



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

FRANCISCO ARANTES ARANHA

**NACIONALISMO E PRAGMATISMO
TECNOCRÁTICO EM ROBERTO CAMPOS:
UM ESTUDO SOBRE A SUA TRAJETÓRIA
INTELECTUAL E INSTITUCIONAL NO PERÍODO
1951-1959**

Goiânia
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE HISTÓRIA

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Francisco Arantes Aranha

3. Título do trabalho

Nacionalismo e pragmatismo tecnocrático em Roberto Campos: Um estudo sobre a sua trajetória intelectual e institucional no período 1951-1959

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Arantes Aranha, Usuário Externo**, em 05/08/2025, às 21:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joao Alberto Da Costa Pinto, Professor do Magistério Superior**, em 08/08/2025, às 07:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5548893** e o código CRC **DEF61292**.

FRANCISCO ARANTES ARANHA

**NACIONALISMO E PRAGMATISMO TECNOCRÁTICO EM ROBERTO
CAMPOS:UM ESTUDO SOBRE A SUA TRAJETÓRIA INTELECTUAL E
INSTITUCIONAL NO PERÍODO 1951-1959**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Faculdade de História da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em História.

Área de concentração: Culturas, Fronteiras e Identidades.

Linha de pesquisa: Poder, Sertão e Identidades.

Orientador: Dr. João Alberto da Costa Pinto.

Goiânia
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Aranha, Francisco Arantes

Nacionalismo e pragmatismo tecnocrático em Roberto Campos
[manuscrito] : Um estudo sobre a sua trajetória intelectual e institucional
no período 1951-1959 / Francisco Arantes Aranha. - 2025.
315 f.

Orientador: Prof. João Alberto da Costa Pinto.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
História (FH), Programa de Pós-Graduação em História, Goiânia, 2025.

1. Roberto Campos. 2. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. 3.
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. 4. Tecnocracia. 5.
Integração Tecnológica. I. Pinto, João Alberto da Costa, orient. II. Título.

CDU 94(81)*1889/...



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE HISTÓRIA

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata nº **021/2025** da sessão de Defesa da Tese de **FRANCISCO ARANTES ARANHA**, que confere o título de **DOUTOR em História**, na área de concentração em **Culturas, Fronteiras e Identidades**.

Ao/s **trinta e um dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e cinco**, a partir da(s) **14h00min**, via **Videoconferência**, realizou-se a sessão pública de **Defesa de Tese** intitulada **“Nacionalismo e pragmatismo tecnocrático em Roberto Campos: Um estudo sobre a sua trajetória intelectual e institucional no período 1951-1959”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **João Alberto da Costa Pinto (PPGH/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Rafael Galvão de Almeida (UFT)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Êça Pereira da Silva (UFT)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Walmir Barbosa (IFG)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **David Maciel (PPGH/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta, a fim de concluir o Julgamento da Tese, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **João Alberto da Costa Pinto**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **trinta e um dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e cinco**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Pereira Alencar Arrais, Coordenador de Pós-Graduação**, em 04/08/2025, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **David Maciel, Professor do Magistério Superior**, em 04/08/2025, às 19:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Alberto Da Costa Pinto, Professor do Magistério Superior**, em 05/08/2025, às 06:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a duas pessoas que foram fundamentais para a realização desta tese.

À minha mãe, Maria das Graças Alves Aranha, pelo apoio constante, pela confiança inabalável e pelo interesse genuíno neste projeto. Seu comprometimento foi decisivo ao longo de todo o percurso.

À minha companheira, Jéssica Azevedo de Castro, pela paciência nos momentos mais difíceis, pelo incentivo contínuo e pela presença firme, mesmo quando faltaram forças. Meu amor por você é incondicional e sem limites.

Agradeço também a meu pai, Américo Arantes Dias Vargas, por simplesmente se fazer presente.

Registro minha profunda gratidão ao professor Dr. João Alberto da Costa Pinto, pela leitura criteriosa deste trabalho, pelas referências e autores essenciais que me revelou, pela autonomia que incentivou e pelas reflexões que soube provocar. Sua orientação foi fundamental na construção desta pesquisa.

Agradeço aos professores Dr. David Maciel e Dr. Tiago Camarinha Lopes pelas contribuições durante o exame de qualificação. O professor David Maciel, em particular, tem acompanhado minha formação desde a graduação, sempre contribuindo com questionamentos instigantes.

Sou grato ainda aos integrantes do grupo de discussão da Faculdade de História da Universidade Federal de Goiás, que, com seus comentários e observações, enriqueceram este processo. Opto por não nomeá-los individualmente, para evitar eventuais omissões.

Em termos formais, registro meus agradecimentos à Coordenação Regional de Educação de Goiânia e à Secretaria de Estado da Educação pelo profissionalismo e compromisso com a legalidade, expressos na concessão da licença para aperfeiçoamento profissional e nas prorrogações autorizadas sempre que se fizeram necessárias, em conformidade com o Estatuto do Servidor Público.

Agradeço também à bibliotecária Gisele Luchi, responsável pelo programa “Biblioteca e Memória” da Associação Comercial de São Paulo, que, gentilmente me disponibilizou, em primeira mão, os artigos de Roberto Campos publicados na revista

Digesto Econômico, atualmente em processo de digitalização com o objetivo de ampliar o acesso a esse acervo raro e de difícil localização em outros repositórios.

Por fim, agradeço a todos que, mesmo sem saber, colaboraram para a realização deste trabalho. São as engrenagens cotidianas – muitas vezes invisíveis – que sustentam não apenas a vida acadêmica, mas o funcionamento do próprio sistema em que vivemos. A todos, dedico esta pesquisa.

“Entretanto, nesta vasta ópera, a verborreia acadêmica que glosa até ao infinito o tema de que as classes já não existem e que os trabalhadores são uma espécie condenada à extinção serve de coro à grande ambição dos capitalistas, a de serem eles os únicos a ocupar o palco e de recusarem aos trabalhadores qualquer lugar no enredo, remetendo-os para os bastidores onde, sujeitos invisíveis, caber-lhes-ia apenas mover os cenários, manipular as luzes, subir e baixar a cortina. Nesta metáfora falta o público, porque na história não existe público, e é isso que mais tarde ou mais cedo obriga os sujeitos invisíveis a tornarem-se atores.”

João Bernardo, *Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana*

RESUMO

Esta pesquisa analisa a trajetória intelectual e institucional de Roberto Campos (1917-2001), com ênfase em sua atuação como consultor econômico da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953), dirigente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952-1953), diretor-superintendente (1956-1958) e presidente da instituição (1958-1959). O recorte abrange um período decisivo para a formulação e a crise do desenvolvimentismo “não nacionalista” presente em sua obra, permitindo situar Campos como um dos principais organizadores das condições técnicas e institucionais da integração do capitalismo brasileiro ao capital internacional. A pesquisa parte da tese de que Campos deve ser compreendido como um gestor – e não como um burguês — no interior das classes dominantes do capitalismo nacional. Seu objetivo foi organizar e controlar a integração tecnológica da economia nacional por meio de uma gestão tecnocrática e produtiva das condições gerais de produção, nas quais o Estado desempenhou papel central. Nesse processo, Campos elaborou estruturas categoriais significativas que conferiram unidade à sua produção intelectual e expressaram a visão de mundo tecnocrática da classe dominante capitalista dos gestores. Essa abordagem distingue-se da maior parte da literatura existente, que o interpreta como técnico subordinado ou intelectual funcional aos interesses do capital monopolista, sem reconhecê-lo como parte da classe capitalista dominante. A análise combina sua inserção institucional com a lógica interna de seus textos, adotando o método estruturalista-genético de Lucien Goldmann. A tese organiza-se em duas partes, dedicadas às experiências na Comissão Mista e no BNDE, e permite compreender como Campos contribuiu para a consolidação de uma racionalidade desenvolvimentista tecnocrática e “não nacionalista” no Brasil da década de 1950.

Palavras-chaves: Roberto Campos; Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Tecnocracia; Integração Tecnológica.

ABSTRACT

This research analyzes the intellectual and institutional trajectory of Roberto Campos (1917–2001), with particular emphasis on his role as economic advisor to the Brazil–United States Joint Commission (1951–1953), as an executive of the National Bank for Economic Development (1952–1953), managing director (1956–1958), and president of the institution (1958–1959). The period under examination is decisive for understanding both the formulation and the crisis of the “non-nationalist” strand of developmentalism present in his work. It allows us to situate Campos as one of the leading architects of the technical and institutional conditions that enabled the integration of Brazilian capitalism into international capital. The research is grounded in the thesis that Campos should be understood not as a bourgeois figure, but as a managerial actor within the dominant classes of Brazilian capitalism. His objective was to organize and control the technological integration of the national economy through a technocratic and productive management of the general conditions of production—within which the State played a central role. In this process, Campos elaborated significant categorical structures that endowed his intellectual output with coherence and expressed the technocratic worldview of the dominant capitalist class of managers. This perspective diverges from the prevailing literature, which generally portrays Campos as a subordinate technician or functional intellectual aligned with the interests of monopoly capital, without recognizing him as part of the dominant capitalist class. The analysis combines an examination of his institutional roles with the internal logic of his writings, drawing on Lucien Goldmann’s genetic structuralist method. The dissertation is divided into two main parts, dedicated to Campos’s experiences in the Joint Commission and the BNDE, and it sheds light on how he contributed to the consolidation of a technocratic and “non-nationalist” developmental rationality in 1950s Brazil.

Keywords: Roberto Campos; Brazil-United States Joint Commission; National Bank for Economic Development; Technocracy; Technological Integration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABL – Academia Brasileira de Letras
ACSP – Associação Comercial de São Paulo
ANPES – Associação Nacional de Programação Econômica e Social
ACRJ – Associação Comercial do Rio de Janeiro
APEC – Análise e Perspectiva Econômica
BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CEMLA – Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEXIM – Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil
CFCE – Conselho Federal de Comércio Exterior
CGP – Condições Gerais de Produção
Chesf – Cia. Hidroelétrica do São Francisco
CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CME – Coordenação de Mobilização Econômica
CMR – Centro Moraes Rêgo
CNA – Cia. Nacional de Álcalis
CNE – Conselho Nacional de Economia
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CNAEE – Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNP – Conselho Nacional do Petróleo
CNPIC – Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
Consultec – Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda
COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea
CPE – Comissão de Planejamento Econômico
Creai – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, do Banco do Brasil
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
Ctef – Conselho Técnico de Economia e Finanças
CTESP – Conselho Técnico de Economia, Sociologia e Política
CVRD – Cia. Vale do Rio Doce

DNC – Departamento Nacional do Café
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
EEM – Escola de Engenharia Militar
EGN – Escola de Guerra Naval
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos
F.A.O. – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FEB – Força Expedicionária Brasileira
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNM – Fábrica Nacional de Motores
GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística
IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool
IBRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
IBESP – Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMT – Instituto Militar de Tecnologia
INM – Instituto Nacional do Mate
INP – Instituto Nacional do Pinho
INPES – Instituto de Planejamento Econômico e Social
INS – Instituto Nacional do Sal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MIT – Instituto de Tecnologia de Massachussetts
ONU – Organização das Nações Unidas
PAM – Programa de Assistência Militar
PEM – Programa de Estabilização Monetária
PDC – Partido Democrático Cristão
PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

POLI-USP – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

PSD – Partido Social Democrático

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

UDN – União Democrática Nacional

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Exportações brasileiras segundo país de destino, 1945-1952 (em %)

Tabela 2 – Balanço de pagamento do Brasil, 1950-1953

Gráfico 1 – Inflação brasileira – Variação anual – 1945 a 1960

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1	27
A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos: planejamento e atração de investimentos externos	27
1.1. As condições históricas para a instalação da Comissão Mista	29
1.1.1. Quais eram as diretrizes institucionais da Comissão Mista?	39
1.2. O papel do planejamento econômico no desenvolvimento capitalista	43
1.2.1. Os princípios capitalistas do conceito de planejamento de Campos	51
1.3. Vargas, a visita de Dean Acheson e o crescente conflito Brasil-EUA	65
1.3.1. Da defesa do capital estrangeiro no crescimento econômico nacional	73
1.4. Considerações finais	89
CAPÍTULO 2	93
O Tecnocrata e as Forças Armadas	93
2.1. Forças Armadas e Desenvolvimento: o papel dos militares na Era Vargas	95
2.1.1. A política dentro das Forças Armadas	104
2.2. Campos e o Desenvolvimento: o início do diálogo com os militares	110
2.2.1. A lição era clara: sem planejamento, sem crescimento	120
2.3. A economia no comando: o segundo encontro com os militares	124
2.3.1. Da compatibilidade entre a estratégia militar e a economia	129
2.3.2. Os fundamentos e instrumentos econômicos do poder nacional	139
2.4. Considerações finais	149
CAPÍTULO 3	154
A inflexão de Roberto Campos: entre o diagnóstico da crise e a organização do crescimento brasileiro	154
3.1. A crise econômica do segundo Governo Vargas sob a ótica de Campos	156
3.1.1. O diagnóstico	166
3.1.2. A terapêutica	177
3.2. A primeira inflexão de Campos	178
3.3. Campos e o BNDE: um retorno decisivo	186
3.3.1. A concepção pragmática de nacionalismo de Campos	196
3.4. Gargalos estruturais e o crescimento econômico	206
3.5. Considerações finais	219

CAPÍTULO 4	222
Política monetária, câmbio e desenvolvimento no Brasil: o papel do BNDE (1955-1959)	222
4.1. O BNDE e seu papel no projeto desenvolvimentista dos anos 1950	224
4.1.1. Disciplina, eficiência e racionalidade: a missão de Campos no BNDE	227
4.1.2. Da satisfação à “fadiga do pragmatismo”: o encerramento de um ciclo	235
4.2. A proposta de Campos para a estabilidade: câmbio e inflação.....	245
4.2.1. Racionalizar o câmbio para estabilizar	246
4.2.2. Sobre a questão inflacionária e o crescimento equilibrado.....	256
4.2.3. A defesa de um programa de estabilização monetária.....	259
4.3. A crítica de Campos à vocação mineira brasileira	270
4.4. Campos no ISEB: cultura, desenvolvimento e modernização econômica	280
4.5. Considerações finais.....	293
CONCLUSÃO.....	296
ANEXO 1	302
ANEXO 2.....	304
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	307

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como principal objetivo analisar a trajetória intelectual e institucional de Roberto Campos (1917-2001), com ênfase em sua atuação como consultor econômico na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) entre 1951 e 1953; como dirigente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) entre 1952 e 1953; em seu retorno à instituição em 1955; em sua gestão como diretor-superintendente, de 1956 a 1958; e, por fim, em sua presidência, entre 1958 e 1959.¹ A escolha desse recorte justifica-se por se tratar de um período decisivo para compreender “o ciclo de desenvolvimento, amadurecimento e crise do desenvolvimentismo ‘não nacionalista’” presente em seu conjunto de obra.² Nesse contexto, Campos elaborou e

¹ Roberto de Oliveira Campos nasceu em Cuiabá (MT) em 17 de abril de 1917. Formou-se em Filosofia e Teologia em Minas Gerais, antes de ingressar na carreira diplomática em março de 1939. Durante a Segunda Guerra Mundial, trabalhou em Washington (EUA), onde se formou em Economia pela Universidade George Washington, e participou da Conferência de Bretton Woods (1944). Em 1947, transferido para Nova York, integrou a delegação brasileira na Organização das Nações Unidas (ONU) e concluiu uma pós-graduação em Economia pela Universidade de Colúmbia. Nos anos 1950, atuou como assessor econômico do governo Vargas, participou da CMBEU e colaborou na criação do BNDE e da Petrobrás. Como diretor-superintendente (1956-1958) e presidente do BNDE (1958-1959), contribuiu para o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Nesse contexto, fundou a Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas (Consultec) e a revista de Análise e Perspectiva Econômica (Apec). Em 1961, tornou-se embaixador em Washington, mas renunciou em 1963 devido a divergências com o governo de João Goulart. Nesse período, criou a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) – a esse respeito, conforme apontou Dreifuss (1981), as práticas de Campos, como as criações da Consultec e da ANPES, tiveram relação direta com movimento civil-militar de 1964. Após apoiar o golpe de 64, foi ministro do Planejamento do governo de Castelo Branco, liderando reformas econômicas, como a estabilização econômica, a abertura ao capital estrangeiro e a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS). Nos anos 1980, Campos consolidou-se como defensor do liberalismo econômico no país. Eleito deputado federal em 1982 pelo Partido Democrático Social (PDS-RJ) e reeleito em 1986 pelo Partido da Frente Liberal (PFL-MT), destacou-se como crítico da Constituição de 1988. Como senador pelo Mato Grosso (1991-1999), apoiou reformas econômicas do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), incluindo a criação do Plano Real e as privatizações. Em 1999, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras (ABL). Casado com Maria Estela de Oliveira Campos, com quem teve três filhos, faleceu em 9 de outubro de 2001, no Rio de Janeiro. Até o fim de sua vida, manteve-se influente no debate econômico, publicando artigos e livros que reafirmavam sua visão pró-mercado, consolidando-se como uma figura marcante na histórica econômica e política do Brasil. Ver: ALMEIDA, Paulo Roberto (Org.). *O homem que pensou o Brasil: trajetória intelectual de Roberto Campos*. Curitiba: Appris, 2017; ARANHA, Francisco Arantes. *Tecnocracia e capitalismo no Brasil num estudo de caso: a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) (1964-1967)*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2016. Dissertação (Mestrado em História); CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. RJ: Topbooks, 1994; DELFIM NETTO, Antonio. Ok, Roberto Campos, você venceu!. *FSP*, 10 de out., 2001; FOLHA DE SÃO PAULO. Campos moldou a economia depois de 64. *FSP*, 10 out., 2001; KUNTZ, Rolf. Um estudioso do desenvolvimento e dos ciclos. *FSP*, 10 out., 2001; LUZ, Olavo. *Roberto Campos: um retrato pouco falado*. RJ: Campus, 2002; ROCHA, Camila. *Menos Marx, mais Mises: O liberalismo e a nova direita no Brasil*. SP: Todavia, 2021; SKIDMORE, Thomas. Campos conjugou desenvolvimentismo e neoliberalismo. *FSP*, 10 out., 2001.

² Nesta pesquisa, seguimos Bielschowsky (2000) ao considerar o “desenvolvimentismo” – especialmente a corrente “não nacionalista”, na qual Campos foi classificado – como a estrutura central que conferiu

mobilizou “estruturas categoriais significativas”,³ que conferiram unidade e coerência à inserção de seus escritos nessa corrente do pensamento econômico brasileiro. Com isso,

coerência e unidade à trajetória intelectual e institucional de Campos na década de 1950. Nesse sentido, “entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar a industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente” (Bielschowsky, 2000, p. 07). Por sua vez, a corrente “não nacionalista” se caracterizava por admitir uma ampla participação de capitais estrangeiros na produção industrial brasileira, reconhecendo nesses capitais um papel estratégico de longo prazo no processo de industrialização nacional, especialmente na integração econômica e tecnológica (Bielschowsky, 2000, p. 103). Com base nessa premissa, argumenta-se que o desenvolvimentismo “não nacionalista” formulado por Campos expressava uma visão de mundo sistemática e coerente, nos termos do conceito de “consciência possível” (Goldmann, 1984, p. 30-33). Tal visão constitui a forma historicamente viável de consciência da tecnocracia enquanto classe capitalista dominante, cuja ação se orientava para a organização racional do desenvolvimento econômico brasileiro e para a integração subordinada do país ao capitalismo internacional. Contudo, essa pesquisa propõe uma crítica à periodização do “ciclo de desenvolvimentismo” formulada por Bielschowsky (2000, p. 247-430), que estabelece seu encerramento em 1964. Argumenta-se que, no caso da trajetória de Campos, esse ciclo se encerra, em essência, em 1959, com sua saída da presidência do BNDE. Marcos anteriores – como o fim de sua atuação na Comissão Mista e seu pedido de demissão da diretoria do BNDE em 1953, por exemplo – já indicavam uma inflexão significativa em sua trajetória intelectual e institucional, acompanhada de uma progressiva perda de confiança no desenvolvimentismo – ou, como o próprio Campos assinalou, sua trajetória passou a refletir aquilo que denominou de “fadiga de seu pragmatismo”. Nessa linha, apoiamos-nos em Lessa (1981), que aponta o Plano de Metas como uma resposta ao esgotamento do modelo de crescimento baseado na substituição de importações. No início da década de 1960, Lessa observa que o desenvolvimento capitalista brasileiro passou a focar na contenção da alta de preços e na diversificação de preocupações de longo prazo, ultrapassando a simples integração vertical da indústria (1981, p. 12). Essas observações fundamentam o recorte temporal adotado nesta pesquisa, que se propõe a compreender o papel de Campos no contexto do “ciclo do desenvolvimentismo”, destacando a reformulação de suas práticas tecnocráticas em direção à defesa da integração econômica e tecnológica do Brasil ao capital internacional, a partir do final da década de 1950.

³ Goldmann (1973, p. 44, grifos no original) observa que “a relação *essencial* entre a vida social e a criação literária não concerne ao conteúdo desses dois setores da realidade humana, mas somente as *estruturas mentais*, o que se poderia chamar as categorias que organizam ao mesmo tempo a consciência empírica de um certo grupo social e o universo imaginário criado pelo escritor”. Ele argumenta que “a experiência de um único indivíduo é muito mais concisa e mais limitada para poder criar semelhante estrutura mental. Logo, essa estrutura não pode ser senão o resultado da atividade conjunta de um número importante de indivíduos se encontrando numa situação análoga, quer dizer, constituindo um grupo social privilegiado, indivíduos que viveram por muito tempo e de maneira intensiva um conjunto de problemas e que se esforçaram em lhes encontrar uma solução significativa. Isto significa dizer que (...) as estruturas categoriais significativas, não são fenômenos individuais, mas fenômenos sociais” (Goldmann, 1973, p. 44). Com base em Löwy (2002, p. 29), partimos do pressuposto de que as estruturas categoriais significativas presentes na obra de Campos se articulam de forma inteligível à estrutura social em que foram produzidas. Compreender a evolução de seu pensamento e suas inflexões exige, portanto, considerar tanto os acontecimentos históricos da sociedade global quanto as condições específicas do grupo ao qual Campos pertencia – ou da classe com a qual ele se identificava. Nesse sentido, não apenas a estrutura abstrata, mas a conjuntura histórico-social será tomada como referência para a análise de sua produção teórica. Tal abordagem permite apreender sua obra não apenas por sua organização interna, mas também pelas estruturas subjacentes que expressam a “visão de mundo” (ver nota de rodapé nº 05) do grupo social ao qual o autor se vinculava em um dado momento histórico. Ver: GOLDMANN, Lucien. *A Sociologia da Literatura: Status e Problemas de Métodos*. In: *Crítica e dogmatismo na cultura moderna*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973, p. 41-74; e, LÖWY, Michael. Introdução: observações metodológicas. In: *A teoria da revolução no jovem Marx*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 25-41.

contribuiu para afirmar o “máximo de consciência possível”⁴ de uma fração dos “Gestores”, compreendida como classe capitalista dominante responsável pelo planejamento e organização do desenvolvimento econômico brasileiro durante os anos de 1950. Destaca-se, nesse processo, a perspectiva de que o desenvolvimentismo “não nacionalista” em sua produção teórica expressou a “visão de mundo”⁵ tecnocrática dos gestores, concebida como forma ideológico-política das práticas dessa classe, forjadas a partir da sua experiência histórico-social no processo de estruturação do capitalismo nacional.

A relevância deste estudo reside na escassez de análises sobre a função e o caráter intelectual e institucional dessa classe capitalista durante as décadas de 1950 e 1960, especialmente em suas práticas tecnocráticas para organizar o funcionamento do desenvolvimento econômico nacional e sua integração ao capitalismo global.⁶

⁴ A esse respeito, a explicação de Löwy (1986, p. 74) é particularmente elucidativa: “Ao analisar o fenômeno da visão de mundo de uma classe [ver nota de rodapé a seguir], Goldmann procurar mostrar que essa visão corresponde ao máximo de consciência possível de uma classe, que determina o limite de sua visão de mundo. Esta consciência possível não é a mesma coisa que a consciência imediatamente dada. Goldmann retoma a distinção de Lukács entre a consciência de classe empírica e a consciência atribuída da classe – *Zugeredinetes Bewusstsein* –, que Goldmann traduz por consciência possível. Trata-se de uma tradução não-literal (essa não é a palavra utilizada por Lukács), mas eu considero que ela dá bem o sentido do que Lukács queria dizer. A consciência possível significa, portanto, os limites que correspondem à posição estrutural de classe”. Partindo dessa concepção, esta pesquisa mobiliza o conceito de “máximo consciência possível” como categoria analítica estruturante para a interpretação dos escritos e da atuação institucional de Campos. Em vez de tomar suas formulações como simples reflexo de sua trajetória individual ou como respostas estritamente técnicas às conjunturas econômicas de sua época, esse conceito permite compreendê-las como expressões de uma tentativa sistemática de construção de uma visão de mundo coerente – correspondente ao grau mais elaborado de consciência de uma fração específica da classe capitalista. No caso, trata-se da atuação da tecnocracia enquanto classe dominante capitalista, cujas práticas e formulações se desenvolveram no contexto histórico-social da organização do capitalismo brasileiro no pós-guerra. Assim, os textos de Campos são analisados como expressões parciais, mas internamente coesas, da consciência possível dessa classe social, revelando o esforço de racionalização e ordenamento das contradições do desenvolvimento brasileiro – como os impasses do planejamento, os gargalos de infraestrutura, problemas no balanço de pagamentos, inflação, etc. – a partir de um projeto de modernização orientado por valores e estratégias tecnocráticas.

⁵ O conceito de “visão de mundo” empregado neste trabalho segue a definição de Goldmann (1972, p. 63), entendido como um “conjunto das categorias mentais que tendem para as estruturas coerentes, conjuntos próprios a certos grupos sociais privilegiados cujo pensamento, afetividade e comportamento são orientados para uma organização global das relações inter-humanas e das relações entre os homens e a natureza”.

⁶ No nível que nos interessa aqui, Martins (1970) forneceu uma análise extremamente sugestiva para precisar e singularizar a tecnocracia em termos sociais. Em sua reflexão sobre o processo de tecnocratização da política, ele destacou a distinção necessária nos estudos sobre a tecnocracia entre os termos “tecnocratas e tecnocracia” e “tecnólogos e technoassessoria”. Segundo Martins, “os tecnólogos fazem parte dos recursos humanos disponíveis numa dada sociedade. Na medida em que esse tipo específico de mão-de-obra é recrutado, coordenado e posto a funcionar a serviço das grandes organizações públicas e privadas, convém dizer, para assinalar esse fato, que tais organizações se apoiam em **staffs** técnicos ou technoassessorias. Quando falamos, entretanto, de tecnocratas e tecnocracias, temos em mente um fenômeno de outra ordem. Nesse caso, não estamos nos referindo pura e simplesmente à existência de uma elite técnico-científica, pois, na verdade, queremos dizer que os tecnólogos podem ser algo mais do que meros tecnólogos e que a elite técnico-científica se converteu, ou pode vir a converter-se, numa elite de poder” (1970, p. 41, grifos no original). Ver: MARTINS, Carlos Estevam. Tecnocracia

Conforme veremos ao longo deste trabalho, Campos acreditava que qualquer projeto de desenvolvimento econômico deveria estar intrinsecamente ligado ao sistema capitalista, o qual ele considerava como integrado e interdependente em sua totalidade – por sinal, essa perspectiva teve um papel significativo em sua trajetória intelectual e institucional. Neste contexto, para compreender essa visão, a obra do teórico marxista João Bernardo (1979, 1986, 1991a, 1991b, 1998 e 2003) foi particularmente útil, pois sua perspectiva crítica também parte da premissa de que “o capitalismo não pode deixar de ser pensado numa perspectiva de integração tecnológica e econômica”.⁷

No modelo teórico de Bernardo, o capitalismo é compreendido como uma totalidade complexa e contraditória, estruturada em torno de dois tipos de relações que se interdependem. A primeira envolve uma interação entre a classe exploradora e a classe explorada, com foco na produção de mais-valia – aliás, nesse contexto, Bernardo (1991a) destaca que os conflitos sociais são o elemento central de dinamização da economia, com a classe explorada assumindo o papel de sujeito social responsável pela passagem para um novo modo de produção.

A segunda relação refere-se à interação entre os próprios capitalistas no âmbito dos processos produtivos, com o objetivo de aumentar a produtividade. Esses dois conjuntos de relações não se articulam isoladamente, mas estão integrados em uma única estrutura. É justamente dessa interação que surgem os mecanismos da mais-valia relativa, elemento central para o funcionamento do capitalismo.

Esse processo opera de maneira cíclica: cada ciclo se encerra quando as inovações tecnológicas e organizacionais nos processos produtivos são incorporadas como uma norma geral. A partir daí, surge a necessidade de iniciar um novo ciclo para garantir a dinâmica da acumulação capitalista. Esse processo, no entanto, não ocorre de forma isolada em uma única empresa ou setor produtivo. Pelo contrário, ele depende de uma intensa inter-relação entre as diversas unidades econômicas, cujas articulações

ou Tecnoassessoria?. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 39-66, jul./set., 1970. Isto posto, adotaremos de Martins essa abordagem das categorias históricas. No entanto, usaremos a designação “gestores”, no sentido conferido por Bernardo (1991a), sempre que nos referirmos às temáticas “tecnocratas e tecnocracia” enquanto classe capitalista responsável pela organização do desenvolvimento capitalista brasileiro em suas bases de integração tecnológica com o capital internacional.

⁷ Ver: PINTO, João Alberto da Costa. O percurso político do marxismo de João Bernardo (Portugal/França/Brasil: 1965-1991). *Anais Eletrônicos do VI Colóquio Internacional Marx-Engels. CEMARX*, Unicamp, 2009; e, BRUNO, Lúcia. Gestores: a prática de uma classe no vácuo de uma teoria. In: BRUNO, L.; SACCARDO, C. (Org.). *Organização, trabalho e tecnologia*. São Paulo: Atlas, 1986, p. 115-141. Os próximos parágrafos baseiam-se amplamente em: BERNARDO, João. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991(a); e, BERNARDO, João. *Estado: a silenciosa multiplicação do poder*. São Paulo, Escrituras Editora, 1998.

desempenham um papel central no funcionamento da acumulação e da reprodução do sistema.

Nestes termos, essa interconexão torna-se fundamental para o funcionamento do sistema, já que a busca por maior produtividade – expressa na redução do tempo de trabalho necessário à produção de bens – exige um nível crescente de integração entre as empresas. Essa integração garante que os mecanismos de remoção de maior valor relativos permaneçam operacionais. Dessa forma, segundo Bernardo (1991a), concorrência e integração, longe de serem aspectos opostos, são partes de um mesmo processo. A dinâmica competitiva, paradoxalmente, fortalece a necessidade de maior cooperação e interdependência entre as empresas dentro do sistema capitalista.

Dentro da lógica de uma integração hierarquizada dos processos produtivos inerentes ao sistema capitalista, com sua respectiva superestrutura política, Bernardo (1991a, p. 202) propõe uma distinção, no interior do grupo social dos capitalistas, entre a particularização e a integração. Com base nessa distinção, o autor identifica duas classes capitalistas: a burguesia, ligada ao funcionamento particularizado da economia, e os gestores, vinculados ao funcionamento integrado da economia.

Enquanto capitalistas, ambas classes compartilham a característica de se apropriarem da mais-valia e controlarem os processos produtivos. Exercendo controle tanto sobre o seu próprio tempo de trabalho quanto sobre o tempo de trabalho alheio, ambas desempenham funções exploradoras. No entanto, diferenciam-se os mecanismos institucionais que utilizam para se apropriar da mais-valia e distribuí-la internamente. Enquanto uma classe se vale da propriedade privada individual, a outra se apoia na participação em órgãos apropriadores coletivos, vinculados às superestruturas jurídicas e ideológicas que lhes correspondem. Nesse caso, os direitos dos gestores são direcionados diretamente às relações que estabelecem com os aparelhos de poder, enquanto os direitos da burguesia à mais-valia são definidos de forma particularizada desde o início. Em suma, tratam-se de duas classes capitalistas distintas (Bernardo, 1998, p. 52).

Nesse modelo, é importante levar em conta que, a divisão social não diz respeito aos indivíduos isolados, mas às funções sociais específicas desempenhadas no interior das classes. Um mesmo indivíduo pode exercer diferentes funções distribuídas entre as classes, o que significa que as unidades de classes sociais não são indivíduos, mas sim as funções que esses indivíduos exercem.

É nesse sentido que Bernardo (1991a, 1998) sustenta que o núcleo de sua “Teoria sobre os gestores” não está centrado na “dominação”, mas na “organização e controle do processo de exploração do tempo de trabalho alheio”. No caso de Campos, por exemplo, ao considerar que ele via a estruturação do desenvolvimento capitalista como “apenas um método racional” de programação e organização da expansão industrial brasileira, torna-se evidente que se trata, essencialmente, de técnicas voltadas ao controle e à organização do processo de extração da mais-valia.

Tendo isso em vista, consideramos que Roberto Campos foi um gestor, cujas ideias e práticas tecnocráticas contribuíram significativamente para a organização do desenvolvimento do capitalismo brasileiro ao longo de sua trajetória intelectual e institucional. No entanto, é importante ressaltar que não foi simplesmente porque Campos acreditava que qualquer projeto de desenvolvimento econômico deveria estar intrinsecamente integrado ao sistema capitalista mundial (que ele via como conectado e interdependente em sua totalidade), que ele foi considerado um gestor.

Na verdade, reconhecemos seu papel como gestor com base na análise de suas práticas, que mostram seu envolvimento em instituições responsáveis pela organização da apropriação da mais-valia. Nelas, Campos ocupou posições de liderança na burocracia política e econômica, tanto no setor público quanto no privado. Além disso, destacou-se na gestão da produção, atuando no planejamento e direcionamento das “Condições Gerais de Produção” (CGP) e na realização da mais-valia (Bernardo, 1998, p. 52).

O conceito de Condições Gerais de Produção, tal como definido por Bernardo (1991a, 1998), é central para a compreensão das práticas tecnocráticas de Campos. Esse conceito engloba “todo o conjunto de infraestruturas materiais, tecnológicas, sanitárias, sociais, culturais e repressivas indispensáveis à organização geral do capitalismo e ao seu progresso” (Bernardo, 1998, p. 31).⁸

⁸ Como observa Bernardo (1991a, p. 158): “Não se deve entender aqui produção num sentido meramente técnico, mas em toda a sua amplitude social. As CGP não se limitam ao que geralmente se denomina ‘infraestruturas’, mas cobrem todo o campo da tecnologia, que defino como aquele em que as relações sociais de produção se articulam com a sua realização material. As técnicas são esta realização estritamente material e na tecnologia concebe-se a articulação das técnicas com a sociedade. É nesta perspectiva que proponho o conceito de CGP”. Não obstante, ao ampliar socialmente o entendimento dos recursos que o conceito de CGP oferece para a compreensão das práticas tecnocráticas, é essencial considerar que o gestor, ao estabelecer a eficiência como objetivo central, utilizando para isso dos meios mais adequados para realizar determinada tarefa, opera com tecnologias que vão além da esfera produtiva, abrangendo também o campo das ciências humanas e sociais. Trata-se de um conceito que ultrapassa a visão puramente produtivista, englobando diferentes áreas do conhecimento em nome da eficiência e da exploração capitalista. Nesse contexto, Bresser-Pereira (1972, p. 51-52) ilustra a amplitude

A rigor, as CGP desempenham uma função essencial ao articular tecnologias fundamentais à existência e expansão do desenvolvimento econômico capitalista. É nesse âmbito que se concentram os principais processos de remodelação econômica e tecnológica, que aceleram a difusão das inovações e ampliam seus efeitos sobre o sistema como um todo. Assim, tais inovações propagam-se de maneira mais eficiente pela economia, reduzindo os custos da reorganização capitalista à medida que a produtividade do capital se eleva (Bernardo, 1991a, p. 158).

Dessa forma, “é no âmbito das CGPs que reúnem-se as instituições necessárias ao funcionamento integrado da economia, e onde ocorre a concorrência permanente entre o tempo de trabalho médio e o tempo de trabalho mínimo” para a produção de mercadorias (Bernardo, 1998, p. 31). Isso indica que as CGPs não apenas permitem, mas também propagam os ganhos de produtividade por todo o sistema capitalista, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento desse modo de produção. Nesse sentido, como observa Bernardo (1998, p. 31), “a concorrência na produção consiste, em última análise, na disputa entre os capitalistas para se ligarem de maneira mais favorável às Condições Gerais de Produção”.

O modelo teórico de Bernardo destaca que o Estado está profundamente integrado à produção capitalista, o que revela uma conexão intrínseca entre a esfera política e a esfera econômica. Esse vínculo decorre, sobretudo, do papel central desempenhado pelas CGP como campo central de participação do Estado na economia. Dessa forma, considerando que as CGP são a base de inter-relação tecnológica e que os capitalistas competem por aumento de produtividade, a definição adotada aqui do Estado o coloca como o regulador da concorrência entre os capitalistas, situando-o na esfera da produção e, portanto, enquanto infraestrutura (Bernardo, 1998, p. 29). Como discutiremos oportunamente, Campos compartilhava dessa visão, embora em determinadas situações expressasse reservas em relação à intervenção estatal na economia.

dessa abordagem ao afirmar: “Nesses termos, é comum ouvir-se dizer que o administrador [leia-se gestor] é um especialista em generalidades. Ele deve conhecer bem os princípios básicos das Ciências Sociais, da Sociologia, da Psicologia e da Economia. Ele deve sentir-se à vontade com a Matemática, a Estatística, a Lógica, e os métodos formais de tomada de decisão. Ele deve ter uma sólida base com Contabilidade, conhecer Produção, Mercadologia, Finanças, Planejamento Financeiro, Custos, Relações Industriais, Direito Comercial, Tributário e Trabalhista, e, principalmente, deve conhecer a Teoria das Organizações, e compreender como operam as organizações, como se inter-relacionam com a tecnologia empregada, com os diversos tipos de mercado em que operam, e com o sistema econômico, político e social em que estão inseridas”. Ver: BERNARDO, João. Integração econômica. In: *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991a, p. 155-218; e, BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Técnica: o novo fator estratégico. In: *Tecnoburocracia e contestação*. Petrópolis: Vozes, 1972, p. 37-65.

Tendo isso em vista, e com base na teoria de Bernardo, distinguimos duas formas de organização social soberana: o “Estado Restrito” e o “Estado Amplo”. O conceito de “Estado Restrito” expressa aquela forma de organização que detém o poder administrativo e regulatório sobre um território, mas suas funções são “restritas” à medida que as empresas se integram mais, assumindo funções que antes eram do Estado clássico (Bernardo, 1986, p. 112).

Em contraste, o conceito de “Estado Amplo” refere-se a uma esfera de controle decisivo que abrange todas as formas de poder das classes capitalistas, expressando a ampliação de sua esfera de ação (Bernardo, 1986, p. 112). Neste nível, o Estado assume um caráter de classe distinto, à medida que “as empresas, especialmente as maiores, como as grandes companhias transnacionais, estabelecem diretamente relações entre si e com outras empresas, atraindo para sua órbita outras instituições” (Bernardo, 1986, p. 112) que anteriormente estavam restritas à esfera de atuação do aparelho de Estado clássico ou orbitavam em torno dele.⁹

Em termos de análise, é importante notar que, de forma inversa, “quanto mais o Estado Amplo expande sua esfera de ação, mais a classe dos gestores se unifica e, conseqüentemente, mais se fortalece socialmente” (Bernardo, 1986, p. 113). Em outras palavras, como o próprio Bernardo (1986, p. 13) afirmou, “desenvolvimento do Estado Amplo e desenvolvimento da classe dos gestores são sinônimos”.¹⁰

⁹ O autor oferece uma análise contundente sobre o Estado Amplo ao afirmar: “Sob o ponto de vista dos trabalhadores, esse aparelho inclui as empresas. No interior de cada empresa, os capitalistas são legisladores, superintendem as decisões tomadas, são juizes das infrações cometidas, em suma, constituem um quarto poder inteiramente concentrado e absoluto, que os teóricos dos três poderes clássicos no sistema constitucional têm sistematicamente esquecido, ou talvez preferido omitir” (Bernardo, 1991a, p. 162). “De forma esquemática, portanto, quando os capitalistas optam por determinados modelos administrativos, eles estão exercendo um tipo de poder que constitui a réplica do poder legislativo do Estado Restrito; quando os capitalistas impõem determinados sistemas de organização do trabalho, eles estão exercendo uma réplica do poder executivo do Estado Restrito; quando, por fim, eles avaliam o desempenho do proletariado, eles estão exercendo uma réplica do poder judiciário” (Bernardo, 1998, p. 42). Finalmente, em *Labirintos do fascismo: na encruzilhada da ordem e da revolta* (2003), Bernardo observa que: “Não existe no Estado capitalista qualquer lugar neutral, nenhuma arena onde exploradores e explorados possam medir forças e definir espaços, somando avanços e recuos e traçando demarcações que persistam ao longo do tempo. Muito mais do que um conjunto de instituições, funcionando como aparelho ao serviço dos poderosos, o Estado é um princípio de organização geral das instituições. (...) O Estado capitalista não é apenas uma plataforma que as classes dominantes usam para se constituírem internamente nem um simples instrumento de opressão dos explorados. Na sociedade atual uma classe domina na medida em que dita a organização interna da classe dominada. Princípio de auto-organização das classes capitalistas, o Estado é ao mesmo tempo o princípio da hetero-organização da classe trabalhadora” (p. 26). No contexto desta pesquisa, as empresas serão tratadas como órgãos do Estado Amplo, enquanto o Estado Amplo será interpretado pelo funcionamento das empresas como aparato de poder.

¹⁰ Utilizando a perspectiva teórica de Bernardo (1986, p. 112) para examinar as CGP como principal campo de atuação do Estado, o autor destaca que o processo de integração das empresas, impulsionado pelo desenvolvimento da mais-valia relativa, não apenas modifica e restringe o papel do aparelho estatal

Quanto ao mais, é relevante considerar que Bernardo (1991a, p. 165) utilizou o conceito de CGP para demonstrar que a integração dos processos produtivos exige sempre algum grau de coordenação ao nível político. Essa organização, por sua vez, articulada ao mercado por meio de formas de planejamento, possibilita uma compreensão mais profunda das práticas tecnocráticas de Campos em sua interação o Estado capitalista brasileiro, especialmente em relação ao campo do planejamento econômico.

Resumindo, ao considerarmos o caráter eminentemente histórico da integração tecnológica via intervenção estatal, podemos observar que o desenvolvimento geral da produtividade e a extração da mais-valia estão intrinsecamente ligados às Condições Gerais de Produção. Sob essa perspectiva, as CGP, por sua vez, constituem o principal campo de ação do Estado e, conseqüentemente, são a arena privilegiada de atuação dos capitalistas.

Neste contexto, é sob essa ótica que esta pesquisa examina a trajetória intelectual e institucional de Roberto Campos, desde sua participação na Comissão Mista Brasil-Estados até seu desligamento do cargo de presidente do BNDE no governo de Juscelino Kubitschek: como um gestor, e não como um burguês. Defendemos essa perspectiva, pois Campos não apenas procurou integrar-se às CGP ao longo de sua trajetória, mas também buscou organizar e controlar a integração tecnológica da economia brasileira ao capital estrangeiro por meio de uma gestão marcadamente produtiva e tecnocrática das CGP, um espaço-chave para definir a classe capitalista dos gestores.¹¹

clássico, mas também homogeneiza o campo de atuação da classe dos gestores, fortalecendo-os e enfraquecendo a burguesia. Nesse contexto, Bernardo (1986, p. 112) destaca que as administrações estatais tornam-se progressivamente autônomas em relação aos governos. Parte do aparelho estatal clássico demonstra-se insensível às mudanças políticas e se integra diretamente às grandes empresas. Paralelamente, as direções dos sindicatos burocráticos passam a se relacionar diretamente com as grandes empresas, em vez de dialogar ou colaborar com o restante do Estado clássico. Para descrever essas características, Bernardo (1986, p. 112) apresenta o conceito de “neocorporativismo”, que articula as grandes empresas, as principais administrações estatais e as lideranças dos grandes sindicatos. O termo “neo” é empregado porque esse processo ocorre externamente ao aparelho estatal tradicional, refletindo um novo padrão de organização. Como resultado, o Estado, tornado restrito, é progressivamente superado pelo que o autor denominou como “Estado Amplo”. Essa abordagem teórica ilumina mudanças significativas na estrutura e no funcionamento do Estado em resposta ao desenvolvimento do capitalismo e à integração das empresas.

¹¹ Considerando a importância das instituições na definição da realidade social, esta pesquisa destaca o papel da determinação institucional na trajetória intelectual de Roberto Campos. Conforme afirma Bernardo (1991b, p. 16), “as instituições são o elemento definidor da realidade social” e, portanto, são essenciais para compreender o contexto em que Campos estava inserido. Embora reconhecamos que as determinações institucionais não são o único elemento definidor da realidade social, sua relevância é essencial para entender e explicar a trajetória intelectual de Campos. Dessa forma, foi o período em que o autor atuou sob determinadas instituições que definiu o recorte cronológico desta pesquisa, assim como as condições às quais ele esteve submetido ao longo de sua carreira. Nesse sentido, a análise das obras de

Esta abordagem é um dos pontos centrais que definem a identidade desta pesquisa em comparação com a literatura acadêmica que se dedicou ao estudo da trajetória intelectual e institucional de Campos. Nos trabalhos existentes, a história intelectual e profissional de Campos aparece como questão central quando o foco é exclusivamente suas ideias e pensamento econômico. No entanto, ela é tratada de forma secundária quando ele é visto como um “intelectual orgânico” ou “bloco ideológico tecnocrático” “a serviço dos interesses do capital monopolista no Brasil”. Nesses contextos, ele é geralmente apresentado como expressão ideológica de uma classe acessória e dominada frente à burguesia nacional e internacional, e nunca como classe dominante capitalista.¹² A rigor, não há nenhum trabalho conhecido que tenha tratado esse autor como parte da classe dos gestores na organização do capitalismo brasileiro.

Este trabalho está organizado em Introdução, duas partes principais – cada uma composta por dois capítulos –, Conclusão e Bibliografia.

A **Introdução** apresenta os objetivos da pesquisa, situa o tema, expõe sua problematização teórica e historiográfica, além de explicitar a abordagem adotada para a análise.

A **Primeira parte**, intitulada “A passagem pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953): A experiência”, é composta por dois capítulos.

O **Capítulo 1** analisa a participação de Roberto Campos na Comissão Mista Brasil-Estados durante o período de 1951-1953. O texto é organizado a partir da tese de que, nesse contexto, Campos formulou e mobilizou algumas das principais estruturas categoriais significativas que passaram a organizar o núcleo de sua visão de mundo. Entre elas, destacam-se sua perspectiva de desenvolvimento capitalista para o Brasil,

Campos pode esclarecer as práticas tecnocráticas do autor diante das determinações institucionais e, por extensão, explicar o próprio ambiente institucional em que ele se inseriu e atuou. Ver: BERNARDO, João. *Dialética da prática e da ideologia*. Porto: Cortez, 1991b.

¹² É o caso, por exemplo, dos trabalhos de Sola (1998), Bielschowsky (2000), Dreifuss (1981) e Covre (1983), cujas valiosas contribuições para o estudo do tema foram integradas à presente pesquisa. No campo das pesquisas acadêmicas – especialmente dissertações e teses –, observa-se, até onde se pôde apurar, uma escassez de estudos voltados ao mesmo recorte temporal adotado nesta investigação. Destacam-se, nesse panorama, os trabalhos de Melo (2009), centrado na trajetória intelectual e institucional de Campos durante a década de 1980, e de Klein (2013), que analisa sua produção sobre planejamento nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Mesmo quando há coincidência temporal com o período aqui analisado, os estudos existentes costumam se orientar por abordagens substancialmente distintas. É o caso da dissertação de Madi (1985), que insere a produção de Campos no campo do pensamento conservador, e da tese de Godoi (2007, p. 43), que o interpreta como um “ideólogo do desenvolvimentismo” – interpretação que esta pesquisa rejeita. Efetivamente, Campos não foi, em sentido próprio, nem teórico nem ideólogo. Sua atuação se caracterizou, acima de tudo, por práticas institucionais voltadas à administração e à organização do desenvolvimento econômico nacional em suas bases produtivas de integração ao capital internacional. Em suma, foi um gestor, conforme o sentido proposto por Bernardo (1991a).

sua concepção de planejamento e a ênfase na integração econômica e tecnológica por meio da atração de capitais internacionais.

O **Capítulo 2** analisa o significativo diálogo estabelecido por Campos entre o papel das Forças Armadas e os seus fundamentos capitalistas no processo de organização do desenvolvimento econômico nacional.

A **Segunda Parte**, intitulada “A passagem pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1953-1959): A fadiga”, é igualmente composta por dois capítulos.

O **Capítulo 3** analisa a última elaboração de Campos em sua primeira passagem pelo BNDE, em 1953. Além disso, investiga a “primeira inflexão” em sua trajetória intelectual e institucional, marcada por sua saída do banco naquele ano, e examina, ainda, sua retomada de atividades na instituição a partir de 1955. Nesse contexto, são discutidas suas últimas contribuições no campo da reflexão sobre o planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro, com destaque para a centralidade da integração tecnológica.

O **Capítulo 4** analisa a produção teórica de Campos entre 1955 e 1959, estruturada em quatro eixos principais: sua visão tecnocrática sobre o papel do BNDE e suas ações à frente da instituição; suas análises sobre política monetária e cambial, com destaque para sua proposta de racionalização do controle inflacionário; sua interpretação do papel estratégico da mineração na estruturação de uma base industrial sólida no contexto do governo Juscelino Kubitschek; e, por fim, sua participação no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), onde buscou articular uma visão mais ampla sobre os fundamentos sociais e ideológicos do crescimento econômico nacional.

Por fim, é oportuno dizer que esta tese se constitui, em grande medida, como uma continuidade de nossa dissertação de mestrado. Naquela ocasião, realizamos uma investigação historiográfica sobre a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), no período entre 1964 e 1967, com o objetivo de compreender as práticas institucionalizadas e a produção político-ideológica que emergiram desse espaço (Aranha, 2016). Concebida por Campos como um centro técnico de formulação e avaliação de políticas econômicas voltado à organização do desenvolvimento nacional em chave capitalista e integrada ao cenário internacional, a ANPES revelou-se, em nossa análise, como um elo entre saber técnico e interesses das classes dominantes. Essa articulação se expressava na tentativa de produzir diagnósticos e propostas planificadoras destinadas tanto à intervenção do Estado Restrito quanto ao

funcionamento dos órgãos do Estado Amplo no processo de desenvolvimento da economia brasileira.

Nos termos em que estava sendo executada, o projeto da ANPES atraiu o apoio de diversos capitalistas – especialmente paulistas –, insatisfeitos com os rumos políticos do governo de João Goulart. Engajaram-se, assim, nessa iniciativa nomes como o engenheiro civil Ary Frederico Torres, o engenheiro militar Edmundo Macedo Soares e Silva, o industrial e banqueiro João Adhemar de Almeida Prado, o advogado Lélío Toledo Piza e Almeida Filho, o economista e engenheiro civil Lucas Lopes, o engenheiro agrônomo Luiz Simões Lopes e o empresário Paulo de Almeida Barbosa, então presidente da Associação Comercial de São Paulo (ACSP). Toda essa tecnocracia viriam a ocupar os postos de vice-presidentes da ANPES (Aranha, 2016).

O conselho técnico-administrativo da associação foi presidido pelo banqueiro, industrial e engenheiro agrônomo Theodoro Quartim Barbosa. Já os cargos de vice-presidente financeiro e de presidente da instituição foram ocupados, respectivamente, pelos banqueiros Sérgio Pinho Mellão e Gastão Eduardo de Bueno Vidigal (Aranha, 2016).

É nesse contexto que se dá o golpe de 1964. Campos, que havia assumido a função de primeiro secretário-geral da ANPES, torna-se ministro do Planejamento e Coordenação Econômica do governo Castelo Branco. Em seguida, diversos tecnocratas vinculados à associação são recrutados para integrar o aparato técnicos dos governos militares.

Com efeito, na dissertação, investigamos as relações entre essa instituição e a instauração da ditadura militar no Brasil, apontando e justificando, assim, a importância de um estudo historiográfico sobre a trajetória e os sentidos da existência da ANPES (Aranha, 2016).

Em termos de perspectivas para futuras pesquisas, como desdobramento dessas duas investigações, pretendemos aprofundar o estudo da atuação desses quadros tecnocráticos em sua transição para o interior do Estado Restrito, especialmente nos ministérios estratégicos da ditadura – como o do Planejamento e o da Fazenda – e nos órgãos responsáveis pela execução da política econômica. Visualizamos, nesse sentido, a possibilidade de compreender, de forma mais ampla, como se consolidou, nos anos posteriores ao golpe, uma forma específica de dominação política assentada na legitimação técnica da decisão econômica, bem como as transformações que isso implicou nas relações entre o Estado Restrito e o Estado Amplo no Brasil. A trajetória

desses tecnocratas – que transitaram de forma articulada pela Comissão Mista Brasil-Estados, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, ANPES, entre outras mais instituições – constitui, nesse contexto, uma chave de leitura fundamental para investigar os processos de modernização autoritária e de institucionalização do poder tecnocrático no país.

CAPÍTULO 1

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos: planejamento e atração de investimentos externos

E o planejamento é, por assim dizer, apenas um método racional de expressar a volição coletiva, dada a impersonalidade da ação estatal, a substituição periódica dos encarregados do comando e a necessidade de traduzir, para uso coletivo, as intenções dos dirigentes.

Roberto Campos, abril de 1952(a)

A ter que emprestar um nome, ou cunhar uma definição para os trabalhos da Comissão Mista, sentir-me-ia tentado a denomina-la “uma aventura pioneira no rompimento dos círculos viciosos”.

Roberto Campos, agosto de 1952(c)

A participação de Roberto Campos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953) foi um marco significativo em sua trajetória intelectual e institucional. Durante esse período, o autor desenvolveu e mobilizou algumas das principais “estruturas categoriais significativas” que passaram a organizar o universo de sua “visão de mundo”. Entre elas, destaca-se sua perspectiva de desenvolvimento capitalista para o Brasil, sua abordagem tecnocrática do planejamento econômico e, sobretudo, sua ênfase na integração econômica e tecnológica como instrumento fundamental para a atração de capitais internacionais e para a viabilização do processo de industrialização em uma economia periférica e dependente.¹³

¹³ Seguindo os princípios do método proposto por Goldmann (1976, p. 203-218), esta pesquisa analisou cada uma das obras de Campos no período em que atuou na Comissão Mista, seguindo a ordem cronológica de sua redação. O procedimento envolveu agrupar provisoriamente seus escritos e, a partir disso, localizar na vida intelectual, política, social e econômica da época os agrupamentos sociais estruturados nos quais essas obras poderiam se integrar como expressões parciais. Esse processo possibilitou estabelecer relações inteligíveis entre os textos e, nos casos mais favoráveis, identificar homologias (Goldmann, 1976, p. 212). A análise cronológica dos textos permitiu, ainda, identificar continuidades, inflexões e rupturas no pensamento de Campos, refletidas em sua atuação institucional como gestor do processo de estruturação do desenvolvimento capitalista brasileiro nos anos 1950.

Com efeito, a concepção de prática e de ideologia de Bernardo (1991b) mostrou-se particularmente apropriada para compreender as práticas institucionalizadas de Campos na Comissão Mista. Partindo das noções de que “não há realidade social senão institucionalizada” e de que “as instituições são o elemento definidor da realidade social”, de modo que “a realidade social é um processo permanente de criação de instituições” (Bernardo, 1991b, p. 16), foi possível entender como as práticas desenvolvidas na Comissão Mista – que levaram à criação de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952 – expressam uma relação específica entre a dinâmica institucional e a atuação de Campos.

Além disso, ao enfatizar que as instituições só podem ser compreendidas em relação umas às outras – sendo essas relações o fundamento tanto da produção de instituições quanto das práticas sociais – e que todas as práticas possuem um caráter institucionalizado (Bernardo, 1991b, p. 17), tornou-se possível interpretar os escritos de Campos durante sua atuação na Comissão Mista e, em seguida, no BNDE, como expressões de práticas institucionalizadas, profundamente influenciadas pelas respectivas dinâmicas e determinações institucionais dessas estruturas. Essa perspectiva reforçou a relevância de considerar sua passagem por essas instituições como elemento central para compreender sua trajetória e produção intelectual.

No entanto, para entender o papel da CMBEU nas formulações de Campos sobre a organização do desenvolvimento capitalista brasileiro – especialmente no que se refere às formas de interdependência tecnológica e econômica – é imprescindível considerar as profundas transformações ocorridas nas décadas de 1940 e 1950. Desencadeadas pela Segunda Guerra Mundial, tais mudanças redefiniram os processos de articulação econômica em escala global, regional e nacional, impactando diretamente as estratégias de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.¹⁴ É, portanto, à luz dessas relações históricas que passaremos a orientar a análise a seguir.

¹⁴ Diante disso, adotamos o método proposto por Goldmann, segundo o qual qualquer fato humano só pode ser plenamente compreendido quando inserido em estruturas históricas, sociais e culturais mais amplas. A atenção à história na análise da obra de Campos baseia-se na premissa de que “toda verdade parcial só assume sua verdadeira significação por seu lugar no conjunto, da mesma forma que o conjunto só pode ser conhecido pelo progresso no conhecimento das verdades parciais” (Goldmann, 1967, p. 05-06). Ao conceber a “totalidade” como um processo contínuo de oscilação entre as partes e o todo, no qual o dinamismo das partes reflete e é moldado pelas contradições do todo, Goldmann indica que compreender a obra de Campos exige considerar seu vínculo profundo com as tensões e mudanças históricas de sua época. Essa abordagem dialética evidencia como as ideias de Campos funcionaram como respostas significativas a problemas históricos específicos, reforçando a relação entre função e estrutura como expressões do caráter histórico do comportamento humano (Goldmann, 1976, p. 204). No

1.1. As condições históricas para a instalação da Comissão Mista

A criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico está intimamente relacionada com o contexto internacional, regional e nacional das décadas de 1940 e 1950. Neste tópico, será apresentado um breve panorama dos principais eventos e circunstâncias que culminaram na instalação oficial dos trabalhos dessa instituição, em 19 de julho de 1951.

A nível internacional, já em 1941, as conversações diplomáticas entre os Estados Unidos, a Inglaterra e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) refletiam a busca por reorganizar o mundo do pós-guerra sob a liderança norte-americana.¹⁵ Essas negociações tinham como principal objetivo definir a ordem econômica mundial que prevaleceria no pós-Segunda Guerra Mundial (Malan, 1997, p. 53).¹⁶

A proposta norte-americana visava eliminar a possibilidade de um ressurgimento dos regimes nacional-capitalistas no pós-guerra, através da eliminação das barreiras ao livre fluxo de bens e serviços, da multilateralização do comércio por meio da livre convertibilidade entre as moedas dos principais países, e da criação de organismos internacionais encarregados de estabelecer as normas, os códigos de conduta e as sanções cabíveis sobre os países. É óbvio que não se tratava apenas de uma visão de estadistas. Na verdade, a proposta encontrava amplo suporte entre os setores internacionalizados da economia americana, que vislumbravam as vastas possibilidades que se abririam ao comércio e ao investimento internacionais em um mundo organizado politicamente sob a hegemonia norte-americana. Desde 1942, o esforço maior da diplomacia Roosevelt no *front* econômico seria concentrado na criação das organizações internacionais que supervisionassem a comunidade das nações no pós-guerra: as Nações Unidas e os projetos de uma organização mundial do comércio e de uma organização financeira internacional. (Malan, 1997, p. 54, grifos no original)

entanto, essa contextualização não foi explorada de maneira detalhada, somente na medida em que foi necessária para tornar inteligível a gênese da obra que estivermos analisando (Goldmann, 1973, p. 51).

¹⁵ Reconhecemos as implicações ideológicas e políticas associadas ao uso dos termos “americano” ou “norte-americano” para designar indivíduos nascidos (ou não) nos Estados Unidos. Entretanto, quando o contexto não gerar ambiguidades interpretativas, optaremos por empregar tais termos para nos referirmos a esse país, buscando traduzir aspectos culturais e políticos próprios das décadas de 1940, 1950 e 1960.

¹⁶ Os próximos parágrafos baseiam-se amplamente em: MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais no Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III: O Brasil republicano. Vol. 4: Economia e cultura (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 51-106.

Em termos de integração econômica internacional, é essencial compreender essas questões com clareza. Mais do que simplesmente “eliminar a possibilidade de um ressurgimento dos regimes nacional-capitalistas no pós-guerra”, o principal objetivo do governo americano era não cometer os mesmos “erros da política externa norte-americana após a Primeira Grande Guerra”. Por essa razão, as administrações de Washington passaram a adotar uma lógica que não reiterasse “uma política que havia colaborado, em seu isolacionismo, para prolongar os efeitos desastrosos da crise de 1929, com suas restrições ao comércio multilateral e aos fluxos internacionais de capitais privados” (Malan, 1997, p. 53).¹⁷ Essa perspectiva ganha ainda mais relevância quando se considera, como aponta Bernardo (2000, p. 36), que “a Segunda Guerra Mundial não se fez para resolver problemas nacionais, mas para reorganizar as relações internacionais, sendo essa reorganização fundamental para garantir, de ambos os lados, a adesão popular”. Nesse sentido, como bem observou Hobsbawm (1995, p. 228):

Na verdade, os planos do governo americano para o pós-guerra se preocupavam muito mais em impedir uma nova Grande Depressão do que em evitar outra guerra, uma questão a que Washington dava apenas uma atenção esparsa e provisória antes da vitória. Se Washington previa “os grandes problemas do pós-guerra” que minavam “a estabilidade – social e econômica – no mundo” (...), era porque no fim da guerra os países beligerantes, com exceção dos EUA, haviam se tornado um campo de ruínas habitado pelo que pareciam aos americanos povos famintos, desesperados e provavelmente propensos à radicalização, mais que dispostos a ouvir o apelo da revolução social e de políticas econômicas incompatíveis com o sistema internacional de livre empresa, livre comércio e investimento pelo qual os EUA e o mundo iriam ser salvos.

Em relação a essa questão – que “a maioria dos observadores esperava uma séria crise econômica pós-guerra, mesmo nos EUA, por analogia com o que ocorrera após a Primeira Guerra Mundial” (Hobsbawm, 1995, p. 228) –, não seria inadequado considerar que, além de Washington, esse receita também perpassava o pensamento econômico dos “formuladores de decisão” em geral. Isso inclui, evidentemente, Roberto Campos – inclusive, ao observar mais de perto, é possível perceber que a dissertação de mestrado em economia de Campos (1947), ao teorizar sobre o problema das flutuações

¹⁷ Convém não esquecer que “só em 1940 o produto norte-americano chegou ao nível de 1928” (Malan, 1997, p. 53).

econômicas e dos ciclos de negócios internacionais, refletia, em grande parte, uma tentativa de compreender as consequências das crises do capitalismo ocidental.¹⁸

Diante dessa perspectiva, em segundo lugar, é fundamental situar as funções que a “criação de organismos internacionais encarregados de estabelecer as normas, os códigos de conduta e as sanções cabíveis sobre os países” desempenharam nos anos do pós-guerra como “projetos de uma organização mundial do comércio e de uma organização financeira internacional”, essencialmente, sob uma certa perspectiva capitalista de “livre empresa”, “livre comércio” e investimentos liderados pelos Estados Unidos. Por sinal, como o faz notar Bernardo (2000, p. 36-37):

A fundação de instituições políticas e financeiras internacionais – a Organização das Nações Unidas, com os diversos organismos, Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – acompanhada pelo acordo monetário de Bretton Woods destinava-se a impedir que se repetissem no futuro os surtos de nacionalismo econômico, evitando assim a precipitação de confrontos armados. O reforço da globalização da economia servia os interesses dos maiores capitalistas, a quem interessava manter sem alterações o equilíbrio de poder garantido pela divisão mundial do trabalho, tal como ela resultara da guerra; e respondia ao mesmo tempo a reivindicações dos trabalhadores, que, além de não desejarem ser chacinados num novo conflito, pretendiam se beneficiar da melhoria das condições materiais de vida suscitada pelo desenvolvimento da produtividade e da mais valia-relativa, o que só seria possível se ficasse assegurada a estabilidade mundial.

Os Acordos de Bretton Woods de 1944 refletiam, em grande medida, a expressão capitalista dos próprios “projetos de uma organização mundial do comércio e de uma organização financeira internacional”, como argumenta Malan. De fato, uma vez subordinadas às decisões políticas de Washington, essas instituições “iriam promover o investimento internacional e manter a estabilidade do câmbio, além de tratar de problemas de balanças de pagamento” (Hobsbawm, 1995, p. 269).¹⁹ No entanto, é evidente que nada disso ocorreria sem contradições.

¹⁸ Ver: CAMPOS, Roberto. *Some inferences concerning the international aspects of economic fluctuations*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004. Esse texto em inglês foi organizado pelo professor Ernesto Lozardo, da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo), com apoio da Bolsa de Mercadorias e Futuros. Não há tradução da obra para o português. Assim, cada trecho traduzido ao longo deste trabalho é nossa responsabilidade.

¹⁹ Cumpre não esquecer que Campos integrou a delegação brasileira na Conferência Monetária e Financeira da ONU em Bretton Woods, realizada entre 1º e 22 de julho de 1944, em Nova Hampshire (EUA), com o objetivo de estruturar a arquitetura de cooperação econômica e financeira do pós-guerra. Em suas memórias, Campos (1994, p. 62-71) relatou como foi essa experiência. Embora seja necessário ter cautela ao lidar com fontes memorialísticas, sua descrição das complexas redes de relações intercapitalistas, da natureza dessas redes e do papel particular da delegação brasileira – e, dentro dela, da

O monopólio nuclear e a incontestável hegemonia militar norte-americana, contudo, não podiam contribuir para impor o projeto de uma economia mundial aberta, sob o signo do capitalismo. Os defensores de tal projeto no governo americano teriam que enfrentar dois tipos de oposição: uma interna, associada aos tradicionais interesses não-internacionalistas, fortemente representados no Congresso norte-americano, outra externa, associada às reticências dos demais países capitalistas relevantes em “abrir” suas economias ao comércio nas condições de desemprego e tensão social do mediato pós-guerra. (Malan, 1997, p. 56)

O final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), porém, marcaria o início de mudanças significativas nas relações entre os Estados Unidos, os países da Europa Ocidental e a União Soviética, indicando um novo cenário internacional. Dito de outra maneira, o estabelecimento da Guerra Fria (1947-1991), que marcou a bipolarização do mundo entre os Estados Unidos e a União Soviética, assinalou uma mudança militar, política, econômica e ideológica quanto às “resistências internas” europeias ao projeto internacionalista americano (Malan, 1997, p. 57).²⁰

Três meses após o discurso que definia “a doutrina Truman”, (...) o General Marshall, no começo de junho de 1947, ofereceu ajuda norte-americana para o reerguimento econômico da Europa, que se achava então incapaz de reerguer-se por si mesma. A fala de Marshall situa-se no plano econômico, mas as preocupações que o inspiraram são de várias ordens, entre as quais a de impedir que a Europa Ocidental

tecnocracia nacional presente na conferência – revela, de maneira clara, as práticas capitalistas que se consolidaram durante o evento. Sobre a tecnocracia nacional presente na conferência, destacamos o seguinte trecho: “Para um terceiro-secretário de embaixada, o estímulo intelectual e a convivência prestigiosa com alguns dos luminares da finança internacional não podia ser mais atraente. A delegação brasileira era presidida pelo ministro da Fazenda de Getúlio Vargas, Arthur de Souza Costa, um homem de escassas letras econômicas mas de extraordinário bom senso prático. Mas a estrela da delegação era, sem dúvida, o professor Eugênio Gudín, de quem me tornei amigo por longos anos. Os outros delegados eram Francisco Alves dos Santos Filho, diretor de câmbio do Banco do Brasil; Valentin Bouças, do Conselho de Economia e Finanças; Victor Azevedo Bastian, diretor do Banco da Província do Rio Grande do Sul e o grande Octávio Gouvêa de Bulhões, então chefe da Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do ministério da Fazenda. Gudín e Bulhões eram ambos autodidatas em economia, mas aliavam a uma boa informação teórica um enorme bom senso prático. Gudín, mais frenético, e Bulhões impassivelmente calmo, formavam uma dupla que resumava dignidade e competência” (Campos, 1994, p. 62). Nunca é demais ressaltar que as práticas que emergiram dessa conferência, marcada pelo predomínio de uma certa “filosofia privatista dos acordos de Bretton Woods” (Campos, 1994, p. 175), resultaram na criação de instituições que, no sentido em que lhe confere Bernardo (1991b, p. 17) “exteriorizaram-se relativamente a essas práticas, reproduzindo-se por isso como novas práticas” e conformando o sistema monetário internacional do pós-guerra. Assim, a fundação do FMI e do Banco Mundial, “enquanto sujeitos de inter-relação e de relação” com as práticas de Bretton Woods, esteve diretamente alinhada aos interesses capitalistas de Washington. Ver: CAMPOS, Roberto. A Conferência de Bretton Woods. In: *Lanterna na Popa: memórias*. RJ: Topbooks, 1994, p. 62-71.

²⁰ Convém lembrar que, “em 1947, mais de 60% do comércio europeu ainda era organizado em bases bilaterais” (Malan, 1997, p. 56).

deslize para o caos. (...) Dessarte, não é só o Plano Marshall, mas também a conjunção do oferecimento norte-americano e da recusa soviética que remata a cisão da Europa. A “cortina de ferro” de que falava Churchill, e que até então só tinha significação política, é agora duplicada por uma barreira econômica: a Europa divide-se em duas partes. A partir da recusa soviética e da conferência que dá consistência ao Projeto Marshall, as duas Europas seguirão evoluções divergentes: dois blocos se constituem. A Oeste, os países ligados aos Estados Unidos, a princípio à sua economia, mas logo também à sua estratégia: no dia 4 de abril de 1949, a Europa Ocidental une-se por vinte anos pelo Pacto Atlântico. Os Estados Unidos, presentes na Europa, concordam, pela primeira vez na história, em plena paz – mas uma paz que é também uma guerra fria – em manter tropas permanentes na Europa a fim de garantir a segurança da sua parte ocidental, e significar que não deixarão estourar um terceiro conflito sem que dele participem desde o princípio. No Leste, os países formam um bloco em torno da União Soviética. Suas economias solidarizam-se com a da Rússia; seus sistemas militares também. (Rémond, 1976, p. 149-150)

Para os propósitos desta pesquisa, sob a perspectiva da transnacionalização do capital, as observações de Bernardo (2000) são particularmente úteis para a compreensão das práticas tecnocráticas de Campos inseridas nesse contexto. Segundo o autor, mais do que marcar o estabelecimento de “uma severa cadeia de obstáculos à internacionalização do capital rumo à esfera soviética”, o Plano Marshall significou, em termos capitalistas, a intensificação da integração econômica e tecnológica entre os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos (Bernardo, 2000, p. 37). Nessa lógica, a esfera soviética passou a ser contida por uma série de barreiras econômicas, de modo que “a Cortina de Ferro, antes de mais, [se tornou] uma muralha econômica com que o capitalismo da esfera norte-americana cercou o capitalismo de Estado soviético” (Bernardo, 2000, p. 37).

Diante desse cenário, Bernardo (2000, p. 37) sustenta que, desde o começo da Guerra Fria, a divisão entre os países mais desenvolvidos não se explicava pela existência ou não de um planejamento centralizado, mas sim pela capacidade de internacionalização de suas economias. Em última instância, conclui o autor, “a derrocada do regime soviético demonstra a impossibilidade de proceder a qualquer desenvolvimento econômico que não ocorra num plano diretamente internacional” (Bernardo, 2000, p. 37). Trata-se de uma chave interpretativa fundamental para compreender a lógica que estruturava as práticas tecnocráticas de Campos ao longo da década de 1950, cuja concepção de planejamento visava, de forma deliberada, à inserção articulada do capitalismo brasileiro na dinâmica do sistema internacional.

Estabelecido esse contexto internacional, passamos agora a esboçar o cenário regional em que se inseriram as transformações ocorridas no Brasil. Para evitar ambiguidades, é importante destacar que a relação entre as políticas postas em prática pelo Presidente Harry S. Truman (1884-1972) e a criação da Comissão Mista será abordada mais adiante. Em termos metodológicos, essa análise ocorrerá não apenas quando tratarmos do governo de Eurico Dutra e do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), mas também ao analisarmos o conjunto de escritos de Campos produzidos durante sua atuação nessa instituição. Antes de avançarmos nessa discussão, porém, é necessário apresentar alguns dos aspectos mais relevantes do quadro regional e nacional das décadas de 1940 e 1950.

Talvez em nenhum outro continente, a avassaladora presença dos Estados Unidos se fazia sentir tão amplamente quanto a América Latina do imediato pós-guerra. Pela primeira vez na história, adquiriam o virtual monopólio de influência na região, constituindo praticamente sua única fonte de capitais, da assistência técnica e militar e seu mais importante mercado: quase 60% das importações latino-americanas no triênio 1946-48 provinham dos EUA, que absorviam quase a metade das exportações latino-americanas. (Malan, 1997, p. 58, grifos nossos)²¹

Não nos interessa explorar no contexto deste trabalho as profundas raízes históricas implícitas na “avassaladora presença dos norte-americanos nessa região do continente americano”, como indicou Malan acima. Entretanto, consideramos necessário destacar dois aspectos da política de Washington para com a América Latina.

Em primeiro lugar, embora os Estados Unidos tivessem adquirido “virtual monopólio de influência na região, constituindo praticamente sua única fonte de capitais, da assistência técnica e militar e seu mais importante mercado”, os norte-americanos consideravam a América Latina “uma região de importância relativamente secundária” (Malan, 1997, p. 59). Essa perspectiva, porém, mudou ao término da Segunda Guerra Mundial e com a escalada da Guerra Fria.

Em segundo lugar, diante do acirramento das tensões e disputas entre os Estados Unidos e a União Soviética, Washington passou a priorizar considerações de Segurança

²¹ Para se ter uma boa noção do quanto o mercado regional era importante para os Estados Unidos, basta lembrar que, “em 1945, 42% das importações norte-americanas eram originárias da América Latina (contra 25% imediatamente antes da guerra)”. Já do ponto de vista financeiro, é fundamental assinalar que “o Eximbank, que desde sua criação em 1934 operava essencialmente com a América Latina, havia se transformado em uma agência autônoma em 1945 e tinha tido sua capacidade de empréstimos elevada para US\$ 3,5 bilhões (contra 700 milhões em 1940)”. Neste cenário econômico, era de se pensar, como indicou Malan, que “as expectativas pareciam promissoras” para a América Latina (Malan, 1997, p. 62).

Nacional como eixo central de sua política externa global (Malan, 1997, p. 59). Essa mudança não apenas redefiniu as relações dos Estados Unidos com a América Latina, mas também teve um impacto significativo nas relações com o Brasil. Aliás, entre os países latino-americanos, o Brasil era o país que apresentava as maiores expectativas na cooperação econômica e militar norte-americana.

Em sua análise das relações econômicas internacionais do Brasil, Malan (1997, p. 59) aponta duas razões para essa constatação: em parte, porque “o Brasil tinha-se caracterizado no passado recente, dentre os países grandes do continente, como o mais fiel aliado das iniciativas da política norte-americana para com a América Latina”, haja vista sua colaboração no esforço de guerra;²² e, em parte, porque “o Brasil havia sido dos primeiros países do mundo a participar, lealmente aos EUA, a partir de 1943, das discussões sobre a criação das instituições internacionais projetadas para o mundo do pós-guerra”, basta ver que “nas conferências interamericanas a tradicional discrição da diplomacia brasileira não escondia seu apoio às iniciativas norte-americanas” (Malan, 1997, p. 59).

Agora, vejamos, em linhas gerais, como os acontecimentos dessa época levaram, durante o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-50), à instalação oficial da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em 1951.

Os primeiros anos do Governo Dutra foram marcados por “expectativas” promissoras, que, no entanto, deram lugar a “frustrações” à medida que as relações econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos se enfraqueciam consideravelmente. Como ficaria evidente posteriormente, as reais prioridades de Washington estavam voltadas para outras partes do mundo – sendo o caso do Eximbank um exemplo emblemático dessa orientação.²³

Coerente com seu projeto de internacionalização da economia mundial, os Estados Unidos estavam preparados para oferecer não mais que conselhos à América Latina e insistir no caráter global, e não regional, da política norte-americana para o pós-guerra. Na Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e Paz, especialmente convocada em fevereiro de 1945, estes conselhos seriam apresentados pela primeira vez: os países latino-americanos

²² “Sua colaboração no esforço de guerra havia ido muito além da cessão de bases aéreas e navais no território nacional: o suprimento de matérias-primas básicas e materiais estratégicos havia sido assegurado a preços estáveis durante o conflito e forças brasileiras se empenharam diretamente em expulsar tropas alemãs do território italiano em 1944”, lembra Malan (1997, p. 59).

²³ “Na verdade, o Eximbank concederia crédito de US\$ 1,9 bilhão à Europa no último semestre de 1945 e em 1946 contra US\$ 140 milhões concedidos à América Latina no mesmo período” (Malan, 1997, p. 63).

deveriam eliminar restrições e controles cambiais e encorajar o fluxo de capitais privados. A Ata da Reunião Chapultepec previa a realização de uma conferência interamericana para discutir problemas econômicos da região, que os Estados Unidos só viriam a aceitar fosse considerada em 1954, como preço pelo apoio político latino-americano à sua intervenção na Guatemala. (Malan, 1997, p. 63, grifos nossos)

O fato é que, em 1946, frente às solicitações de cooperação econômica do governo brasileiro, que se acreditava merecedor de tratamento especial por ter participado e apoiado os EUA na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos deixaram claro sua posição oficial de que “o Brasil deveria procurar ampliar suas fontes internas de financiamento *antes* de solicitar ajuda do governo norte-americano”, e “criar um clima favorável ao ingresso de capitais privados”.

A posição oficial dos Estados Unidos acerca destas solicitações foi definida ainda em 1946 nos seguintes termos: (a) o Brasil deveria procurar ampliar suas fontes internas de financiamento *antes* de solicitar ajuda do governo norte-americano; (b) o Brasil deveria distinguir entre seus programas de reequipamento e seus programas de desenvolvimento. Os gastos com os primeiros deveriam ser considerados como importações deferidas e financiadas com as amplas reservas internacionais acumuladas nos anos de guerra; (c) para os programas de desenvolvimento, o interlocutor deveria ser não o governo norte-americano, mas a instituição multilateral especialmente criada para tal fim – o Banco Mundial e (d) de qualquer forma, o Brasil deveria ter presente que seu desenvolvimento, em última análise, dependeria da habilidade de criar um clima favorável ao ingresso de capitais privados. (Malan, 1997, p. 63-64, grifos no original)

O certo é que, interpretadas sob outro ângulo, essas orientações refletiam aspectos centrais da chamada “política do presidente Truman”. Mais do que isso, expressavam a nova diretriz da política norte-americana, que passou a priorizar a promoção da internacionalização da economia mundial em detrimento da concessão de assistência direta. Essa mudança significou um duro golpe para o Brasil, que enfrentava sérias dificuldades econômicas – sobretudo no tocante ao balanço de pagamentos em moedas conversíveis, como o dólar americano, conforme argumenta Malan (1997, p. 64-65). Com efeito, as reservas internacionais acumuladas durante a guerra mostraram-se insuficientes para cobrir os déficits, e a liberalização cambial promovida pelo governo Dutra fracassou em atrair os capitais privados esperados, resultando em uma significativa saída líquida de divisas. Como sintetiza Malan (1997, p. 65), “o problema

fundamental para o balanço de pagamentos brasileiro não só em 1946, como nos dez anos que se seguiram, era a questão da inconvertibilidade das moedas de países que absorviam cerca de metade das exportações brasileiras”. E complementa:

Em 1947-48, portanto, o problema cambial do setor externo da economia brasileira era o saldo de pagamentos em moedas conversíveis, mais especificamente em dólares norte-americanos. Certamente, o problema não era apenas brasileiro. A “escassez de dólares” era um tema de repercussão mundial, resolvido – para a Europa através de empréstimos de governo a governo sob a égide do Plano Marshall. (Malan, 1997, p. 66)

De fato, esse não era um problema exclusivo do Brasil. No entanto, independentemente disso, significou um grande desafio que continuou a afetar gravemente as autoridades governamentais do país. Mais adiante, durante nossa análise da exposição que Campos realizou sobre o desenvolvimento econômico nacional, retomaremos essa questão. Essa exposição ocorreu durante a visita do secretário de Relações Exteriores do Estados Unidos, Dean Acheson, ao Brasil em 1952, ocasião em que ele supervisionou os trabalhos da Comissão Mista e tratou de negociações e outros assuntos com o segundo governo de Vargas.

Em todo caso, em 1950, uma mudança significativa ocorreu com a aprovação pelo Congresso norte-americano do “Act of International Development”, que autorizava o estabelecimento de comissões econômicas mistas para fornecer assistência técnica e econômica.

Em junho de 1950 o Congresso norte-americano aprova – sob o nome de *Act of International Development* – o projeto de lei e o pedido de verba que lhe havia sido encaminhado por Truman em junho de 1949, e que correspondia ao quarto ponto do seu discurso de posse em janeiro de 1949. A lei continha um proviso que permitia o estabelecimento de comissões econômicas mistas para negociar conjuntos de objetivos para ajuda técnica e econômica. Apenas oito países requisitaram tais comissões, dentre eles o Brasil. A escassa recepção deveu-se, em parte, ao desencanto acumulado desde 1945 e, em parte, ao fato de que a autorização para instalação das Comissões conjuntas representava “não mais que uma sugestão no sentido de que o governo dos Estados Unidos e o governo do país receptor poderiam *tentar* a administração conjunta de uma agência de programação econômica no país receptor”. (Malan, 1997, p. 68-69, grifos no original)

Aproveitando essa oportunidade, o Brasil formalizou o pedido para a criação de tal comissão. Em dezembro de 1950, já com Getúlio Vargas eleito presidente e em meio à Guerra da Coreia, foi formalmente constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Esse acordo marcou uma mudança significativa na colaboração entre os dois países, com foco na elaboração de projetos concretos que poderiam ser analisados por instituições financeiras como o Eximbank e o Banco Mundial, conforme indicado por Malan (1997, p. 69-70).

A criação da Comissão Mista foi, portanto, o resultado de uma série de eventos e circunstâncias: a “frustração” das “expectativas” de cooperação econômica pós-guerra, a mudança nas prioridades dos Estados Unidos, os sérios problemas econômicos enfrentados pelo Brasil, a atuação direta do presidente Truman e a legislação norte-americana que facilitou a formação de “comissões tecnocráticas econômicas mistas”.²⁴ Esses elementos convergiram para o estabelecimento de um instrumento de integração tecnológica mais estruturado e direcionado para resolver os problemas econômicos brasileiros no início dos anos 1950.

Instalada oficialmente a CMBEU, em 19 de julho de 1951, foi designada do lado brasileiro, uma equipe intelectualmente forte, com diversificada experiência. O chefe, escolhido pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer, era o engenheiro gaúcho Ari Frederico Torres, misto de empresário e técnico, ex-diretor do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), com trabalhos interessantes no campo do cimento protendido e do síter metalúrgico. Os conselheiros técnicos eram o notável geólogo Glycon de Paiva Teixeira, ex-diretor do Departamento Nacional de Produção Nacional, e Lucas Lopes, engenheiro ferroviário, que depois se especializou em energia elétrica e foi um dos fundadores da CEMIG. O conselheiro-financeiro era Victor Bouças, presidente do Conselho Técnico de Economia e Finanças, veterano da Conferência de Bretton Woods, e paciente negociador dos inúmeros contenciosos com portadores de títulos brasileiros. O secretário-executivo era Vitor da Silva Alves, ex-funcionário das Nações Unidas, que viria depois a ser nosso diretor no BIRD. Como único funcionário do Itamaraty então formalmente

²⁴ Sola (1998, p. 101) observa que “foi a mudança no contexto internacional, marcado pela iminência de um novo esforço de guerra, que motivou a alteração da estratégia norte-americana em relação ao Brasil. A convocação dos países latino-americanos para uma reunião em Washington em dezembro de 1950 tinha por objetivo imediato mobilizar o apoio aos Estados Unidos, empenhado nos preparativos para a Guerra da Coreia. Isso se refletiu com maior clareza na disposição do governo norte-americano de colaborar com um vasto programa de reequipamento e expansão dos diferentes setores de infraestrutura pela intermediação das instituições financeiras oficiais. A nomeação de João Neves da Fontoura [do Partido Social Democrático] (PSD), conhecido por suas atitudes pró-americanas, para o Ministério de Relações Exteriores sinalizava a disposição de Vargas de aproveitar a conjuntura favorável a uma rápida reaproximação com os Estados Unidos”.

graduado em economia, fui [Campos] designado conselheiro econômico. (Campos, 1994, p. 159-160)²⁵

Apresentado dessa forma, o relato memorialístico de Campos sobre a tecnocracia nacional na Comissão Mista funciona, neste ponto, apenas como ponto de partida para o próximo tópico. Embora, para os propósitos desta pesquisa, a identificação dos capitalistas que atuaram ao lado de Campos seja um aspecto fundamental para a compreensão da visão de mundo tecnocrática em jogo, o objetivo imediato é examinar suas determinações institucionais. A partir disso, pretende-se evidenciar as “práticas institucionalizadas” que se desenvolveram e se consolidaram no âmbito da CMBEU.

1.1.1. Quais eram as diretrizes institucionais da Comissão Mista?²⁶

De fato, não há uma resposta clara sobre quais eram as diretrizes a que os integrantes norte-americanos e brasileiros estavam submetidos nessa instituição.

A Comissão Mista é amplamente reconhecida por seu Relatório Geral, que apresentou um exame rigoroso dos principais problemas da economia brasileira e serviu de base para formulação de medidas voltadas ao desenvolvimento capitalista do país (Malan, 1997). No entanto, como observa Ribeiro (2012, p. 158), embora esse documento seja o mais conhecido, a maior parte da produção da Comissão – reunidos em quatorze volumes de Projetos e um volume intitulado *Estudos Diversos* – permanece pouco explorada pela historiografia.

Nestes termos, dado que o objetivo específico deste tópico é delinear as determinações institucionais às quais Campos esteve submetido durante sua atuação intelectual na Comissão Mista, adotaremos o expediente de, a partir dos objetivos expressos no Relatório final, inferir as possíveis diretrizes que orientaram os trabalhos dos tecnocratas envolvidos.

²⁵ Ver: CAMPOS, Roberto. As ambiguidades construtivas e A instalação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). In: *Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 154-161.

²⁶ A obra clássica de referência sobre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos é a *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*, de Pedro Sampaio Malan, Regis Bonelli, Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980), cuja contribuição buscamos incorporar à presente investigação. Além desse importante trabalho, também recorremos à análise desenvolvida por RIBEIRO, Thiago Reis Marques. Das missões à Comissão: Ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953). Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2012. Dissertação (Mestrado em História), que oferece uma leitura crítica e atualizada do tema.

Ainda que os objetivos da CMBEU tenham variado consideravelmente entre a tecnocracia norte-americana e brasileira – e mesmo entre diferentes setores de cada governo –,²⁷ Ribeiro (2012, p. 158) ressalta que, no que se refere ao conteúdo do *Relatório Geral*, os propósitos da Comissão Mista eram claramente definidos, com ênfase nos seguintes aspectos:

[...] a criação de condições para incremento do fluxo de investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, requeridos para acelerar o desenvolvimento econômico, assim como a eliminação de obstáculos que a esses investimentos se antepunham. O objetivo imediato consistia na preparação de projetos para inversões de capitais em setores básicos, sadiamente concebidos para assegurar um crescimento equilibrado e ordeiro da economia brasileira e *tecnicamente ajustados aos requisitos de instituições de financiamento estrangeiro ou internacional, tais como o Banco de Exportação e Importação e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento*. Para esse fim, o meio escolhido foi a prestação de assistência técnica, através do intercâmbio de experiência e conhecimento tecnológico. (Relatório Geral da CMBEU apud Ribeiro, 2012, p. 159, grifos no original)

Em resumo, pode-se dizer que a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos tinha três principais objetivos: primeiro, a criação de Condições Gerais de Produção para investimentos, o que implicava facilitar o fluxo de investimentos públicos e privados, tanto nacionais quanto estrangeiros, necessários para acelerar o desenvolvimento econômico, o que incluía, por sua vez, a eliminação dos “pontos de estrangulamento” que obstaculizavam esses investimentos; segundo, a preparação de projetos de investimentos, pois a comissão se dedicava à elaboração de projetos de investimento em setores básicos que assegurassem um crescimento econômico equilibrado e ordenado – por sinal, esses projetos precisavam ser ajustados aos requisitos de instituições financeiras internacionais, como o Banco de Exportação e Importação e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento; por fim, o terceiro objetivo era oferecer assistência técnica. Isso envolvia o intercâmbio de experiências e

²⁷ Vejamos o que disse Ribeiro (2012, p. 158, grifos nossos) a esse respeito: “Da parte brasileira, por sua vez, o significado da Comissão também não era homogêneo. Aqueles setores do governo do ‘grupo Lafer’ eram os mais empenhados nesses trabalhos, inclusive pelo fato que a força de sua posição no interior do governo – pró-Estados Unidos, ou, nas palavras de Campos, ‘internacionalista de meios’ – dependia, em parte, do sucesso do intercâmbio com os norte-americanos, no caso, a própria Comissão Mista. Outro setor do governo, ligado à Assessoria Econômica de Vargas, apesar de não estar diretamente empenhado nos trabalhos da Comissão, não apresentava bloqueios ou objeções aos seus projetos e análises. *Na estratégia de governo de Vargas, tanto a Assessoria Econômica quanto a Comissão Mista teriam funções complementares, antes que contraditórias*”. De fundamental importância capital para os objetivos desta pesquisa, essa discussão será retomada nas considerações finais deste trabalho.

conhecimentos tecnológicos para proporcionar suporte técnico necessário (Ribeiro, 2012, p. 158-161).

Em suma, a nosso ver, duas expressões resumem os objetivos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos: organizar as Condições Gerais de Produção e a integração tecnológica para o capitalismo brasileiro.

Com relação ao objetivo referente à “preparação de projetos de investimentos”, Ribeiro (2012, p. 159, grifos no original) observa que a elaboração desses trabalhos foi apresentada “como sendo uma *técnica* aparentemente isenta de política ou ideologia, mas que, na verdade, favorecia certos interesses políticos e econômicos”, principalmente os interesses alinhados com Washington. Isso se evidencia quando o Relatório Geral discorre sobre seus objetivos, com ênfase nesta “questão técnica”:

Para vencer os desequilíbrios resultantes acentua-se a necessidade de se formularem e executarem, com firmeza, medidas de política creditícia, fiscal e cambial, capazes de permitir a consecução e preservação de altos níveis de investimento e produção, com um ritmo menor de inflação e uma posição tolerável de balanço de pagamentos. Não menos urgente era a formulação e a execução prática de programas concretos de investimentos, destinados à eliminação de pontos de estrangulamento na produção de energia elétrica, nos sistemas de transporte pesado e na produção de combustíveis capazes de entorpecer o ritmo de progresso econômico. Pela natureza de seu mandato, e em vista da limitação dos recursos financeiros, internos e externos, com que prudentemente poderia contar para o seu programa, a Comissão Mista concentrou esforços sobre dois objetivos restritos: *primeiro*, a elaboração de projetos prioritários concretos para a reabilitação de transportes e expansão de energia elétrica, suplementados por alguns projetos-pilotos nos setores de agricultura e indústrias; em *segundo* lugar, a *ativação de programas de treinamento e assistência técnica*. (Relatório Geral da CMBEU apud Ribeiro, 2012, p. 159, grifos no original)

Sob essa perspectiva, dois objetivos específicos foram destacados: os conceitos de “projetos prioritários” e “treinamento e assistência técnica”. Por sinal, sobre este segundo ponto, Ribeiro (2012, p. 159-160) observa que “mais de 400 bolsas de estudos e intercâmbio no exterior foram concedidos neste período, sendo de grande destaque o intercâmbio técnico na área de tecnologia agrícola”.

Certamente, com base nos trechos expostos e na compreensão da literatura acadêmica que investigou os trabalhos e objetivos da Comissão Mista, podemos supor e delinear como era trabalhar nessa instituição.

Primeiramente, em relação às “orientações institucionais”, o que se observa é que os integrantes da Comissão Mista eram orientados a priorizar o desenvolvimento econômico do Brasil, facilitando o fluxo de investimentos e a implementação de projetos em setores-chave. A cooperação técnica e econômica entre Brasil e Estados Unidos era considerada essencial para o êxito desse empreendimento tecnocrático, e os membros da Comissão eram incentivados a promover essa cooperação por meio da assistência técnica e do intercâmbio de conhecimentos.

Em segundo lugar, quanto às “diretrizes de trabalho”, o que é possível notar é que os integrantes da Comissão Mista tinham como diretrizes a elaboração de projetos prioritários para reabilitação de infraestrutura, como transporte e energia, além de investimentos em setores agrícolas e industriais. Acreditamos que era esperado, por sua vez, que os membros da CMBEU trabalhassem dentro dos limites impostos pelos recursos financeiros disponíveis, evitando pressões inflacionárias e sobrecargas no balanço de pagamentos. Voltaremos a esta discussão oportunamente.

Por fim, no que se refere à “influência na produção teórica”, consideramos que a atuação na Comissão Mista exerceu impacto significativo ao oferecer uma perspectiva pragmática e aplicada dos desafios econômicos do Brasil. A ênfase na busca por soluções concretas, assim como na conciliação entre crescimento econômico e estabilidade macroeconômica, tende a refletir-se na produção técnica e teórica dos autores envolvidos, evidenciando a valorização de políticas econômicas equilibradas e de projetos orientados ao desenvolvimento sustentável.

Tendo isso em mente, Sola (1998, p. 110, grifos nossos) é categórica: é “*inegável*” que a ação da Comissão Mista significou “um importante ponto de inflexão no processo de acumulação de experiência técnica e científica” na trajetória de seus integrantes. Além de viabilizar a elaboração de dezenas de projetos específicos – “contribuindo assim para o refinamento de técnicas correntes de planejamento setorial” –, a Comissão também exerceu “uma função legitimadora no que toca a uma abordagem mais flexível e menos doutrinária da política econômica”.

Em perspectiva mais ampla, a autora (Sola, 1998, p. 94-115) descreve a Comissão Mista como um verdadeiro “campo de socialização de novas práticas de planejamento econômico”, no qual os tecnocratas brasileiros foram expostos a ideias, métodos e práticas de gestão econômica inspiradas no modelo capitalista norte-americano.

Nesse contexto, como parte dessas “práticas institucionalizadas”, Campos, enquanto integrante dessa instituição, teve a oportunidade de interagir com especialistas e assimilar novos argumentos sobre planejamento, desenvolvimento e racionalização da economia. Essa contato direto com modelos econômicos norte-americanos e com sua aplicação prática no Brasil constituiu uma experiência formativa decisiva, especialmente no que diz respeito às reflexões sobre a modernização, produtividade e organização das Condições Gerais de Produção em economias capitalistas em desenvolvimento.

De modo efetivo, essa vivência influenciou significativamente sua concepção de desenvolvimento capitalista, sua visão tecnocrática de planejamento econômico e a centralidade atribuída à integração tecnológica. À luz dessas observações e da discussão realizada até aqui, passamos, a seguir, à análise do primeiro texto produzido por Campos sob os auspícios da Comissão Mista.²⁸

1.2. O papel do planejamento econômico no desenvolvimento capitalista

Em 1952, Campos apresentou a conferência “Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos” no Seminário Internacional sobre organização, direção e funcionamento dos serviços auxiliares e órgãos de Estado Maior (Staff), evento realizado com o patrocínio da ONU, do Governo Brasileiro e da Unesco.²⁹ A rigor, consideramos essa exposição como a primeira formulação do autor conforme as determinações institucionais da Comissão Mista.³⁰

²⁸ Nessas circunstâncias, importa registrar o que afirmou Campos (1994, p. 163) em suas memórias: “Outra contribuição importante, por conter uma análise razoavelmente inovadora da conjuntura brasileira, foi o relatório final da CMBEU. Parte dele foi escrito por mim no Rio de Janeiro, com a colaboração de Otávio Dias Carneiro, e parte em Washington, onde trabalhei a quatro mãos com Phillip Glaessner, o economista chefe da seção americana. A análise é eclética, procurando escapar às controvérsias ideológicas de então, ou seja, a batalha dos ismos – monetarismo e estruturalismo, nacionalismo e desenvolvimentismo”. Feito esse registro, ainda que Campos (1994, p. 163) tenha reconhecido sua participação na redação do Relatório Geral da Comissão Mista, esse documento não foi incorporado ao corpus desta pesquisa. Trata-se de uma decisão metodológica fundamentada no método proposto por Goldmann (1976), que privilegia a análise imanente da obra autoral. Como indicam Malan *et al.* (1980), Ribeiro (2012) e Sola (1998), o relatório resultou da consolidação de estudos setoriais elaborados por múltiplos técnicos, cabendo a Campos uma função de sistematização e redação técnica – o que, embora relevante, não se configura como a expressão de um quadro teórico próprio, tal como se observa em seus textos efetivamente autorais.

²⁹ O conteúdo desse artigo foi publicado em duas partes na revista *Digesto Econômico*: a “Introdução” apareceu na edição n. 89, de abril de 1952(a); e a “Conclusão” na edição n. 90, em maio de 1952(b). Posteriormente, o texto completo foi incorporado e republicado em 1963 no livro *Economia, planejamento e nacionalismo* (Campos, 1963a).

³⁰ Antes de tudo, é importante destacar que Campos publicou, em junho de 1952, um artigo intitulado “Uma interpretação institucional das leis medievais da usura” na *Revista Brasileira de Economia*, quando

Nesse trabalho, Campos abordou as principais questões e princípios capitalistas ligados ao planejamento econômico, enfatizando tanto a importância do planejamento em si quanto o papel central do “planejador” na administração pública dos países que buscavam superar a condição de subdesenvolvimento, como o Brasil. Sua abordagem refletia as preocupações da época quanto à necessidade de uma estratégia estruturada para promover o desenvolvimento econômico de países periféricos e dependentes.

No estudo desse texto, destacam-se cinco pontos principais que formam a base da estrutura lógica e apoiam o argumento central: 1) a discussão sobre a necessidade do planejamento econômico em geral e as razões que o tornavam particularmente importante nos países subdesenvolvidos; 2) reflexões sobre o escopo e o âmbito do planejamento econômico; 3) uma densa exposição sobre alguns princípios capitalistas e desafios específicos do planejamento econômico nesses países; 4) a explicação das dificuldades enfrentadas no processo de planejamento nas economias subdesenvolvidas; e, 5) a visão do autor sobre a integração entre planejamento e administração pública (Campos, 1963a, p. 07-51).³¹

já atuava na Comissão Mista. No entanto, não o consideramos parte de sua produção institucional, uma vez que, segundo o próprio autor, o texto foi escrito durante sua pós-graduação na Universidade de Colúmbia, antes de sua entrada na Comissão (Campos, 1994, p. 398). Sobre o conteúdo, Campos (1994, p. 398) relatou: “Minha tese era uma crítica à teoria de Max Weber de que a ética protestante, oriunda da grande Reforma, estava na raiz da eclosão do capitalismo moderno. Arguia eu que, quando eclodiu a Reforma, a Europa já havia experimentado pelo menos um século de intensa atividade capitalista nas cidades italianas, notadamente Veneza e Florença, assim como no sul da Alemanha e Flandres”. Mais decisivo, contudo, é que uma leitura imanente do texto não revela vínculos significativos com sua trajetória institucional naquele momento. Em termos metodológicos, trata-se de um caso em que, no sentido que lhe confere Goldmann (1976, p. 53), não se pode estabelecer “uma relação significativa e funcional entre, por um lado, o dever de uma visão de mundo e a gênese de um texto a partir desse, e, por outro lado, alguns fenômenos exteriores a esse último”. Premissa que, portanto, não se aplica ao artigo de junho de 1952.

³¹ Fundamentada nas premissas de Goldmann, nossa análise visa compreender a estrutura interna da obra de Campos, interpretando suas partes e as relações entre elas dentro de um todo, sem recorrer a explicações externas. Como afirma Goldmann (1976, p. 53), “a interpretação de uma obra deve compreender todo o texto ao nível literal, e sua validade é julgada única e exclusivamente pela parte do texto que consegue integrar”. Em outras palavras, “a compreensão é um problema de coerência interna do texto que supõe que se tome *ao pé da letra o texto, todo o texto e nada mais que o texto*” e que se procure em seu interior uma estrutura significativa global” (Goldmann, 1976, p. 48, grifos no original). Efetivamente, cada parte de uma estrutura desempenha uma função específica dentro do todo. Como já indicado, as estruturas refletem respostas significativas dos indivíduos aos desafios sociais, políticos e históricos e, por isso, estão ligadas ao movimento de transformação da totalidade. Nesse sentido, as partes e as estruturas não são elementos isolados, mas cumprem papéis funcionais no âmbito da totalidade (Goldmann, 1976, p. 48). A análise imanente, assim, não se limita a identificar o significado das partes de forma isolada, mas busca compreender seu caráter funcional e sua contribuição para a realização e eventual superação da estrutura.

Isto posto, Campos introduziu a discussão sobre a necessidade do planejamento econômico após contextualizar que, à época, a planificação ainda não era totalmente aceita como um método racional entre os economistas.³²

É claro que mudou hoje radicalmente a situação, graças a vários fatores. De um lado, a teoria e a prática do socialismo tornaram clara a possibilidade de uma solução racional do problema da formação de preços e do contingentamento de fatores nas economias planejadas. Entre as próprias economias capitalistas, a recorrência das depressões econômicas forneceu a base para uma aceitação prática e teórica da intervenção corretiva do Estado, através de formas variadas de planejamento. Além disso, o novo surto de interesse internacional dos países subdesenvolvidos, dessatisfeitos com o lento ritmo do desenvolvimento econômico espontâneo, propiciou um reexame, pelos economistas, dos fundamentos da planificação econômica. (...) De modo geral, entretanto, a intenção de planejar passou a ser um *datum* [dado] político e sociológico, não restando aos economistas outro recurso que aplicar o seu instrumental analítico ao desenvolvimento de uma técnica planificadora. A questão é hoje menos de saber se os governos devem ou não intervir no domínio econômico, através do planejamento, que de determinar a forma e escopo desse planejamento. (Campos, 1963a, p. 13, grifos no original)

Logo de início, a introdução de Campos já revelava elementos importantes de seu pensamento. A primeira ideia relevante é que, segundo ele, a aceitação do planejamento econômico entre os economistas ocorreu devido a mudanças significativas, como a demonstração de “a teoria e a prática do socialismo” da “possibilidade de uma solução racional do problema da formação de preços e do contingentamento de fatores nas economias planejadas”. Esse diagnóstico foi impactante para moldar a forma como Campos pensava os termos capitalistas do planejamento econômico.³³

³² A base conceitual dessa exposição foi apresentada pelo autor da seguinte maneira: “Entenderemos os países subdesenvolvidos lato sensu, como sendo aqueles em que a grande maioria da população se entrega a atividades primárias (agropecuárias ou extrativas), com a aplicação de processos primitivos de produção e baixo nível de renda per capita. Quanto à expressão ‘planejamento’, entendemo-la (...) como significando a ‘orientação das atividades econômicas por um órgão comunal, mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado’. O plano é, portanto, algo mais concreto que uma ‘declaração de política’, ou mesmo que um programa de ação, visto que este último não encerra necessariamente uma determinação quantitativa; é algo menos concreto que um projeto, o qual pormenoriza uma operação individual em todos os seus detalhes econômicos e técnicos” (Campos, 1963a, p. 10).

³³ Conforme assinalou Campos à época (1963a, p. 13): “Como quer que seja, é indiscutível que o grupo antiplanificador se torna rapidamente uma minoria na atribulada fraternidade dos economistas. As objeções teóricas sobre a irracionalidade do sistema de preços e distribuição de fatores nas economias planificadas foram destruídas, em grande parte, pela análise de Barone, Taylor e Lange. As objeções que ainda subsistem são antes de ordem prática, relacionadas com a sobrecarga de decisões burocráticas

Em seguida, o texto sugere que as crises econômicas recorrentes nas economias capitalistas levaram à aceitação da intervenção estatal como uma necessidade, criando um ambiente favorável ao planejamento econômico. Nesse contexto, a intervenção do Estado Restrito passou a ser vista como um imperativo, não mais uma opção.

Além disso, a insatisfação dos países em desenvolvimento com seu ritmo de crescimento motivou uma reavaliação das bases teóricas do planejamento econômico, mostrando que a prática demandava uma reflexão teórica e metodológica.

Por fim, o trecho destacou que as discussões se deslocaram da necessidade da intervenção estatal para o debate sobre sua forma e escopo, sinalizando uma transição para uma abordagem mais pragmática e técnica nas políticas econômicas voltadas ao crescimento das economias subdesenvolvidas.

Em resumo, para Campos, o planejamento era uma solução pragmática e racional frente aos desafios do desenvolvimento capitalista em países subdesenvolvidos, como o Brasil. Um exemplo disso é o pragmatismo com que o autor avaliou a aplicação dessa “solução racional” na situação econômica desses países, como será mostrado a seguir.

inerentes ao planejamento, refletindo também o receio de repercussões desfavoráveis desse último sobre a liberdade política”. Décadas mais tarde, no entanto, Campos revisitaria essas noções em uma autocrítica digna de registro: “Minhas divergências com Gudin e Bulhões, comentadas na época, eram talvez mais de ênfase que de substância. E diminuíram rapidamente, à medida que adquiri maturidade intelectual e experimentei desilusões quanto à eficácia do serviço público. Os dois tinham alergia às palavras *planejamento e desenvolvimentismo*, que eu defendia com ousadia juvenil. Bem interpretado – dizia eu – o planejamento é 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). Inclina-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. 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 do setor privado; (b) a necessidade de concentração de recursos, por via fiscal, em virtude da inexistência de um mercado de capitais; e (c) a faculdade telescópica do governo para investimentos de longa maturação. Cheguei mesmo à tolice, que Gudin nunca me perdoou, de escrever o seguinte: ‘As objeções de Hayek e Von Mises sobre a irracionalidade dos preços e de fatores nas economias planificadas teriam sido destruídas, em grande parte, pela análise de Barone, Taylor e Lange’. Nada disso aconteceu. Demoraria algum tempo, mas no fim da década dos oitenta, com a queda do Muro de Berlim e o colapso do marxismo, verificou-se que as objeções dos liberais austríacos às economias planificadas, proferidas na década dos vinte, eram absolutamente válidas e incrivelmente proféticas. 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 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. 168-170, grifos no original). Como veremos ao longo da pesquisa, todas essas questões criticadas por Campos foram por nós identificadas na análise interna de suas obras e, de fato, foram sendo progressivamente reorientadas na direção mesma de suas “desilusões” e daquilo que, em nossa interpretação, configurou a “fadiga” do seu “pragmatismo tecnocrático”.

Nos países subdesenvolvidos, é óbvio que o planejamento visa, primordialmente, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento (assim pelo menos arguem os planejadores), se deixado à iniciativa espontânea. *O problema central do planejamento dos países subdesenvolvidos é, basicamente, o problema medular de toda a ciência econômica: contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes, e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço.* (Campos, 1963a, p. 14, grifos nossos)

Efetivamente, o autor argumentou que o planejamento e a intervenção estatal eram ainda mais necessários nos países subdesenvolvidos, devido às características específicas desses países em comparação com os desenvolvidos. A rigor, Campos abordou essas particularidades sob os seguintes aspectos: a) “debilidade da iniciativa privada”; b) “concentração de recursos”; c) “faculdade telescópica”; e d) “velocidade de desenvolvimento”. Vamos examinar o essencial de cada uma desses elementos.

O primeiro aspecto é a “debilidade da iniciativa privada”, conceito que Campos usou para afirmar que, nos países subdesenvolvidos, uma intervenção estatal era essencial para compensar a fragilidade do setor privado e estimular o investimento em diversos setores da economia. Ele descreveu essa “debilidade” como “uma escassez de experiência na gestão empresarial” (Campos, 1963a, p. 14), sugerindo a falta de capacidade técnica entre os empresários para a organização das economias subdesenvolvidas.

Quanto ao segundo aspecto, Campos destacou que, nos países subdesenvolvidos, a concentração de renda dificultava o investimento interno, insuficiente para atender às necessidades de investimentos em CGPs. Isso tornava essencial a intervenção estatal para captar e direcionar recursos de forma eficaz para essas áreas de infraestrutura. Não por acaso, considerando o conteúdo do capítulo 4, que abordará a passagem do autor pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, vale citar a parte em que ele tratou desse parâmetro.

A pouca densidade de capital nos países subdesenvolvidos, e, conseqüentemente, o baixo nível de poupança (agravado, habitualmente, por deficiências no mecanismo de canalização de crédito), dificulta a captação das doses de capital necessárias para investimentos concentrados. Essa observação não é incompatível com o fato de que, na maioria dos países subdesenvolvidos, prevalece grande desigualdade na distribuição da renda, com uma exagerada proporção da riqueza nacional em poucas mãos. Isso porque não só

essas unidades de concentração de capital são poucas para atender a toda a faixa de inversões necessárias, como a concentração de renda é, habitualmente, associada com uma alta propensão ao consumo ostentatório, frequentemente sob a forma de bens importados, que representam uma subtração ao potencial doméstico de investimentos. Avulta, nestas condições, a importância do mecanismo fiscal de captação de fundos, que permite ao Estado tornar-se uma bacia de concentração de recursos suscetíveis de aplicação maciça. Daí decorrem, simultaneamente, a necessidade de programas governamentais para a aplicação desses recursos, e de um esquema de prioridades que discipline essa aplicação. (Campos, 1963a, p. 15)

(E, como veremos, o BNDE foi precisamente criado para funcionar como um “mecanismo fiscal de captação de fundos”, permitindo ao Estado Restrito atuar como “uma bacia de concentração de recursos suscetíveis de aplicação maciça”?).

O terceiro aspecto, que Campos denominou como “faculdade telescópica” do Estado Restrito, referia-se à capacidade do governo de controlar e gerenciar a economia para restringir (ou, dependendo da conjuntura, promover) o consumo presente, visando à acumulação de capital para investimentos de longo prazo, mesmo que não fossem lucrativos no curto prazo. Segundo o autor, essa abordagem ajudaria a superar a visão imediatista predominante nas economias subdesenvolvidas (Campos, 1963a, p. 15).

Sobre o último aspecto, o autor assinalou que, dada a “velocidade de desenvolvimento” limitada nos países subdesenvolvidos, o planejamento se tornava essencial para acelerar a acumulação de capital e otimizar a distribuição de recursos, evitando desperdícios. Em outras palavras, o planejamento era um meio indispensável para compensar o ritmo mais lento de crescimento e garantir um uso mais eficiente dos recursos disponíveis. Mas isso não explica tudo:

Nunca é demasiado enfatizar que o desenvolvimento econômico é, essencialmente, um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia. Um investimento numa indústria básica, como, por exemplo, a indústria pesada de aço, provoca investimentos colaterais nas indústrias químicas à base de alcatrão de coque, nas indústrias de cimento à base de escória, nas indústrias mecânicas etc. Para que os benefícios do processo cumulativo sejam plenamente utilizados é preciso, entretanto, uma determinada velocidade de desenvolvimento e, em particular, que o crescimento da renda exceda o ritmo do crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital. Dada a escassez de recursos internos característica dos países subdesenvolvidos, de um lado, e o parco volume da migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. *Unicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar*

duplicação competitiva de facilidades, e desperdício de recursos, promover a intensificação dos “investimentos-chave”, que permitam ritmo mais rápido de capitalização, e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado. (Campos, 1963a, p. 17-18, grifos nossos)

Em termos pragmáticos, ao afirmar que o desenvolvimento era “essencialmente um processo cumulativo”, comparando-o a “uma espécie de reação em cadeia”, Campos fez referência implícita às práticas tecnocráticas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Segundo essa perspectiva, o planejamento deveria se concentrar na identificação e seleção de “pontos de crescimento” ou “pontos de germinação” para fomentar investimentos colaterais, caracterizando um verdadeiro processo cumulativo, que será discutido com mais profundidade mais à frente.

Além disso, ao analisar as expressões apresentadas neste trecho, como “lograr uma disciplina de distribuição de fatores” e “evitar duplicação competitiva de facilidades, e desperdício de recursos”, percebe-se que, juntas, elas ressaltam um ponto central no pensamento tecnocrático de Campos: o tempo – ou, mais especificamente, a redução do tempo de trabalho e aumento da produtividade econômica – como coeficiente central em torno do qual girava sua a ideia de planejamento econômico.

Dessa forma, a estrutura do texto revela a intenção de Campos de sustentar que a administração pública nos países subdesenvolvidos exigia um planejamento econômico racional e eficiente.

Prosseguindo com a análise, abordamos agora a parte que trata do escopo e do âmbito do planejamento. O ponto essencial dessa seção é a observação de Campos (1963a, p. 19) de que o “fator determinante” do escopo do planejamento era, “indisputavelmente, a estrutura das instituições estatais”. Isso implica que o alcance e os limites do planejamento e da intervenção estatal dependem diretamente da “estrutura administrativa” ou das “limitações burocráticas” nos países subdesenvolvidos, fatores que, por sua vez, impactavam a promoção do desenvolvimento econômico.

Para sustentar essa argumentação, o autor fez uma comparação entre os modelos de planejamento adotados pelas economias mundiais da época, categorizando-os como “socialismo marxista” (referindo-se à Polônia e às Repúblicas subdesenvolvidas da União Soviética), “socialismo moderado” (Grã-Bretanha, Noruega, Nova Zelândia e Austrália) e os “regimes de economia capitalista” (Campos, 1963a, p. 19-23).

Nesse contexto, Campos apontou duas diferenças entre os tipos de planejamento implementados em uma “economia marxista” e em uma “economia capitalista”. A

primeira diferença, conforme o autor, era que, no primeiro caso, o planejamento abrangia toda a economia, sendo imposto pelo Estado Restrito, que controlaria a distribuição de recursos financeiros, mão de obra e matérias-primas; enquanto, no segundo, o planejamento só se tornaria abrangente por meio da coordenação entre os planos públicos e privados, sem imposição direta do Estado Restrito (Campos, 1963a, p. 20). Em termos críticos, é evidente que a intenção de Campos era enfatizar os aspectos de “imposição e autoritarismo” do “lado comunista”, enquanto ressaltava os aspectos de “liberdade e democracia” do “lado capitalista” da época – ato contínuo, suas premissas implicitamente apontavam para uma ampliação do Estado Amplo. Em resumo, esta primeira diferença poderia ser descrita como sendo o “planejamento centralizado versus a coordenação público-privada”.

A segunda diferença fundamental, segundo Campos, residia na forma de execução de cada tipo de plano. No “modelo socialista ou marxista”, o governo controlava diretamente quase todos os recursos econômicos, podendo determinar investimentos, alocar mão de obra e direcionar crédito para setores prioritários. Já no “modelo capitalista”, a atuação do governo se dava por meio de controles indiretos, como políticas monetárias e fiscais, com restrições para transferência de recursos entre o setor público e privado (Campos, 1963a, p. 22). Em resumo, essa diferença poderia ser descrita como sendo o “controle direto versus regulação indireta”.

A exposição desses “contrastes institucionais”, como descritos por Campos, reforçava a ideia de que “quanto maior o grau de controle econômico estatal, maiores as responsabilidades de administração” (Campos, 1963a, p. 22). No contexto das economias subdesenvolvidas, essa perspectiva ressaltou a relevância da “estrutura administrativa” e das “limitações burocráticas” para determinar o alcance e os limites do planejamento e da intervenção estatal.

Para encerrar essa parte, é relevante destacar duas questões presentes nessa discussão: a primeira é que ela traduz em ações o que o autor considerava a essência do escopo e do âmbito do planejamento nos países subdesenvolvidos: “a) compensar a debilidade da iniciativa privada” e “b) utilizar economicamente os minguados recursos de que dispõe”. Inclusive, esses pontos, como vimos anteriormente, eram vistos por Campos como características distintivas das economias subdesenvolvidas, justificando o uso do planejamento no desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

A segunda questão refere-se à importância que Campos atribuía à qualidade da administração pública para a efetivação do planejamento. Isso fica evidente em sua

argumentação de que a “necessidade de eficiente iniciativa pública” e a “escassez do suprimento de administradores experientes” constituíam um dos “trágicos círculos viciosos do subdesenvolvimento”. Por sinal, o problema, segundo ele, não se limitava à falta desses profissionais, mas também à insuficiência em formá-los.

Mais relevante, porém, é ressaltar a finalidade que esta parte do texto desempenha na estrutura interna da apresentação de Campos: justificar a necessidade de uma integração tecnológica das Nações Unidas e as “Agências Especializadas” (como a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos) na organização das bases do capitalismo brasileiro. Essa integração, aliás, foi apresentada como um “esforço de cooperação para o desenvolvimento da ciência administrativa através da prestação de assistência técnica aos países subdesenvolvidos” (Campos, 1963a, p. 23).

1.2.1. Os princípios capitalistas do conceito de planejamento de Campos

Avançando na análise do texto, examinaremos agora a parte em que Campos discutiu especificamente os princípios capitalistas e os principais desafios do planejamento econômico.

De forma pragmática, o autor argumentou que, em países subdesenvolvidos, “o ponto de partida” para uma “boa técnica de planejamento” deveria ser a identificação dos recursos disponíveis (ou previsíveis), e não a simples “catalogação de necessidades”. Em essência, defendeu que a prioridade fosse dada aos “meios” antes da definição dos “fins”.³⁴

Diante disso, Campos passou a abordar a “seleção dos projetos prioritários” para o crescimento das economias subdesenvolvidas. Essa discussão é fundamental para compreender a estrutura imanente do texto, pois nela se articula o cerne de sua

³⁴ Conforme observou Campos (1963a, p. 24): “Essa inadequação dos meios aos fins pode levar a três resultados igualmente indesejáveis: 1) redução mecânica dos planos individuais, sacrificando-se não raro o equilíbrio do conjunto, ou fixando-se escalas subeconômicas de produção; 2) quando se tenta, de qualquer forma, a execução total do plano, sobrevém a inflação, perturbando o cômputo de custos e benefícios e afetando desfavoravelmente o balanço de pagamentos; 3) a exaustão dos recursos pode levar à paralisação, a meio caminho, das obras encetadas, desperdiçando-se recursos financeiros e humanos”. Aqui, é importante observar que o autor postulava o princípio de que um planejamento, iniciado pelo “lado das necessidades”, poderia resultar em dois efeitos adversos: inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos. De qualquer forma, para o autor, “o levantamento dos recursos financeiros consistia no exame dos recursos que podiam ser levantados através de: a) tributação; b) empréstimos; c) poupança voluntária; d) redução das despesas governamentais não relacionadas com o desenvolvimento econômico. Como as necessidades sempre excedem os recursos, a consequência natural é a fixação de uma escala de prioridade, que rejeita certos projetos em benefício de outros. O levantamento dos recursos financeiros tem que ser obviamente completado pelo levantamento dos recursos físicos e materiais” (Campos, 1963a, p. 24-25).

concepção tecnocrática sobre o planejamento do desenvolvimento capitalista: seu conceito de “produtividade”.

Para Campos, a melhoria da produtividade constituía a essência do desenvolvimento econômico e, por isso, deveria orientar a seleção dos projetos prioritários no planejamento (1963a, p. 25). No entanto, ele reconheceu as dificuldades práticas desse critério, destacando a distinção entre produtividade direta e indireta, bem como entre investimentos de curto e longo prazo (Campos, 1963a, p. 25-27).

A rigor, Campos (1963a, p. 26) observou que os investimentos básicos – especialmente os voltados para infraestrutura social e econômica – eram “apenas indiretamente produtivos”, embora essenciais para viabilizar outros projetos.³⁵ Advertiu, ainda, quanto ao risco de se priorizar exclusivamente investimentos de retorno imediato em detrimento daqueles de longo prazo, o que poderia comprometer o crescimento sustentado da economia (Campos, 1963a, p. 26). Ressaltou, por fim, que esses investimentos de produtividade indireta dependiam, em grande medida, do financiamento público, já que, por sua natureza, costumavam ser pouco atraentes para o capital privado.

Sobre o horizonte temporal dos investimentos, Campos (1963a, p. 26) argumentou que, devido à escassez crônica de recursos nos países subdesenvolvidos, seria preferível concentrar-se inicialmente em projetos de retorno mais rápido, capazes de gerar capital para futuras expansões. Ressalvou, contudo, que esse princípio não deveria ser aplicado de forma dogmática, pois serviços essenciais, como transporte e energia, exigiam investimentos de longo prazo e precisavam ser antecipados para impulsionar o desenvolvimento (Campos, 1963a, p. 26).

O autor também reconheceu a inexistência de critérios matemáticos capazes de definir mecanicamente a alocação ideal entre investimentos de produtividade direta ou indireta, bem como a distribuição entre projetos de curto e longo prazo – “não há, *infelizmente*, nenhum critério matemático que permita uma dosagem mecânica do vulto dos investimentos de produtividade direta ou indireta a curto ou a longo prazo”, admitiu

³⁵ A esse respeito, aliás, é importante sublinhar a distinção feita por Campos entre investimentos “*social overhead*” e “*economic overhead*” (1963a, p. 25-28, grifos no original). Os primeiros se referiam a projetos de infraestrutura social, como educação e saúde, que, embora indiretamente produtivos, eram cruciais para o funcionamento de outros setores da economia. Já os investimentos econômicos, como transporte e energia, também indiretamente produtivos, eram considerados essenciais para viabilizar os projetos diretamente produtivos. Assim, embora não gerassem lucros imediatos, esses investimentos eram indispensáveis para criar as condições gerais necessária ao desenvolvimento econômico. Fica claro, portanto, que, para o autor, o Estado Restrito deveria priorizar os investimentos de tipo “*economic overhead*”.

Campos (1963a, p. 26, grifos nossos). Enquanto os investimentos diretamente produtivos podiam basear-se em cálculos objetivos de custos e benefícios, os indiretamente produtivos exigiam julgamento qualitativo por parte do planejador (Campos, 1963a, p. 26). Além disso, a capacidade de um país equilibrar investimentos com diferentes horizontes temporais dependia do volume inicial de recursos disponíveis, o que determinava sua “capacidade de espera” para colher os frutos dos projetos de longo prazo (Campos, 1963a, p. 27).

Mas isso não explica tudo: como destacado na apresentação, a distinção feita por Campos entre investimentos diretamente e indiretamente produtivos expõe justamente os limites de um critério tecnocrático, ao ressaltar a necessidade de avaliações qualitativas nas decisões. Os investimentos diretamente produtivos eram mais facilmente mensuráveis e passíveis de análise técnica e financeira. Já os de produtividade indireta – em áreas como educação, saúde e infraestrutura básica – não se deixavam capturar por métricas imediatas de retorno financeiro.

Conforme Campos assinalou, esses investimentos exigiam uma apreciação mais política, pois seus benefícios, embora essenciais, eram indiretos e de longo prazo. A escolha por esses investimentos, portanto, envolvia a consideração de necessidades sociais e estratégicas, sendo mediadas por fatores como prioridades governamentais, interesses coletivos e pressões sociais. Não por acaso, os próximos problemas que Campos abordou nesse texto lidam com questões como: a concentração de investimentos em áreas já desenvolvidas dos países subdesenvolvidos versus a dispersão regional de recursos para atender áreas carentes; a coordenação de investimentos entre os setores público e privado; e o balanço de custos e benefícios dos investimentos estatais. Em suma, havia uma carga subjetiva e política nas decisões sobre os investimentos indiretamente produtivos, enquanto os diretamente produtivos permitiam um maior grau de “objetividade técnica”. Retomaremos essa discussão de forma crítica nas considerações finais deste capítulo.

Em tempo: embora Campos não mencione explicitamente um “critério social”, sua atenção com os investimentos indiretos, como educação e saúde, sugere uma certa dimensão social implícita em seu raciocínio. No entanto, sua concepção de planejamento não visava promover diretamente a justiça social ou equidade, mas sim garantir as CGP para o desenvolvimento capitalista sustentável. Esses investimentos, embora menos atraentes para o capital privado, exigiam maior intervenção do Estado Restrito. Além disso, Campos recomendou priorizar inicialmente investimentos de curto

prazo e baixo custo, com resultados rápidos. Não obstante, alertou para o perigo de uma visão excessivamente imediatista, que poderia comprometer o desenvolvimento ao negligenciar projetos de longo prazo essenciais para uma infraestrutura de crescimento sustentável.

Em resumo, o conceito de produtividade de Campos era pragmático e voltado para a maximização do retorno econômico, equilibrando investimentos de curto e longo prazo, diretos e indiretos. Embora priorizasse a eficiência econômica, ele reconheceu a importância estratégica da infraestrutura social e econômica para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Assim, o “planejador” assumiu um papel central na lógica da organização capitalista. Por sua vez, o conceito de “produtividade” orientava a seleção de projetos com base na capacidade de otimização de recursos e geração de benefícios a partir dos investimentos realizados pelo Estado Restrito em CGP. Criticamente, porém, essa classificação estava ancorada em um pragmatismo econômico estritamente instrumental e capitalista, guiado pela lógica da maximização do retorno financeiro dos investimentos.

Tendo isso em mente, qualquer questão relacionada à concepção tecnocrática de planejamento de Campos deve ser analisada à luz do critério de produtividade que acabamos de detalhar. De modo efetivo, esse princípio norteou suas reflexões e decisões referentes à organização do capitalismo brasileiro em suas bases de integração ao capital internacional. Em última instância, toda essa discussão converge para essa questão.

Com base nesse critério de coerência, podemos agora examinar o próximo ponto levantado pelo autor: a discussão sobre concentração versus dispersão social dos investimentos nas economias subdesenvolvidas.³⁶

Partindo de dois princípios básicos dentro de sua concepção de planejamento – “(a) que os recursos financeiros são escassos na maioria dos países subdesenvolvidos e (b) que em todos ou quase todos os países subdesenvolvidos há certas áreas que já atingiram um certo nível de desenvolvimento e já estão providas de alguns serviços básicos (instalações hidrelétricas, portos, ferrovias etc.)” (Campos, 1963a, p. 28) –, Campos defendeu que, do ponto de vista estritamente econômico, os recursos

³⁶ A esse respeito, Campos (1963a, p. 28) assinalou: “Temos aqui um problema em que o economista tem que ceder o palco ao administrador e ao político. O economista poderia, a rigor, dar ao problema uma solução relativamente simples. Infelizmente essa solução é quase sempre politicamente inaceitável”. Com essa citação, queremos destacar a relação funcional que o autor estabeleceu quanto ao seu papel como planejador. Para ele, as “questões técnicas e racionais” cabiam ao economista, enquanto as “questões administrativas e políticas” eram de responsabilidade do administrador e do político. Esse comportamento reflete, de maneira pragmática e objetiva, a forma como Campos lidava com os desafios do planejamento econômico.

financeiros, que eram escassos nos países subdesenvolvidos, deveriam ser concentrados nas áreas que já possuíam um certo nível de desenvolvimento e infraestrutura básica. Nessas regiões, argumentou, os investimentos seriam mais baratos e produtivos, gerando um retorno mais rápido e significativo para o crescimento da renda nacional. Isto é, ao concentrar os investimentos nas áreas mais desenvolvidas, o desenvolvimento se tornaria cumulativo e automático. Em sua visão, essa dinâmica criaria, em um segundo momento, condições para direcionar um volume maior de recursos para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

No entanto, essa estratégia econômica não estava isenta de contradições. Embora Campos considerasse essa a solução mais racional do ponto de vista estritamente produtivo, ele reconhecia que era uma opção que enfrentava resistências políticas e sociais. Isso é exemplificado no trecho em que Campos (1963a, p. 29) afirmou que “na maioria dos países subdesenvolvidos os programas de desenvolvimento tinham de refletir, forçosamente, a preocupação de fomentar a integração política do país, trazendo à comunhão econômica as áreas menos desenvolvidas”.

Assim, o que é preciso levar em conta aqui é que, ao confrontar essas pressões com seu critério de produtividade, Campos justificou sua visão de que essas imposições para promover a integração política e atender às demandas sociais – que ele chamou de “injunções políticas e sociais” – levavam os governos (“não excluído o Brasil”) a dispersar os seus recursos escassos por várias regiões (Campos, 1963a, p. 29). Esse movimento, segundo ele, fragmentava os investimentos em CGP, comprometendo o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos em prol de necessidades políticas e sociais. Esse posicionamento, aliás, permeou toda a trajetória intelectual e institucional de Campos ao longo desta pesquisa.

Agora, abordamos a outra questão fundamental na lógica do texto de Campos: o princípio e a lógica que norteava a Teoria dos “Pontos de Germinação”. Essa concepção estava estreitamente relacionada ao que Bielschowsky (2000, p. 241-243) identificou como a tese de Campos dos “pontos de estrangulamento/pontos de crescimento”, tema que também será retomado no capítulo 3.

Inicialmente, Campos defendeu a seleção de “pontos de crescimento” como a estratégia principal para os programas de desenvolvimento econômico. Ele argumentou que, dada “a falta de recursos financeiros mas, também, a carência de informação técnica e estatística nos países subdesenvolvidos, o planejamento dever-se-ia concentrar, exclusivamente, nos ‘pontos de crescimento’, como transporte, energia e

indústrias básicas” (Campos, 1963a, p. 30). Para essas áreas, propôs a alocação prioritária de capitais públicos, além da criação de estímulos e incentivos para atrair investimentos privados (Campos, 1963a, p. 30) – abordagem que, em outros momentos, foi designada como “planos setoriais”.

Em termos pragmáticos, a defesa da seleção de “pontos de crescimento” baseava-se no princípio de que essa abordagem era mais prática, viável e produtiva para países em desenvolvimento. O “planejamento setorial” era considerado mais exequível para evitar a complexidade da “coordenação entre iniciativas públicas e privadas” (próximo problema a ser examinado) e reduzir a necessidade de informações estatísticas abrangentes, cuja obtenção era lenta e difícil (Campos, 1963a, p. 30). Além disso, ao concentrar os esforços em setores específicos, Campos argumentou que seria possível alcançar uma alocação mais eficiente de recursos públicos e privados.

Criticamente, observa-se que o critério adotado por Campos estava diretamente vinculado ao seu conceito de produtividade capitalista e às determinações institucionais da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Mais especificamente, sua lógica se ancorava na prática do planejamento, na urgência dos investimentos e na eficiência na aplicação dos recursos disponíveis. Como o próprio Campos (1963a, p. 30) assinalou, “o planejamento setorial teria ainda (...) a vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento, consideração esta que era de alguma importância quando a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar”.

Entretanto, Campos adotava uma postura pragmática e estratégica em relação à própria opção pelo desenvolvimento baseada em “pontos de crescimento”. Seu pragmatismo residia na percepção de que, a longo prazo, as limitações do “planejamento setorial”³⁷ faziam com os países subdesenvolvidos avançassem em

³⁷ Em síntese, podemos listar as principais vantagens e desvantagens na visão de Campos das duas modalidades de desenvolvimento da seguinte forma: **(1) Sobre o planejamento setorial.** Vantagens: Maior facilidade de execução, dada a concentração de esforços; Capacidade de mobilizar rapidamente recursos em áreas críticas, como infraestrutura básica; Minimização da área de intervenção governamental, reduzindo a complexidade da gestão pública. Desvantagens: Limitação na visão global das necessidades de capital da economia; Potencial descoordenação entre programas públicos e privados; Dificuldade em obter assistência financeira externa, que exige demonstração de aproveitamento eficaz dos recursos (Campos, 1963a, p. 30-31). **(2) Sobre o desenvolvimento integrado.** Vantagens: Proporciona uma visão holística das necessidades econômicas e de capital; Garante coerência entre iniciativas públicas e privadas. Facilita o acesso a assistência financeira externa, aumentando a credibilidade. Desvantagens: Complexidade na execução, exigindo soluções para problemas de coordenação e informação. Dificuldades em implementar mudanças rápidas, já que envolve muitos setores simultaneamente (Campos, 1963a, p. 30-31).

direção a um “planejamento integral” da economia. No trecho a seguir, ele expõe as razões dessa posição:

A primeira razão em favor da universalidade do planejamento é a importância de se obter uma visão global das necessidades de capital da economia, tanto no setor público como no setor privado. Isso é imprescindível para a formulação de uma política fiscal capaz de – (a) levantar os recursos necessários aos investimentos públicos; – (b) minorar a pressão inflacionária e – (c) estimular ou desestimular investimentos privados. A segunda razão é a necessidade de assegurar a *coerência* entre os programas públicos e privados de inversão. A terceira razão deriva da necessidade, que experimenta a maioria dos países subdesenvolvidos, de obter assistência financeira externa para a importação de bens de capital e de serviços exigidos para o desenvolvimento econômico. Esse auxílio financeiro externo, sob a forma de empréstimos de agências com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o *Export Import Bank*, é habitualmente dificultado quando o país pretendente não pode demonstrar que os recursos internos estão sendo adequadamente aproveitados para inversões úteis ao desenvolvimento econômico do país. (Campos, 1963a, p. 31, grifos no original)

Duas questões fundamentais estruturam a lógica deste fragmento sobre as vantagens do planejamento integrado da economia em relação ao planejamento setorial. A primeira diz respeito à integração tecnológica e econômica dos países subdesenvolvidos ao capital internacional. Campos enfatiza a necessidade de “uma visão global das necessidades de capital da economia, tanto no setor público como no setor privado”, destacando dois aspectos centrais: a busca por uma articulação mais ampla entre os setores público e privado e a intenção de compreender de forma abrangente as demandas dos países em contexto de subdesenvolvimento.

A segunda questão, interligada à primeira, refere-se ao papel crucial desempenhado pelos bancos internacionais de crédito (seja o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, seja o *Export Import Bank*) no financiamento das inversões em CGP durante o segundo governo de Vargas, como veremos no próximo tópico deste capítulo. Como veremos, Campos enfatizou a pressão que essas agências faziam por um planejamento integral ou universalizado por partes dos países requerentes de empréstimos, como era o caso brasileiro. Isso explica sua postura estratégica ao defender que, ainda que desenvolvimento tenha se iniciado pela “seleção dos pontos de crescimento”, o objetivo final deveria ser a implementação de um “planejamento integrado” da economia.

De passagem, uma breve reflexão sobre o papel do Estado Restrito em cada uma dessas modalidades de desenvolvimento econômico. Essa discussão é fundamental na lógica interna do artigo de Campos, pois, se a escolha dos programas de desenvolvimento se baseava em seu conceito de produtividade, era a disputa por uma conexão mais vantajosa com os recursos produtivos do Estado Restrito que guiava seus interesses capitalistas.

Assim, na perspectiva do desenvolvimento integrado, o Estado Restrito desempenharia um papel central, coordenando um planejamento abrangente e buscando garantir a harmonia entre as diversas iniciativas públicas e privadas. Esse modelo exigiria um elevado nível de coordenação e a disponibilização de informações estatísticas. Por outro lado, na abordagem setorial, a intervenção estatal seria mais restrita e focalizada, com alocação de recursos públicos em setores específicos que exigissem investimentos prioritários. Nessa lógica, o governo teria um papel principal na atração de capitais privados, por meio de incentivos e estímulos, como já foi discutido.

Dando continuidade à nossa análise da estrutura imanente do texto, a organização dos investimentos entre os setores público e privado constituiu outro grande desafio (“um dos problemas mais sérios”) nas reflexões de Campos sobre o planejamento econômico. O problema, em essência, decorria “da dificuldade de assegurar a implementação dos programas de desenvolvimento pelo setor privado” (Campos, 1963a, p. 31). Para Campos, os investimentos produtivos indiretos, frequentemente negligenciados pelo setor privado, demandavam maior intervenção estatal. Dessa forma, ele argumentou que a relação entre as duas iniciativas precisava ser ajustada de forma estratégica, para garantir que os investimentos essenciais, mesmo com o retorno a longo prazo, fossem devidamente priorizados, como indicado no trecho a seguir.

Um dos aspectos importantes da coordenação entre o setor público e o privado resulta da necessidade de assegurar a compatibilidade entre os setores básicos, usualmente reservados para inversões governamentais, e o resto das atividades, onde são predominantes as inversões privadas. Da falta de coordenação resultaria um desenvolvimento excessivo ou inadequado dos setores básicos em relação à superestrutura agrícola e industrial a ser criada. Além disso, sem essa coordenação seria difícil a formulação de uma política cambial que permitisse utilização criteriosa dos recursos em divisas, geralmente insuficientes nos países desenvolvidos, para financiar o conjunto das importações necessárias. (Campos, 1963a, p. 34)

Na perspectiva pragmática de Campos, o desafio central era estabelecer um mecanismo eficaz para coordenar os setores público e privado, considerando que as particularidades institucionais de cada país subdesenvolvidos afetavam diretamente a formulação e execução do planejamento.³⁸ Criticamente, porém, o que importa sublinhar é o papel crescente e indispensável do planejador na organização e gestão do desenvolvimento capitalista dos países subdesenvolvidos, consolidando-se como figura chave nesse processo econômico.

Para concluir esta parte, é importante assinalar que, segundo Campos, o balanço entre custos e benefícios de cada projeto também seguia diretamente ancorado ao seu critério de produtividade. A avaliação criteriosa dos benefícios diretos e indiretos, assim como o horizonte temporal de retorno dos investimentos, orientava suas “decisões técnicas”, priorizando a otimização dos recursos disponíveis e a maximização do impacto econômico. Como toda sua abordagem, esse raciocínio pragmático sustentava a preferência pelos investimentos em CGP, reafirmando a centralidade do conceito de produtividade em sua visão de planejamento econômico.

Por fim, esse mesmo critério de produtividade permite identificar alguns dos vícios clássicos do planejamento que Campos destacou na conclusão desse tópico. Entre eles, destacam-se “a tendência a superestimar projetos grandiosos” e “a mecanização prematura”, que frequentemente comprometem a produtividade de curto prazo em prol de retornos incertos a longo prazo. Para Campos, o “planejamento eficaz” evitava esses desvios, priorizando uma estratégia que equilibrasse a produtividade imediata com a

³⁸ Para os propósitos desta pesquisa, é fundamental registrar a extensa lista de possíveis métodos de estímulo governamental mencionados por Campos (no dizer do autor, “esses diversos tipos de controle”), visando garantir que o setor privado se adequasse à implementação de programas de desenvolvimento. Esses métodos incluem: “A) Incentivos positivos: 1. Financeiros: a) Favores fiscais; b) Proibição ou tributação da exportação de materiais utilizados pelas indústrias domésticas; c) Isenção tarifária; d) Proteção tarifária. 2. Garantia: a) Garantia de mercados; b) Contratos governamentais; c) Garantia de preços. 3. Preferência na obtenção de fatores escassos: a) Cotas de câmbio; b) Cotas de matérias-primas; c) Licenças para construção; d) Distribuição de mão de obra; e) Prioridade na obtenção de licenças de importação. 4. Provisão de serviços: a) Serviços públicos (habitação, estradas, etc.); b) Serviço de pesquisa; c) Educação e treinamento técnico. B) Controles e Regulamentos: 1. Financeiros: a) Impostos especiais sobre a produção; b) Impostos especiais sobre consumo; c) Impostos sobre fundos não utilizados; d) Controle de investimentos; e) Controle da inversão de capital. 2. Denegação de fatores escassos: a) Recusa de cambiais; b) Recusa de matérias-primas; c) Recusa de mão de obra. 3. Limitação ou proibição direta: a) Denegação de licenças de construção; b) Proibição ou limitação de determinadas atividades particulares” (Campos, 1963a, p. 32-33). Não é sem razão pensar que a ênfase que Campos atribuiu a esses mecanismos e “tipos de controle” do setor privado refletia de certa forma o contexto histórico e intelectual em que o autor se inseria, especialmente considerando as transformações que se operaram em sua trajetória intelectual e institucional na segunda metade dessa década de 1950.

sustentabilidade de longo prazo, assegurando, assim, o uso eficiente dos recursos disponíveis.

Neste ponto, é importante resumir de forma mais objetiva a finalidade interna da estrutura destacada em nossa análise, dentro da coerência e unidade do texto. A finalidade principal dessa parte é estabelecer o conceito de “produtividade” como o eixo estruturante da concepção de planejamento econômico do autor, especialmente em contextos de subdesenvolvimento. Esse conceito operou como direcionamento fundamental na seleção e priorização de investimentos, orientando tanto as escolhas entre projetos de produtividade direta e indireta quanto o equilíbrio entre retornos de curto e longo prazo. Ao ressaltar a complexidade desse equilíbrio, Campos revelou uma tensão entre eficiência técnica e as necessidades políticas e sociais, demonstrando que o planejamento demandava julgamentos qualitativos além de critérios puramente matemáticos – o que, por sua vez, levanta questionamentos sobre os aspectos ideológicos inerentes à essas práticas tecnocráticas.

Desse modo, a estrutura central do texto posiciona o planejador como peça-chave, responsável por equilibrar as restrições de recursos financeiros com a busca de maximizar o retorno econômico, sem negligenciar os critérios estratégicos e políticos. O conceito de produtividade, portanto, não apenas orienta a lógica interna do planejamento econômico, mas também reflete uma abordagem pragmática e capitalista, ao colocar o desenvolvimento como objetivo final, ainda que mediado por uma necessária intervenção do Estado Restrito em áreas menos atraentes para o capital privado.

Feita essas considerações, retomemos agora a análise da estrutura significativa do texto de Campos, com foco nos aspectos essenciais da parte que trata das dificuldades do planejamento econômico. Em resumo, o autor identificou três obstáculos principais: a escassez de técnicos especializados, a dependência do capital internacional e o risco do descontrole inflacionário.

A “escassez de técnicos especializados” era considerada por Campos um entrave significativo ao planejamento, pois limitava tanto a formulação quanto a execução eficaz de programas de desenvolvimento. Essa carência comprometia a coleta e análise de dados essenciais, como estatísticas de renda nacional, balanço de pagamento e índices de preços, restringindo a capacidade de transformar estratégias em ações concretas e funcionais.

O argumento central de Campos ao destacar esse problema nos países subdesenvolvidos estava na distinção entre a importação de conhecimentos tecnológicos e métodos de engenharia, relativamente acessíveis, e a transferência de técnicas administrativas e econômicas, que ele considerava muito mais complexas. Segundo o autor, essas técnicas eram “imbuídas de um certo coeficiente institucional”, e por isso não poderiam ser simplesmente transferidas de modo direto, apesar da utilidade do intercâmbio internacional de experiência e conhecimentos (Campos, 1963a, p. 37). Diferentemente das tecnologias mecânicas, essas práticas administrativas – ou, as “técnicas prevaletentes nas ciências sociais”, como ele as denominava) exigiam adaptação ao contexto institucional de cada país.

Criticamente, uma questão significativa emerge dessa análise: a abordagem de Campos evidencia que o planejamento enfrentava dificuldades específicas em razão das particularidades institucionais de cada país. Entretanto, ele não desenvolveu uma reflexão mais aprofundada sobre a necessidade de adaptar as políticas econômicas aos contextos locais, em vez de importar e adotar modelos externos, como os dos Estados Unidos. Esse ponto, embora implícito, não é tratado explicitamente no texto.

Avançando para a próxima dificuldade do planejamento apontada por Campos, encontramos suas considerações sobre o influxo de capital e as relações de troca. Para o autor, esses dois fatores eram obstáculos críticos ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, visto que o crescimento dessas economias dependia diretamente da entrada de capital estrangeiro e da capacidade de adquirir bens de capital importados.

Campos sublinhou que flutuações nessas áreas geravam incertezas e instabilidade, comprometendo a previsibilidade necessária para a execução eficaz do planejamento econômico. Segundo ele, o subdesenvolvimento era sinônimo de carência de capital, e, nessas condições, acelerar o ritmo de desenvolvimento exigia quase sempre uma suplementação do capital doméstico por meio do capital importado. Mesmo quando o financiamento era feito com recursos internos, a necessidade de importar maquinaria e equipamentos tornava o desenvolvimento dependente da posição cambial e das relações de troca, além de outras influências internacionais (Campos, 1963a, p. 38).

Esse cenário de incertezas, que Campos chamou de “caprichosa margem internacional”, impunha um alto grau de instabilidade no planejamento econômico. Em sua perspectiva, essa instabilidade, decorrente da dependência externa, tornava o financiamento de projetos estratégicos mais incerto, especialmente nas áreas de

infraestrutura e serviços básicos. Sem um fluxo de capital estável e relações de troca favoráveis, a implementação desses projetos ficava comprometida, agravando, por consequência, problemas como a inflação e o desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Aprofundando essa análise, percebe-se que a concepção de planejamento de Campos estava intrinsecamente ligada ao contexto internacional. Sua perspectiva de desenvolvimento dependia da integração dos países subdesenvolvidos ao sistema capitalista global, particularmente aquele liderado pelos Estados Unidos. Seu enfoque reconhecia a fragilidade econômica dessas economias em contexto de subdesenvolvimento e a necessidade de financiamento externo, bem como de uma estabilização das relações comerciais internacionais (Campos, 1963a, p. 41).

Campos não via essa dificuldade apenas como uma questão técnica, mas como um problema estrutural, que evidenciava a vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos frente às oscilações globais e à necessidade de se adaptar às condições impostas pelo capitalismo internacional.

Para encerrar essa parte, é necessário abordar os riscos do descontrole inflacionário, uma das maiores preocupações de Campos no planejamento.

Nesse contexto, ele comparou o desenvolvimento a uma perigosa navegação entre dois riscos: a inflação e a estagnação. Segundo sua análise, evitar completamente a inflação seria impossível, pois, em contextos de subdesenvolvimento, as necessidades de investimento geralmente superavam os recursos disponíveis. O desafio central, portanto, não era impedir a pressão inflacionária, mas evitar que ela se transformasse em uma inflação aberta ou reprimida, o que comprometeria tanto o crescimento quanto a estabilidade econômica.

Uma certa dose de pressão inflacionária é inevitável na execução de qualquer plano de desenvolvimento, quase *ex definitione*, por isso que as necessidades de desenvolvimento excedem normalmente os recursos para isso disponíveis. O problema não é, portanto, evitar a pressão inflacionária, mas impedir que ela se transforme em inflação aberta, e, na medida do possível, que se evite também a inflação reprimida. (Campos, 1963a, p. 44)

Tendo isso em mente, Campos argumentou que a pressão inflacionária decorria, em grande parte, da falta de coordenação entre os setores público e privado, levando a uma discrepância entre os recursos disponíveis e as metas de desenvolvimento. Além disso, ele apontou que a insuficiência de financiamento externo forçava os países

subdesenvolvidos a recorrerem a mecanismos inflacionários para acelerar o crescimento. O problema era exacerbado em economias primárias, onde a produção não acompanhava rapidamente a expansão da demanda monetária.

O ponto central de Campos, portanto, era que o desenvolvimento nesses países inevitavelmente gerava pressões inflacionárias, mas que essas precisavam ser controladas para evitar o comprometimento do crescimento. Sua perspectiva de planejamento buscava um equilíbrio entre promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, manter a viabilidade econômica e financeira.

Os riscos de uma inflação descontrolada, na visão do autor, incluíam a distorção dos investimentos, a deterioração do balanço de pagamentos, a desvalorização da poupança interna e a dificuldade de planejar projetos de desenvolvimento de forma racional (Campos, 1963a, p. 44-45). Em última instância, esses efeitos comprometiam a sustentabilidade do crescimento econômico e tornavam o planejamento instável e ineficaz.

Assim, ao reconhecer que a inflação era um desafio inerente ao processo de desenvolvimento, Campos colocou a gestão desse risco no centro de sua concepção de planejamento econômico, demonstrando que o crescimento, sem controle inflacionário, podia levar à instabilidade e a um retrocesso econômico. Esse posicionamento do autor, no entanto, não permaneceria inalterado ao longo de sua trajetória, passando por uma significativa reorientação econômica e ideológica, que retomaremos oportunamente.

Finalmente, chegamos à última parte da análise desse extenso e denso artigo de Campos sobre o planejamento econômico dos países subdesenvolvidos. Em um seminário dedicado às relações entre planejamento e administração, com a participação de economistas e administradores, era esperado que a conclusão se concentrasse na etapa em que os programas e planos elaborados por planejadores fossem entregues aos administradores, responsáveis por implementar e executar, em diferentes níveis, o planejamento na prática.

Nestes termos, a principal questão discutida foi a integração tecnológica entre as atividades de planejamento e execução. Campos questionou se essas etapas dos programas de desenvolvimento deveriam ser separadas (Campos, 1963a, p. 46), e sua resposta foi clara: não. A separação entre planejamento e execução traria “consequências assaz desfavoráveis, amortecendo-se o realismo, por parte dos órgãos planejadores, e a fidelidade de execução, por parte dos órgãos puramente executivos”

(Campos, 1963a, p. 46). Disso resultando em ineficiência, atrasos e custos excessivos ao processo de organização da economia dos países subdesenvolvidos.

Diante disso, a proposta de Campos para solucionar esse problema seria a criação de “uma unidade planejadora central”, como exposto no fragmento a seguir.

À luz dessa experiência, ganha corpo entre os países subdesenvolvidos a ideia de se atribuir a uma unidade planejadora central não só a responsabilidade programática, mas, também, a de supervisionar a execução dos planos pelos diversos departamentos governamentais, por se terem revelado estes menos interessados do que seria convincente na repressão à ineficiência, aos atrasos e custos excessivos; ao mesmo tempo, o trabalho de supervisão permitiria aos planejadores melhor se capacitarem dos percalços e dificuldades diárias de execução. (Campos, 1963a, p. 46)

Ao propor a criação de uma “unidade planejadora”, Campos identificava três níveis de coordenação que precisariam ser encarados: “o primeiro é o da coordenação e controle de execução interdepartamental”; “o segundo é o da coordenação entre os planos federais, estaduais e municipais”; e, por último, “o terceiro é o da coordenação entre os planos do setor público e do privado, com o fito de assegurar a respectiva compatibilidade” (Campos, 1963a, p. 46). Nesse contexto, ele ressaltou o papel instrumental e tradicional que “orçamento” já desempenhava como “programa de ação dos poderes públicos” (Campos, 1963a, p. 47).

Quanto ao mais, o autor voltou a tratar da questão da coordenação e compatibilidade entre os planos do setor público e do setor privado. Em suas propostas, Campos (1963a, p. 51) sugeriu que tanto o planejador quanto o administrador deviam desenvolver “estratégias de planejamento e execução”, que apresentassem “os valores e objetivos da planificação sob forma que reduzisse a resistência e inércia do setor privado”. Ele também enfatizou a importância da criação de uma “mística de desenvolvimento” que promovesse a aceitação social dos sacrifícios inerentes ao esforço de aceleração da formação de capital em países subdesenvolvidos (Campos, 1963a, p. 51).

A interpretação dessa parte evidencia como Campos concebia o planejamento como um processo dinâmico, no qual a formulação de metas e diretrizes necessariamente deveria estar constantemente articulado com a realidade administrativa e institucional. Seu pragmatismo se manifestava na preocupação com a previsão das políticas propostas, monitorando que a eficácia do planejamento dependia tanto de sua

técnica de integração quando da capacidade de implementação no contexto específico dos países subdesenvolvidos.

Portanto, essa estrutura ressaltada destaca que, para Campos, o planejamento não se restringia à definição de metas, mas envolvia uma integração contínua com a realidade administrativa e institucional. Dentro da estrutura geral do texto, essa parte reforçava a visão pragmática de Campos, que valorizava tanto a formulação quanto a implementação do planejamento como elementos indissociáveis para o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos.

Além das questões relacionadas ao do planejamento econômico, outra estrutura categorial central abordada por Campos no primeiro semestre de 1952 foi sua visão sobre a importância do capital estrangeiro para o desenvolvimento capitalista brasileiro, tema que examinaremos no próximo tópico.

1.3. Vargas, a visita de Dean Acheson e o crescente conflito Brasil-EUA

Em 04 de julho de 1952, na condição de consultor econômico na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Campos apresentou um panorama sobre os impactos econômicos das atividades da Comissão Mista no Brasil.³⁹ A exposição ocorreu no

³⁹ O conteúdo dessa exposição foi publicado na edição n. 93 de agosto de 1952(c) da revista *Digesto Econômico*. Curiosamente, esse texto não foi incluído em nenhuma de suas obras posteriores. Antes de avançarmos, vale a pena fazer algumas observações sobre essa publicação. Conforme apontado por Dreifuss (1981, p. 95 e 119), *Digesto Econômico* foi uma revista oficial da Associação Comercial de São Paulo (ACSP), alinhada aos interesses da classe empresarial capitalista paulista – ela foi distribuída até 2014. A ACSP, que representava comerciantes, industriais e empresários, utilizava a revista para promover e defender esses interesses no cenário econômico e político estadual e nacional. A presença de figuras como José Lins Nogueira Porto e Antônio Delfim Netto, membros da Assessoria Econômica e Jurídica da ACSP, reforçava a afinidade da revista com os setores capitalistas. Dreifuss (1981, p. 95) também menciona tecnocratas que participaram do Conselho Técnico de Economia, Sociologia e Política (CTESP), no qual Roberto Campos estava envolvido, contribuindo para os debates publicados na *Digesto Econômico*. Nos anos 1950, a revista desempenhou um papel significativo ao ser como um canal de comunicação e orientação para os empresários, servindo como uma ferramenta de lobby para as associações empresariais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e as American Chambers of Commerce. Ela oferecia informações e análises sobre produção, administração e questões políticas, auxiliando os empresários a se adaptarem às novas condições de desenvolvimento econômico e à modernização do Brasil. A *Digesto Econômico* também fomentava a formação de “uma consciência coletiva entre os interesses capitalistas” e promovia o ativismo político em prol dos interesses econômicos dessa classe, especialmente durante a presidência de Jânio Quadros (Dreifuss, 1981, p. 93, 95 e 119). Em síntese, a *Digesto Econômico* atuou como um instrumento para fortalecer a coesão e a influência política dos empresários, particularmente os paulistas, ajudando-os a se posicionar nas transformações econômicas e políticas do país e a defender seus interesses no processo de modernização capitalista do Brasil. Para completar, Skidmore (1979, p. 435) observou que a revista foi uma rica fonte representando diversas posições, especialmente nos anos 1940 e início dos anos 1950, antes do surgimento de publicações mais especializadas. Personalidades como Eugênio Gudim, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, entre outros, contribuíam com colaborações que refletiam as várias correntes de pensamento da época.

Ministério da Fazenda – sede dos trabalhos da comissão – e integrou a programação oficial da visita ao país do Secretário de Estado e de Relações Exteriores dos Estados Unidos, Dean Acheson, durante o governo Truman.⁴⁰

Na véspera, afinado com a celebração do aniversário da Independência dos Estados Unidos, o secretário norte-americano havia proferido um discurso destacando a importância das relações comerciais entre os dois países (Anexo 1). Acheson ressaltou a imensa responsabilidade que recaía sobre ambas nações em cooperar com as democracias, defender a liberdade e formular políticas construtivas (Acheson, 1952). Para contextualizar essa discussão, vale a pena citar um trecho de seu discurso:

Sinto que estou numa terra que participa da mesma esperança e dos mesmos ideais de liberdade, das mesmas aspirações do bem-estar do povo de meu país, justamente como acontece conosco nos Estados Unidos. Sinto-me, portanto, em casa. É importante sentir-se alguém à vontade num dia como este, porque é uma data ligada às raízes da nossa própria natureza. (...) Vejo os filhos do Brasil que morreram ao lado dos filhos do meu país nas colinas da Itália. (...) Sei que brasileiros morreram no mar, ao lado de americanos, defendendo a liberdade do mundo, e isto não faz muito tempo. Estou certo de que tal fato é um índice de amizade, que não se exprime por palavras, e sim por fatos. Aqui estou, na assembleia nacional de um grande país, cujos cidadãos deram suas vidas, juntamente com os cidadãos da minha terra, pela liberdade. Esta é a razão por que me considero em casa achando-me entre vós. (Palmas). E o futuro é assunto de grande interesse para ambos os países. Foi lembrado, há poucos momentos, que o que devemos fazer, no futuro, é preparar uma política construtiva, que propicie a paz. O meu país e o vosso trabalham com tal finalidade neste hemisfério. Assumimos, juntos, a liderança na vida americana para estabelecer princípios que revelam duas coisas: uma a solidariedade no hemisfério, outra, que nenhum país por maior e mais poderoso que seja, tem o direito de interferir nos negócios de outro, embora pequeno. (Aplausos). São princípios sobre os quais se pode basear o futuro. (Acheson, 1952)

Em termos práticos, o aspecto central da visita do secretário de Estado americano ao Brasil não reside no discurso ideológico em defesa da democracia, da defesa da liberdade ou de políticas construtivas, nem na cautela em evitar qualquer

⁴⁰ Conforme Campos (1994, p. 175) relatou em suas memórias: “Dean Acheson foi recebido no aeroporto pelo chanceler João Neves da Fontoura, pelo ministro da Justiça Francisco Negrão de Lima. O Itamaraty designou dois de seus funcionários para servirem de oficiais de ligação entre Acheson e os diferentes departamentos interessados do governo brasileiro. Um deles, encarregado da ligação política, era o embaixador Décio Moura. Fui encarregado da ligação econômica, principalmente por ser o conselheiro econômico brasileiro na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e por ter sido já indicado para diretor econômico do recém-criado BNDE”. Ver: CAMPOS, Roberto. Getúlio Vargas e a visita de Dean Acheson. In: *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 174-183.

compromisso oficial com o financiamento de programas de desenvolvimento no Brasil. Essas questões são secundárias à discussão central. O que realmente merece nossa atenção é o significado da visita de Dean Acheson ao país. No entanto, tanto seu discurso quanto sua visita, em julho de 1952, só podem ser devidamente compreendidos quando examinados à luz do contexto histórico em que estavam inseridos. Por isso, é fundamental explorar esse contexto e entender como ele se vincula ao caráter funcional da exposição realizada por Campos sobre o desenvolvimento brasileiro.

É difícil separar a visita de Dean Acheson ao Brasil das “expectativas e frustrações” que marcaram tanto o governo de Eurico Dutra quando o início do segundo mandato de Vargas, especialmente no que se refere ao estreitamento das relações econômicas com os Estados Unidos. No governo de Dutra, o Brasil se via como um caso especial, confiando no apoio financeiro norte-americano devido à sua colaboração durante a guerra (Malan, 1997, p. 63).⁴¹ Já no segundo governo de Vargas, “além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, consubstanciado na formação da Comissão Mista, a situação das transações comerciais externas era também bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café iniciada em agosto de 1949” (Abreu, 1990, p. 125).⁴² Contudo, a questão principal é que, em ambos os contextos, as contínuas solicitações brasileiras por ajuda financeira e outros tipos de assistência econômica resultaram em uma resposta comum: “expectativas frustradas”.

Diante desse cenário, portanto, a visita do secretário de Estado americano ao país constituía uma tentativa de oferecer respostas às contínuas demandas econômicas

⁴¹ Vianna (Apud Abreu, 1990, p. 107-108) descreveu este momento da seguinte forma: “De fato, além da perspectiva de uma rápida reorganização da economia mundial de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods, havia a esperança de uma significativa alta dos preços internacionais do café em consequência, principalmente, da eliminação, em julho de 1946, de seu preço-teto por parte do governo norte-americano. Em consequência, as autoridades monetárias e cambiais [brasileiras] tornaram-se vítimas de uma espécie de ‘ilusão de divisas’ que apoiava-se sobre três pontos: (1) o país [Brasil] parecia estar em situação bastante confortável com relação às suas reservas internacionais; (2) julgava-se credor dos Estados Unidos da América pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra Mundial, e (3) acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair significativo fluxo de investimentos diretos estrangeiros, dando solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos”. Portanto, conforme indica esse autor, as perspectivas realmente pareciam promissoras para o Brasil naquele momento.

⁴² A esse respeito, Malan (1997, p. 70) assinalou: “Entre 1940 e 1949, condições climáticas adversas haviam estabilizado a produção e levado a uma redução líquida de estoques estimada em 16 milhões de sacas (além dos 65 milhões de sacas queimadas durante os anos 30). Quando, em junho de 1948, o governo Dutra – preocupado com a inflação – decidiu que não desvalorizaria e comunicou ao FMI que a paridade oficial do cruzeiro em relação ao dólar seria a mesma de 1939 (18,50), os importadores de café que estavam aguardando uma desvalorização desde a expiração, em 1948, do Acordo Interamericano do Café, lançaram-se ao mercado e causaram uma surpreendente elevação dos preços em um prazo extremamente curto para um mercado que estivera, por quase três décadas, sujeito a superprodução. Entre 1948 e 1950, o preço do café aumentou em 125%, elevando-se de 23 para 51 centavos de dólar por libra-peso”.

dos governos brasileiros.⁴³ Solicitações essas, por sua vez, “que refletiam não apenas uma preocupação com os graves pontos de estrangulamento em transporte e energia como também a deterioração da situação do balanço de pagamentos a curto prazo” (Malan, 1997, p. 67). Por sua vez, essa orientação ficou evidente na exposição feita por Campos (1952c, p. 34) durante a visita de Acheson, na qual o autor argumentou implicitamente que o secretário americano deveria lembrar-se da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial e, considerando “o calor da amizade que ligava as duas nações”, interceder junto aos bancos mutuantes de Washington (seja o Export-Import Bank, seja o Banco Internacional) para apoiar as tão esperadas requisições das autoridades brasileiras por ajuda financeira frente ao grave problema do balanço de pagamentos nacional, tal como será abordado mais adiante.

Isso nos leva a questionar: por que Washington decidiu enviar ao Brasil, justamente naquele contexto, alguém descrito por Nassif (2015) como “o principal arquiteto do Plano Marshall, o formulador da Doutrina Truman e um ator-chave na intervenção dos Estados Unidos no Líbano em 1949”, cuja “trajetória política e institucional foi notavelmente marcada por sua influência determinante na definição da política externa americana durante os anos 49 e 52”, para lidar com essas demandas financeiras? Afinal, qual era o significado da visita de Acheson ao país?

Como tentaremos mostrar a seguir, a vinda do secretário de Estado americano ao Brasil não era apenas para tentar oferecer respostas às contínuas expectativas brasileiras, ou para verificar o andamento dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, mas se inseria em um contexto que englobava outras questões igualmente cruciais.

Além do significativo agravamento da Guerra Fria, das ameaças de comunismo na Europa e dos sérios impactos econômicos do conflito coreano para os Estados Unidos, é essencial também considerar que a eleição de Vargas para a Presidência em 1950 foi um acontecimento marcado por uma certa preocupação por parte de Washington. Havia o receio de que a “política socialista e *definitivamente nacionalista*” (Malan, 1997, p. 70, grifos nossos) de um possível segundo governo Vargas entrasse em conflito com a perspectiva “política do presidente Truman”.

⁴³ Por outro ângulo, conforme relatado por Campos (1994, p. 174), “além de conhecer o Brasil, o interesse de Acheson era, ante as repetidas acusações de negligência benigna (*benign neglect*), explicar que essa desatenção era temporária, resultante do surgimento de um novo problema após o Plano Marshall, a saber, o conflito da Coreia, que estava então em sua fase aguda e só viria a ser resolvido na administração Eisenhower, poucos anos depois. Já durante a IV Reunião de chanceleres americanos, em Washington, em março de 1952, havia Acheson indicado que, uma vez terminado o conflito da Coreia, voltaria a ser priorizada a América Latina. Nesse intervalo era preciso dar alguma satisfação ao grande vizinho do Sul”.

Em memorando confidencial datado de 1º de maio de 1950 e dirigido ao presidente Truman, o Secretário de Estado norte-americano (Acheson) tece a seguinte consideração sobre o significado para as relações Brasil-Estados Unidos da possível eleição de Vargas para a Presidência: “No momento (Vargas) advoga possivelmente por razões internas, uma política socialista e *definitivamente nacionalista*... Caso se torne o próximo presidente, (Vargas) deverá seguir esta linha, o que poderá colidir com a política que estamos tentando propagar no campo das relações internacionais”. Acheson nota que Vargas certamente faria persistentes e agressivas demandas por ajuda financeira e outros tipos de assistência, insistindo na contribuição brasileira durante a guerra e ao caráter de “tradicional aliado” dos EUA, mas conclui que as relações com os EUA provavelmente não se deteriorariam com a eleição de Vargas. (Malan, 1997, p. 70, grifos nossos)

Considerando que as reais prioridades dos Estados Unidos estavam direcionadas para a reconstrução europeia, o que é importante ter em mente é que, embora o receio da propagação do comunismo na maior nação do sul do continente fosse significativo para os americanos (Motta, 2020, p. 15), a principal preocupação de Washington residia, na verdade, nas possíveis consequências políticas e econômicas que uma postura “definitivamente nacionalista” de Vargas poderia acarretar nas relações comerciais com os Estados Unidos.

Melhor dizendo, a partir de uma perspectiva mais ampla, é possível observar que, como o fez notar Moniz Bandeira (2011, p. 42), a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder marcaram um ponto de virada significativo nas relações entre Brasil e Estados Unidos.⁴⁴ Antes desse período, segundo o autor, o Brasil estava em uma posição de extrema dependência em relação aos Estados Unidos, que eram não só seu principal cliente para produtos primários – tais como café, borracha, cacau e outros –, mas também fornecedores de manufaturas e assumiam uma parte substancial de sua dívida externa (Moniz Bandeira, 2011, p. 42).

Entretanto, com o início do processo de industrialização liderado pelo Estado Restrito brasileiro, houve uma mudança significativa nessa dinâmica. O Brasil passou a buscar maior autonomia na política internacional e a requerer reciprocidade dos Estados Unidos, especialmente em relação aos interesses sul-americanos (Moniz Bandeira,

⁴⁴ Conforme observou Moniz Bandeira (2011, p. 42): “(...) após a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, as necessidades do processo de industrialização, conduzido como um projeto de Estado, começaram a influir sobre a política externa do Brasil, que voltou a reclamar reciprocidade dos Estados Unidos, praticamente nos mesmos termos definidos pelo barão do Rio Branco”. Os próximos parágrafos baseiam-se amplamente em: MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

2011, p. 43). Um bom exemplo disso foi a posição do embaixador brasileiro Oswaldo Aranha durante a Conferência Econômica sobre o Chaco, onde ele destacou a importância da reciprocidade no apoio entre os países na região.

Por ocasião da Conferência Econômica sobre o Chaco, ao término do conflito entre o Paraguai e a Bolívia (1933-1935), Oswaldo Aranha, então embaixador em Washington, declarou a Sumner Welles, subsecretário de Estado norte-americano, que “nada explica o nosso apoio aos Estados Unidos em suas questões na América Central e mundiais, sem uma atitude recíproca de apoio ao Brasil na América do Sul”. (Moniz Bandeira, 2011, p. 43)

Nestes termos, sob a liderança de Vargas, o governo brasileiro empreendeu esforços para estabelecer entendimentos tanto com os Estados Unidos quanto com a Alemanha, mantendo sua liberdade de negociar com todos os países. Isso é exemplificado pela assinatura do Tratado de Comércio com os Estados Unidos em 1934, “sem ceder às pressões para a liberação do câmbio e a abertura do mercado”, ao mesmo tempo em que firmou – “apesar da oposição daquela potência” – o Acordo de Compensação com a Alemanha (Moniz Bandeira, 2011, p. 43).

Essa situação permitiu a Vargas estabelecer entendimentos tanto com os Estados Unidos quanto com a Alemanha, em busca de cooperação técnica e financeira para a montagem, no Brasil, de um complexo siderúrgico, uma antiga aspiração das Forças Armadas, preocupadas em criar meios para a fabricação de seus próprios armamentos e eliminar dependências capazes de comprometer a segurança nacional. E como as companhias privadas norte-americanas, a começar pela United States Steel, recusavam-se a investir no Brasil para a produção de aço e a Krupp dispunha-se a fazê-lo, o presidente Franklin Delano Roosevelt concedeu os créditos necessários à concretização do empreendimento por uma empresa do Estado, com o que evitou a expansão da influência alemã no maior país da América do Sul e obteve a autorização para instalar bases aeronavais ao longo do seu litoral. (Moniz Bandeira, 2011, p. 42-43)

Antes de prosseguirmos, cabe esclarecer que a colocação dessa referência à ascensão de Vargas e o seu respectivo primeiro governo tem por objetivo oferecer uma visão inicial da evolução das relações entre o Brasil e os Estados Unidos após o período pós-1930, isso para sublinhar os interesses econômicos e estratégicos de ambas as partes, bem como a busca do Brasil por maior autonomia e desenvolvimento industrial. Agora vamos examinar como esse contexto se desenvolveu, especialmente diante da

mudança significativa que se desenhou com o término da Segunda Guerra Mundial, até chegar ao ponto em que nos encontramos.

Para Moniz Bandeira (2011, p. 43), o final da Segunda Guerra Mundial marcou o momento em que “o Brasil perdeu, substancialmente, o poder de barganha” frente aos interesses dos Estados Unidos. Objetivamente, com a exaustão econômica da Grã-Bretanha e da França somado à derrota dos países que faziam parte do Eixo, os EUA, “que não sofreram diretamente os impactos de destruição e cujo mercado interno permanecera sem maiores desequilíbrios, alcançaram a hegemonia quase absoluta sobre todo o sistema capitalista e colonial”, enfrentando apenas a oposição da União Soviética, que expandia seu domínio pela Europa Oriental e pela Ásia (Moniz Bandeira, 2011, p. 43). Nesse cenário, o governo do marechal Eurico Dutra “orientou o Brasil para o alinhamento incondicional com os Estados Unidos, adotando políticas econômicas e excedendo-os no próprio anticomunismo e antissovietismo (proscrição do Partido Comunista e rompimento das relações com a URSS)” (Moniz Bandeira, 2011, p. 44), sem, contudo, obter contrapartidas significativas.

Entretanto, num país com minério de ferro em abundância, um parque manufatureiro de bens de consumo, sobretudo têxteis, já implantado e uma população a crescer a taxas bastante elevadas e em rápido ritmo de urbanização, o funcionamento do complexo siderúrgico de Volta Redonda, como empreendimento do próprio Estado, impulsionou ainda mais a expansão das forças produtivas do capitalismo, e as crescentes necessidades do processo de industrialização passaram a determinar e modelar o interesse nacional. Por isso, quando retornou, em 1951, à presidência do Brasil, Vargas condicionou sua boa vontade de contribuir para o esforço de guerra dos Estados Unidos, quando intervieram no conflito das duas Coreias, à *reciprocidade econômica*, isto é, à boa vontade da administração norte-americana de conceder prioridades de fabricação e créditos bancários em médio e longo prazos, viabilizando a imediata execução de um programa racional de industrialização e obras públicas. As discrepâncias entre os dois países logo se manifestaram. (Moniz Bandeira, 2011, p. 44, grifos no original)

Quais eram as principais discrepâncias entre o Brasil e os Estados Unidos que o autor destacou? Segundo Moniz Bandeira (2011, p. 44-56), quatro principais divergências marcaram as relações entre as duas nações após a Segunda Guerra Mundial. Primeiramente, havia discordância em relação à política de desenvolvimento industrial: enquanto o Brasil buscava desenvolver sua indústria nacional e reduzir dependências externas com o segundo mandato de Vargas, os EUA priorizavam seu

próprio desenvolvimento industrial e políticas que atendessem às suas conveniências econômicas e políticas. Em segundo lugar, divergiam quanto ao programa de defesa e segurança, onde os EUA buscavam o fortalecimento político e militar dos países latino-americanos para enfrentar a URSS, enquanto o Brasil via a ameaça à segurança mais relacionada à instabilidade e revolução interna, defendendo o aumento do nível de vida como meio de prevenir conflitos. Terceiro, havia desacordo sobre a exploração de recursos naturais: os EUA tinham interesse na exploração de minerais estratégicos brasileiros, como urânio, tântalo e manganês, para atender às suas necessidades industriais e de defesa, enquanto o Brasil buscava controlar esses recursos como parte de sua política de desenvolvimento nacional. Por fim, havia a questão do setor petrolífero. Os EUA buscavam influenciar a política petrolífera brasileira, visando a abertura do setor ao capital estrangeiro, enquanto o Brasil, sob a liderança de Vargas, adotava uma abordagem nacionalista, criando a Petrobrás e instituindo o monopólio estatal sobre a pesquisa, exploração e lavra do petróleo.

Após abordar essas discrepâncias entre os interesses do Brasil e dos Estados Unidos, é fundamental destacar que nossa intenção é contextualizar a visita de Acheson ao país dentro de um contexto sensivelmente marcado por um crescente choque de interesses entre as duas nações. Esse debate, acentuado principalmente pelas questões relacionadas à Guerra Fria, aos recursos minerais estratégicos e às discussões envolvendo a criação da Petrobrás, é fundamental para compreendermos as dinâmicas das relações bilaterais. Enquanto os EUA buscavam manter o sistema capitalista mundial sob sua tutela, o Brasil tentava administrar essas dependências econômicas e industriais. Com efeito, esse “crescente choque de interesses durante o segundo ciclo de Vargas” (na expressão de Moniz Bandeira) sobre a industrialização, o desenvolvimento econômico e a exploração de recursos naturais refletiram-se em tensões políticas internas e externas, moldando significativamente a trajetória das relações bilaterais e o desenvolvimento nacional brasileiro – contexto decisivo para interpretar os termos capitalistas defendidos por Campos durante a visita de Acheson ao país.

Aliás, diante desse contexto, pode-se imaginar a repercussão e a influência que o discurso feito pelo Presidente Getúlio Vargas em 31 de dezembro de 1951 teve na decisão do governo Truman de enviar Acheson em visita oficial ao Brasil. Nesse

discurso, Vargas acusou as multinacionais de espoliação dos recursos brasileiros pelo excesso na transferência de lucros.⁴⁵

Consideramos, portanto, que essas foram as principais questões em torno das quais se estruturou a visita oficial do secretário de Relações Exteriores dos Estados Unidos ao Brasil, em julho de 1952.

Desse modo, frente às complexidades ideológicas, políticas e econômicas presentes no período pós-guerra, não é preciso ressaltar o quanto a visita de Acheson ao Brasil para observar os trabalhos da Comissão Mista conferiu um caráter significativo à exposição de Campos sobre o desenvolvimento econômico brasileiro – razão pela qual ela merece uma análise detalhada.

Desse modo, no próximo tópico, realizaremos uma leitura interna da estrutura fundamental desse texto, conforme o método proposto por Goldman (1976).⁴⁶ Nosso objetivo é ressaltar de que forma, e em que medida, sua formulação constituiu um marco significativo para Campos, tanto no plano intelectual quanto institucional, nos primeiros anos do segundo governo Vargas. A rigor, sustentamos que foi nesse texto seminal que Campos apresentou e consolidou os fundamentos de sua visão do desenvolvimento econômico nacional – com ênfase na defesa da atração de capitais estrangeiros –, marcando um ponto de partida fundamental em sua trajetória como organizador dos projetos de modernização capitalista no Brasil.⁴⁷

1.3.1. Da defesa do capital estrangeiro no crescimento econômico nacional

⁴⁵ O Presidente Getúlio Vargas denunciou os mecanismos de remessa de lucros e o retorno de capitais para o exterior em discurso pronunciado no dia 31 de dezembro de 1951, nos seguintes termos: “E para terdes, brasileiros, uma ideia aproximada do montante da espoliação que vinha sendo feita com o vosso sacrifício, basta confrontardes as cifras que vou enunciar... Tomando-se por base esse malabarismo de cifras, essa criminosa ‘multiplicação’ do capital estrangeiro em detrimento do trabalho de milhões de brasileiros, foram remetidos para fora, em 3 anos, a título de rendimentos e de remessas de retorno de juros e dividendos, as seguintes quantias, em números redondos: 791 milhões de cruzeiros em 1948; 883 milhões em 1949; 1 bilhão e 28 milhões em 1950 – ou sejam, nos 3 anos mencionados, um total de mais de 2 bilhões e 700 milhões de cruzeiros”. Apud IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 87-90.

⁴⁶ Ver nota de rodapé n. 30.

⁴⁷ Ao considerar a literatura que abordou o pensamento econômico de Campos (referenciada por Bielschowsky, 2000; Covre, 1983; Sola, 1998, entre outros), notamos que apenas Bielschowsky mobilizou essa exposição em sua obra sobre o pensamento econômico brasileiro no período 1945-1964 – não obstante, ele não explorou em detalhes nem identificou a estrutura essencial desse texto. Por isso, pedimos a compreensão do leitor, pois vamos citar alguns trechos longos neste tópico. Isso se deve ao fato de que este texto é pouco discutido, foi digitalizado recentemente e só agora se encontra disponível no acervo digital da biblioteca da Associação Comercial de São Paulo.

Para destacar o impacto econômico da cooperação dos Estados Unidos na organização do desenvolvimento brasileiro, através dos esforços da Comissão Mista, Campos iniciou sua apresentação fornecendo uma visão concisa de alguns índices econômicos que retratavam a posição do Brasil no cenário internacional. Abordou, inicialmente, a renda nacional, seguida da renda nacional *per capita* e, por fim, do comércio exterior, destacando especialmente a relação entre o Brasil e os EUA.

Em termos de análise, o que interessa assinalar aqui é que o propósito desta parte dentro da estrutura da exposição era principalmente chamar a atenção do secretário americano para a relevância das relações comerciais entre ambas as nações – tal como o autor destacou em certo momento: “No que tange ao comércio exterior, situa-se o Brasil como oitavo ou nono país do mundo em grau de importância relativa. Seu comércio com os Estados Unidos é sobrepujado apenas pelo do Canadá” (Campos, 1952c, p. 27).

Criticamente, porém, consideramos fundamental para os propósitos deste trabalho mobilizar alguns dados sobre o comércio exterior brasileiro que retratam como estavam as relações comerciais do Brasil à época (ver tabela 1), em especial sobre o intercâmbio bilateral com os Estados Unidos – de certa maneira, retornaremos a essa relação comercial quando abordarmos o tema do desequilíbrio da balança comercial do início do segundo mandato de Vargas.

Tabela 1 – Exportações brasileiras segundo país de destino, 1945-1952 (em %)

Anos	Estados Unidos	Reino Unido	Europa (1)	Canadá	Argentina	Uruguai	Chile	Japão
1945	49,4	12,2	12,7	0,8	12,0	2,6	2,0	–
1946	42,2	8,8	21,5	0,9	7,5	1,6	1,1	–
1947	38,8	7,8	30,8	1,4	9,5	1,7	1,0	–
1948	43,3	9,4	28,4	1,4	9,5	1,5	1,1	0,1
1949	50,2	8,5	28,4	1,8	7,7	1,4	0,9	0,8
1950	54,5	8,3	27	1,3	5,6	1,3	0,7	0,8
1951	49,0	9,8	31,1	1,2	6,7	1,0	0,4	0,9
1952	51,6	2,7	26,5	1,6	6,8	1,2	0,8	1,3

Fonte: Malan, Bonelli, Abreu e Carvalho (1997, p. 131).⁴⁸

⁴⁸ Para os propósitos deste trabalho, optamos por agrupar todos os países europeus mencionados na tabela original sob o termo “Europa”. Estes incluem: França, Bélgica, Alemanha, Holanda, Suécia, Suíça, Espanha, Portugal, Itália, União Sul-Africana. É importante notar que fizemos uma exceção para o Reino Unido, devido à sua posição como um dos três principais parceiros comerciais do Brasil.

De fato, os dados disponíveis na tabela acima destacam de forma clara que aproximadamente metade de todas as exportações brasileiras durante o período mencionado por Campos tinham como destino os Estados Unidos, especialmente durante o período entre 1949 e 1952. O índice das exportações nacionais para esse país, embora tenha apresentado uma leve queda no primeiro ano de governo do segundo mandato de Vargas (49% em 1951, em comparação com o último ano do governo Dutra), subiu para quase 52% no ano da visita de Acheson ao país. No entanto, não basta apenas constatar o argumento de Campos a respeito da importância do comércio bilateral com os Estados Unidos para a economia do Brasil, é fundamental compreender mais algumas questões por trás dessa relação comercial.

Em termos históricos, vamos examinar o período da Segunda Guerra Mundial. Efetivamente, a guerra provocou alterações significativas nas estruturas das pautas de importação e exportação do Brasil, tanto em termos de intensidade e direção dos fluxos, quanto em termos comerciais e financeiros (Malan *et al.*, 1980, p. 130). Do ponto de vista das vendas internacionais brasileiras, por exemplo, a guerra interrompeu as exportações nacionais para países europeus alinhados com o Eixo devido ao bloqueio realizado pelos aliados.⁴⁹ A ocupação de países da Europa Ocidental em 1940 também resultou na perda de outros mercados consumidores de produtos brasileiros. Além disso,

As condições de guerra implicaram não apenas um rearranjo do ponto de vista dos principais mercados consumidores de produtos brasileiros, mas também da estrutura da pauta de exportação. Isto foi causado pelo efeito conjunto de: a) aumento da demanda de determinados materiais estratégicos pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido (casos de quartzo, dos diamantes industriais, etc.); b) programas de aquisição de materiais estratégicos pelos aliados, não ligados às necessidades diretas do esforço de guerra no contexto do bloqueio econômico ao Eixo (caso do algodão, etc.); c) substituição de fornecedores tradicionais tanto nos mercados centrais (borracha e seus produtos) quanto em mercados periféricos (têxteis de algodão); e d) suprimimento de demanda gerada pela necessidade de otimizar o uso dos meios disponíveis de transporte marítimo. (Malan *et al.*, 1980, p. 130)

Como era de esperar, toda essa conjuntura teve reflexos profundos no sentido de desequilibrar o balanço de pagamentos do Brasil. Não abordaremos essa discussão neste momento, mas mais adiante exploraremos como o tema do desequilíbrio dos

⁴⁹ Malan *et al.* (1980, p. 127) cita alguns exemplos: “Em 1938 a Alemanha e a Itália absorveram mais de 21% das exportações totais brasileiras. Os países da Europa Ocidental ocupados em meio/junho de 1940 absorveram, ainda em 1938, mais de 14% das exportações totais. O mercado japonês, perdido apenas após dezembro de 1941, correspondia a cerca de 4-5% das exportações brasileiras”.

pagamentos nacionais mobilizou a atenção de Campos no contexto da entrada de capitais estrangeiros no país. Ele considerava esses influxos como uma forma de reorganizar compromissos financeiros, ao mesmo tempo em que acompanhava a evolução das atividades ligadas à geração (ou não) de saldos de balança comercial.

Retomando o raciocínio, após o término da Segunda Guerra Mundial, ocorreram novas mudanças no intercâmbio comercial e financeiro do Brasil. A principal dessas modificações estava relacionada “à inconvertibilidade das moedas de países com os quais o Brasil obteve substanciais *superávits* em suas trocas comerciais, enquanto as importações provenientes dos EUA e de outros países de ‘moeda forte’ excediam de muito as exportações brasileiras para essas áreas” (Malan *et al.*, 1980, p. 144).

Esta significativa dependência de suprimentos de origem norte-americana, na verdade, constituía uma decorrência natural de eventos do início da década, como o término do proveitoso sistema de comércio bilateral com a Alemanha nazista e a progressiva perda de posição da Grã-Bretanha, enquanto parceiro comercial significativo. A relativamente ampla margem de manobra e poder de barganha que o Brasil havia utilizado com razoável habilidade de meados dos anos 30 até 1940 havia desaparecido durante a guerra e tornou-se patente após a cessação das hostilidades na Europa. A menor simpatia das autoridades norte-americanas com relação aos “projetos independentes” brasileiros foi – ao contrário do que havia ocorrido na década de 30 – razão importante para a redução da margem de manobra das autoridades brasileiras. O Brasil emergia da guerra em uma situação de extrema dependência dos Estados Unidos, com uma escassa margem de manobra e tendo que dedicar uma atenção toda especial à sua posição cambial em dólares norte-americanos, em última análise o principal e mais relevante indicador de curto prazo acerca do “desequilíbrio” das contas externas de que dispunham as autoridades cambiais e monetárias do Brasil no imediato pós-guerra. (Malan *et al.*, 1980, p. 147-148)

De fato, como já observou Malan (1997, p. 66), o problema da “escassez de dólares” não era exclusivo do Brasil, mas uma questão de alcance global. “No caso da Europa, foi resolvido através de empréstimos de governo a governo sob a égide do Plano Marshall” (Malan, 1997, p. 66). No contexto brasileiro, contudo, esse desafio manteve-se como uma preocupação significativa ao longo de todo o segundo governo de Vargas e ainda perdurou por boa parte da década de 1950.

Não por acaso, o que é essencial sublinhar, em resumo, é que a estrutura da exposição feita por Campos durante a visita de Acheson reflete esse entendimento: o foco das relações comerciais brasileiras deveria concentrar-se na atração de dólares

norte-americanos (implícito nisso estava o reconhecimento da hegemonia mundial dos americanos) – inclusive, não é difícil supor que o próprio secretário do governo Truman estivesse plenamente ciente dessa perspectiva imanente à exposição de Campos.

Após abordar a importância das relações comerciais com os Estados Unidos, Campos prosseguiu discutindo sobre a população brasileira e a sua taxa de crescimento na época, estimada em cerca de 2,25% ao ano (Campos, 1952c, p. 27). Para além de destacar a relevância do mercado interno nas relações econômicas, essa parte do texto cumpria uma dupla função: de um lado, ressaltava o potencial papel econômico e social que os Estados Unidos poderiam exercer na redução da pobreza brasileira, caso optassem por cooperar com o desenvolvimento do país; e, de outro lado, advertia as autoridades norte-americanas sobre os riscos de instabilidade social associados à chamada “ameaça de subversão” que uma população numerosa e empobrecida poderia representar – por sinal, essa estratégia argumentativa, como observa Sola (1998, p. 116-117), revela a competência técnica da tecnocracia para mobilizar recursos discursivos voltados à consecução dos objetivos típicos da elite brasileira.⁵⁰

A população atinge agora aproximadamente 53 milhões de habitantes. Sua taxa de crescimento é extremamente alta – cerca de 2,25% ao ano – taxa que seria alarmante não fossem as enormes possibilidades de dilatação da fronteira ecológica, pela colonização de novas áreas. Se bem que o demônio malthusiano não esteja ainda à vista (talvez esteja ele nos espreitando à volta da estrada), *é indubitável que uma taxa tão alta de incremento demográfico exige um alto nível de investimentos e de formação de capital, para habilitar a economia a dilatar a margem que a separa do simples nível de subsistência da população. Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico é assim quase um imperativo biológico.* Tal é, Senhor Secretário de Estado, num esforço muito fluido, o cenário contra o qual se deve focar o trabalho da Comissão Mista. A ter que emprestar um nome, ou cunhar uma definição para os trabalhos da Comissão Mista, sentir-me-ia tentado a denomina-la

⁵⁰ Num trecho em que analisa as práticas da tecnocracia “não nacionalista” (que denomina de “cosmopolita”) no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – que culminaram na criação do BNDE (ver capítulo 4 deste trabalho) –, Sola (1998, p. 116-117) observa que “o uso recorrente da ameaça de subversão interna confirma a hipótese [de Luciano Martins], segundo a qual essas formas de fundamentar a necessidade de desenvolvimento econômico acelerado já estavam consolidadas em certos setores da elite brasileira que buscavam relações mais próximas com os Estados Unidos; bem antes, portanto, da emergência da doutrina oficial dos Estados Unidos em resposta à Revolução Cubana, que culminou na política da Aliança para o Progresso. A doutrina de segurança interna desenvolvida na Escola Superior de Guerra (ESG), após sua fundação de 1953, data desse período. A ESG iria tornar-se o centro de irradiação de uma ideologia que apresentava grandes afinidades com as posições cosmopolitas, além de ter desempenhado papel decisivo na formulação da doutrina sobre o papel das Forças Armadas”. Tal estratégia discursiva não apenas expressava a competência técnica desses tecnocratas, como também integrava um esforço mais amplo de legitimação do desenvolvimento capitalista como imperativo de segurança interna, articulando interesses econômicos e geopolíticos no contexto da Guerra Fria.

“uma aventura pioneira no rompimento dos círculos viciosos”.
(Campos, 1952c, p. 27-28, grifos nossos)

Com essa introdução estabelecida, Campos avançou para abordar o cerne de sua exposição: como romper os círculos viciosos que impossibilitavam a concessão de empréstimos dos bancos mutuantes de Washington – como o Eximbank e o Banco Mundial – ao Brasil, os quais seriam utilizados para investimentos estatais em CGP, tão cruciais para o desenvolvimento econômico nacional? Ou, colocando de outra maneira, ao afirmar que a política americana no período pós Segunda Guerra Mundial havia afetado significativamente o desenvolvimento capitalista brasileiro – sobretudo em razão da estagnação dos investimentos privados em áreas de retorno financeiro de longo prazo, como energia e transporte –, Campos deixava em aberto uma questão decisiva: como organizar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro sem recorrer a planejamento econômico, intervenção estatal ou financiamento externo?

Pois bem: o problema do planejamento foi o primeiro círculo vicioso examinado por Campos. Retomando os princípios capitalistas que fundamentavam a Teoria dos “Pontos de Germinação” – que ele já havia apresentado no início de 1952 –, o autor empregou esse conceito como uma ferramenta crucial para identificar e selecionar as limitações básicas nas CGP da economia brasileira.⁵¹ Além disso, o termo foi utilizado para descrever o processo de racionalização das diretrizes, parâmetros, planos e projetos que seriam implementados pelo governo brasileiro para organizar o desenvolvimento econômico nacional, em conformidade com as orientações e exigências das agências bancárias americanas mencionadas anteriormente, visando à concessão da assistência

⁵¹ Nas palavras do autor: “A Comissão Mista se tem confinado a uma modalidade mais realística de planejamento, que constitui a identificação e seleção de ‘pontos de crescimento’, ou ‘pontos de germinação’, capazes de provocar um surto de investimentos colaterais. Esses pontos de germinação são (...) energia elétrica, transporte, melhoramento da produtividade agrícola e expansão de algumas indústrias-chave. (...) No caso brasileiro os setores que normalmente deveriam atuar como pontos de crescimento se tornaram ‘pontos de estrangulamento’. As inversões em serviços básicos se retardaram em relação às demandas criadas pelo desenvolvimento da indústria e da agricultura, cujo impulso ascendente está sendo agora lenta porém inexoravelmente asfíxiado. Convertemo-nos de uma economia onde os serviços básicos eram em parte financiados por capitais estrangeiros interessados na promoção de exportações, em uma economia voltada para um mercado interno em franca e ebulliente expansão. As inversões industriais cresceram mais depressa que as inversões nos serviços básicos e algumas vezes a expensas mesmo destas últimas. Somos, em uma palavra, um corpo jovem que cresceu desequilibradamente; o que nos falta é uma boa injeção de hormônios estimulantes do desenvolvimento econômico. Do fato de nos termos modestamente concentrado no planejamento da eliminação de pontos de estrangulamento, não se deve inferir que falte à Comissão Mista compreensão das linhas mestras que deverá tomar o desenvolvimento econômico do Brasil” (Campos, 1952c, p. 29-30). Como já foi apontado, retomaremos essa discussão no capítulo 3.

financeira. Por fim, é significativo destacar que, segundo o próprio Campos, caberia à Comissão Mista Brasil-Estados Unidos a tarefa de romper esse ciclo vicioso.

O primeiro desses círculos viciosos reside na área do planejamento. Explicar-me-ei melhor. Os Bancos mutuantes de Washington, quer o Export-Import Bank, quer o Banco Internacional – vêm de há muito tempo arguindo que o motivo pelo qual tão poucos empréstimos têm sido outorgados no pós-guerra aos países subdesenvolvidos, e mais especificamente ao Brasil, é a escassez de planos e projetos sadios e maduramente concebidos. Nós, os brasileiros, pela parte que nos toca, retorquimos aos Bancos que não valia a pena empenharmo-nos na tarefa dispendiosa e laboriosa da preparação de projetos, ao sabor das exigências bancárias de Washington, sem que previamente nos fosse dada uma indicação razoável de que o trabalho não seria em vão, e que poderíamos contar em princípio com assistência financeira. Como é sabido, os países subdesenvolvidos não têm superabundância de técnicos e projetistas, e frequentemente acham difícil e dispendioso embrenhar-se nos minuciosos trabalhos necessários para atender aos requisitos técnicos dos Bancos de investimento. (...) Em uma palavra, ao passo que os Bancos de Washington insistiam no método de consideração de projetos individuais, sem qualquer compromisso prévio de financiamento, nós nos inclinávamos em favor do método de abertura prévia de uma linha de crédito a ser posteriormente utilizada contra a apresentação de projetos específicos. A Comissão Mista se empenha agora em romper esse círculo vicioso. (Campos, 1952c, p. 28)

Sob essa perspectiva, o planejamento era apresentado como a forma mais acabada de compromisso com as exigências (e os interesses) dos bancos mutuantes de Washington. Na prática, isso refletia o reconhecimento, por parte do autor, da efetiva influência exercida por instituições como o Eximbank e o Banco Mundial na concessão de empréstimos para em países subdesenvolvidos, como o Brasil. Contudo, em termos críticos, considerando as condições impostas pela Guerra Fria e o conseqüente aumento da influência de Washington sobre as finanças internacionais, seria mais preciso, como observou Hobsbawm (1995, p. 269), caracterizar esses bancos mutuantes como “efetivamente subordinados à política americana” – uma subordinação que orientava diretamente as estratégias de investimento adotadas por países como o Brasil.

Diante dessa situação, para os propósitos desta pesquisa, é muito importante sublinhar esse reconhecimento expresso por Campos do poder desses bancos sobre os rumos do planejamento (e) do desenvolvimento econômico brasileiro. A rigor, esse posicionamento do autor acarretou algumas conseqüências para sua produção intelectual (por exemplo, das vezes em que Campos argumentou que o sistema financeiro

internacional não influía nos rumos do desenvolvimento capitalista nacional), que precisaram ser reajustadas posteriormente.

A esse respeito, aliás, nessa mesma exposição, devemos lembrar que o autor chamou a atenção para a dificuldade representada pela aplicação das rigorosas exigências bancárias impostas por esses dois bancos. Nas suas linhas gerais, de acordo com o autor, essas práticas se refletiam em um complexo dilema para o planejamento nacional: pois, esses bancos mutuantes estabeleciam seus rígidos critérios para assistência financeira e os países subdesenvolvidos enfrentavam dificuldades frequentes em cumpri-las, ou ficavam incertos se, ao cumpri-las, teriam acesso garantido à concessão de empréstimos. Mas não só: mesmo quando as exigências eram atendidas, conforme assinalou Campos, a garantia de que os países teriam acesso aos empréstimos destas agências internacionais não era assegurada (Campos, 1952c, p. 28).

Em suma, essa situação representou um desafio específico à perspectiva de planejamento mais alinhado à realidade econômica brasileira e tão dependente de financiamento de inversões para investimentos em CGP, tal como era pensada por Campos e pela Comissão Mista. Esta questão será retomada mais adiante. De qualquer forma, portanto, é fundamental ressaltar a ênfase dada pelo autor à função que desempenhava a Comissão Mista na organização e resolução desse problema de integração tecnológica e econômica entre os bancos mutuantes de Washington e o governo brasileiro. Como vimos no tópico a respeito das diretrizes institucionais da Comissão Mista, a preparação de projetos de investimentos integrado aos requisitos de instituições de financiamento estrangeiras ou internacionais era uma das principais responsabilidades dos integrantes da CMBEU.

Quanto ao mais, vale a pena ainda apontar na declaração de Campos o reconhecimento da carência de mão de obra qualificada na área de planejamento no Brasil, especialmente na elaboração de projetos de financiamento. Essa questão, aliás, já havia sido abordada pelo autor no primeiro texto previamente examinado.

A esta altura, antes de tudo convém resumir esta parte. Considerando a perspectiva do autor contida no fragmento citado, é possível considerar três desafios que se colocavam para os trabalhos de planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Esses desafios eram: 1) a vinculação dos interesses dos dois principais bancos mutuantes (o Export-Import Bank e o Banco Internacional) a fatores externos (questões políticas, ideológicas e econômicas ligadas aos interesses dos Estados Unidos), em vez de considerar relevante

fundamentalmente a perspectiva econômica dos países subdesenvolvidos, como o Brasil; 2) os obstáculos representados pela falta de integração tecnológica e econômica entre essas instituições bancárias e as demandas específicas do contexto brasileiro; e, por último, 3) a deficiência de mão de obra qualificada para a concepção de projetos e programas de planejamento econômico. Em suma, na visão do autor, esses eram os principais desafios que se impunham aos trabalhos da Comissão Mista, em seus trabalhos de planejamento do desenvolvimento capitalista brasileiro.⁵²

Certamente, com essa compreensão da função que a discussão sobre o planejamento desempenhou na estrutura dessa exposição feita por Campos durante a visita de Dean Acheson ao Brasil, podemos agora abordar o outro círculo vicioso examinado pelo autor: o problema do financiamento das inversões.

Em termos gerais, o argumento central sobre o financiamento das inversões é o seguinte: como a maior parte dos fundos governamentais americanos foi direcionada para a reconstrução europeia por meio do Plano Marshall, restavam poucos recursos disponíveis para financiar o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos, como o Brasil. Neste cenário, o encargo do financiamento para investimentos recaiu

⁵² A esse respeito, é relevante registrar as considerações finais feitas pelo autor sobre aos principais desafios para o êxito dos trabalhos da Comissão Mista: “O segundo grupo de condições de sucesso depende essencialmente dos Bancos mutuantes de Washington. É necessário que esses Bancos pensem em termos ousados e criadores, e que se disponham a focalizar os projetos sob um ponto de vista prático, em termos de mercados potenciais, antes que de mercados consolidados. É necessário, outrossim, que não se julguem eles detentores de fórmulas perfeitas de eficiência no terreno da gerência e organização, e que não procurem forçar a aceitação de métodos de organização do trabalho e de gestão de empresas que, conquanto desejáveis em si mesmos, não sejam adequados ao nosso cenário institucional. O terceiro grupo de condições tem a ver com a política do Governo Norte-Americano. O êxito da Comissão Mista depende não apenas de contínua assistência financeira, mas também de assistência material mediante a outorga das necessárias prioridades para a entrega do equipamento exigido para a rápida concretização dos projetos. Porém o que é realmente importante, num contexto mais amplo, é podermos no futuro contar, tal como contamos no passado, com o largo e construtivo descortino evidenciado pelo Governo Americano, ao reconhecer que as fórmulas práticas americanas que tanto êxito tiveram no seu próprio ambiente, não são necessariamente as mais adequadas para outros países e para outros tempos. Isso implica em admitir que a mútua cooperação de nosso Governo para o objetivo final do desenvolvimento econômico pode e deve continuar frutuosamente, mesmo quando, ocasionalmente, temos que entrar em desacordo quanto aos métodos de ação. Os elementos de êxito da obra da Comissão Mista estão assim ao alcance de nossas mãos. Dado o calor da amizade que liga as duas nações, não há motivo para se descreer da nossa capacidade de combinar esses ingredientes para o manjar do êxito” (Campos, 1952c, p. 33-34). Ao analisar essa exposição em questão e o papel desses argumentos (acima) em sua lógica interna, Bielschowsky (2000, p. 443) classificou a apresentação de Campos como um “ousado discurso”, ressaltando seu tom persuasivo e pragmático. De um lado, Campos demonstrava que o Brasil já atendia às condicionalidades impostas pelos financiadores; de outro, procurava criar margem para negociações, questionando certas premissas desses organismos. Esse movimento, observa o autor, consolidou a imagem de Campos como um tecnocrata habilidoso: capaz de articular as demandas nacionais dentro dos parâmetros das instituições internacionais, enquanto tentava influenciar seus critérios. É justamente esse ponto que nos interessa sublinhar: por trás de uma postura pragmática e funcional – voltada a atrair investimentos que sustentariam o desenvolvimento nacional –, havia práticas tecnocráticas alinhadas a interesses capitalistas (tanto nacional quanto internacional), razão pela qual sua atuação foi caracterizada por Bielschowsky (2000) como “não nacionalista”.

principalmente sobre o capital privado, com particular ênfase do autor nos investidores estrangeiros (Campos, 1952c, p. 28) – vale destacar que, nessa exposição, Campos não abordou a participação do capital privado nacional nesse processo.

Contudo, como o capital privado estrangeiro não encontrou as condições favoráveis para investir no Brasil devido às enormes limitações de infraestrutura, principalmente nas áreas de energia e transporte, esse capital não se sentiu atraído para realizar inversões no país (Campos, 1952c, p. 28). Nesse sentido, considerando que o governo brasileiro não tinha recursos necessários para financiar o desenvolvimento dessas áreas básicas, Campos levantou a seguinte questão: como atrair o capital privado estrangeiro sem a realização de inversões governamentais nos serviços básicos de infraestrutura? Ou, como o autor sugeriu implicitamente, como organizar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro em termos de CGP sem recorrer ao planejamento econômico, intervenção estatal ou financiamento externo?

Com efeito, é a partir dessa perspectiva que se torna inteligível a relevância atribuída pelo autor aos trabalhos da Comissão Mista, especialmente no que diz respeito à superação dos gargalos em serviços básicos, como energia e transporte, fundamentais para o desenvolvimento econômico do país. Essas melhorias poderiam, por conseguinte, potencialmente atrair o investimento estrangeiro para o Brasil, conforme argumentado por Campos.

Aproveitando este ponto, porém, uma essencial reflexão precisa ser feita sobre o por que o autor conferiu tanta relevância à participação do capital estrangeiro no desenvolvimento capitalista brasileiro – aqui, não obstante, vamos apenas resumir essa discussão a respeito da visão do autor sobre o capital estrangeiro, pois este tema será abordado em detalhes oportunamente. De fato, Campos sustentou a importância central desse tipo de capital no avanço econômico nacional em seu conjunto de obra. Embora não tenha expressado oposição ao apoio estatal à industrialização, ele demonstrou preferência, dentro da lógica interna desta exposição (e posteriormente), por uma solução que envolvesse a participação do capital estrangeiro no crescimento da economia do país. A pergunta que surge é: por quê?

Para Bielschowsky (2000, p. 122), que se dedicou ao exame das principais categorias do pensamento econômico brasileiro do período 1945-1964, a resposta está em compreender que essa posição do autor se baseava na ideia de que a escassez de capitais, de *know-how* e de capacidade para importar levava os interesses nacionais a requererem uma política de atração de capitais externos. Nesses termos, conforme

indicado por Bielschowsky (2000, p. 122), Campos até tolerava a intervenção do Estado em empreendimentos produtivos, mas somente naqueles projetos considerados indispensáveis ao desenvolvimento nacional, nos quais não houvesse interesse privado nacional ou estrangeiro em investir. Sob essa perspectiva, Campos entendia que mesmo o capital privado deveria evitar certas áreas de investimentos na economia brasileira, conforme termos expostos por Bielschowsky (2000, p. 122).⁵³

Por sinal, importa notar que foi a investigação desse comportamento significativo de Campos em relação ao capital estrangeiro, que contribuiu para Bielschowsky (2000) distinguir Campos como integrante da corrente de pensamento econômico brasileiro denominada desenvolvimentista “não nacionalista”.

Com efeito, nossa análise sugere que, para Campos, essa questão ultrapassava a mera opção ideológica entre o capital estrangeiro e o capital nacional, ou a participação do Estado Restrito na economia brasileira; era, principalmente, uma abordagem pragmática (ou, se se preferir, “uma atitude racional”, conforme afirmou o autor) em favor de uma certa integração tecnológica ao capital internacional como meio de alcançar a eficiência econômica e promover o desenvolvimento do capitalismo nacional, especialmente diante da interlocução direta com o secretário americano, Dean Acheson. Como já mencionado, voltaremos a esta discussão em momento oportuno, quando sustentaremos a tese de que são nessas práticas tecnocráticas que podemos entender a atuação do autor como classe capitalista dos gestores.

Retomando a análise da estrutura da exposição, na parte em que Campos examinou especificamente o problema do financiamento das inversões, sua ênfase recaiu sobre a situação do financiamento das inversões em cruzeiros para os planos de desenvolvimento. Para os propósitos deste trabalho, mais significativo do que descrever os mecanismos de custeio em moeda nacional dos investimentos apresentados no texto,

⁵³ Nas suas linhas gerais, o argumento de Campos sobre o capital estrangeiro, conforme apresentado por Bielschowsky (2000), está contido em uma exposição feita pelo autor durante uma conferência realizada em 22 de julho de 1955, no Ciclo de Estudos “Roberto Simonsen” em São Paulo. Em outra parte deste trabalho (Capítulo 3), examinaremos com detalhes esse texto. Aqui, porém, somente reproduzimos a parte em que o autor tece considerações essenciais sobre o escopo de atuação do capital estrangeiro, a saber: “Se existe a possibilidade de se estabelecer uma divisão de trabalho entre o capital nacional e estrangeiro, com vistas a apressar o ritmo normal de capitalização do país, a atitude racional parece-me ser a de procurarmos orientar o capital estrangeiro, que provém geralmente de países de alta densidade de capital, para os ramos de investimentos (a) que exigem doses maciças de capital por unidade de produção; (b) que exigem investimentos de longo período de maturação; (c) que envolvem riscos elevados, como a exploração petrolífera, ou comportam rentabilidade direta relativamente baixa, como energia e transportes” (Campos, 1963b, p. 133). Ver: BIELSCHOWSKY, Ricardo. O pensamento desenvolvimentista. In: *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 77-180.

é destacar a intenção do autor: garantir publicamente que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro em termos de empréstimos com o Eximbank e o Banco Mundial seriam cumpridos conforme as diretrizes destas instituições. Isto é, do ponto de vista em que se encontrava o autor, era crucial assegurar que as autoridades nacionais honrariam seus compromissos financeiros externos, especialmente considerando o papel de organização do desenvolvimento brasileiro atribuído à Comissão Mista.

O que se destaca nesta parte é a declaração feita pelo autor (frente a frente com o representante do governo americano) de que o BNDE fora concebido como “um instrumento importante e talvez mesmo decisivo para promoção do desenvolvimento econômico nacional” a “trabalhar em estreita cooperação com o Banco Internacional e o Banco de Exportação e Importação”, com foco principal em cumprir compromissos financeiros externos (Campos, 1952c, p. 31). Isso indica que, em termos institucionais, o BNDE foi concebido por meio de práticas tecnocráticas justamente para ser um mecanismo de integração econômica e tecnológica entre o Brasil e o capital financeiro internacional, tal como os próprios termos expostos pelo autor. A atuação do autor nesse Banco de Desenvolvimento será abordada no capítulo 4.

Após discorrer sobre o papel do BNDE, o autor direcionou sua atenção para a situação do balanço de pagamentos do Brasil. De maneira objetiva, Campos destacou que essa discussão era motivada principalmente pelos objetivos da Comissão Mista, que estava diretamente preocupada com o problema de empréstimos externos e investimentos estrangeiros no país. Assim, com a intenção de afirmar a saúde das transações comerciais nacionais, o autor examinou “as causas de curto prazo do desequilíbrio da balança comercial brasileira verificado em 1951”. Vejamos como essa discussão se vincula aos termos e à ideia de desenvolvimento econômico do autor.

De acordo com Campos, o desequilíbrio do balanço de pagamentos verificado no primeiro ano do segundo governo de Vargas foi resultado de “um afrouxamento deliberado das restrições de importação”. Ele argumentou que isso ocorreu “com o fito de repor estoques esgotados e substituir maquinaria desgastada devido a três anos sucessivos de compressão das importações”. Esse afrouxamento foi interpretado como “um risco calculado de contrair dívidas” para evitar “uma crise militar ou uma escassez de suprimentos importáveis” devido a programas armamentistas (Campos, 1952c, p. 30). Fica claro que Campos estava fazendo uma referência ao receio de que a Guerra da Coreia de 1950-3 se generalizasse em outro conflito mundial e isso repercutisse nas relações comerciais e de abastecimento de produtos essenciais internacionais – um

temor que, de fato, se concretizou na época, resultando em um aumento significativo das importações.⁵⁴ Mais adiante, discutiremos as implicações do uso desse argumento.

Diante dessa situação, então, ele assinalou que esse desequilíbrio de 1951 foi agravado basicamente por dois fatores oriundos de zonas de moeda forte. Primeiro, houve “o colapso imprevisto da colheita de trigo argentino, que nos forçou a desviar nossas compras de uma área de moeda fraca, na qual somos vultosos credores, para a área do dólar”. Em segundo lugar, houve “um comportamento anormal da conta de capitais privados, com o influxo negligenciável de capitais privados e transferências de juros e rendimentos expressivos em moeda forte” (Campos, 1952c, p. 30-31).

Para terminar, buscando atenuar a situação de desequilíbrio do balanço de pagamentos brasileiro de 1951, Campos complementou dizendo que sem o problema do trigo esse descontrole dos pagamentos poderia ter sido corrigido sem uma compressão tão severa das importações. Com isso, ele concluiu o argumento reconhecendo que, devido à situação em que se encontrava o balanço comercial nacional, era realmente necessário aplicar uma política de controle significativo das importações, especialmente na área do dólar (Campos, 1952c, p. 31).

Sem procurar negar o valor dos argumentos de Campos – que, como observa Goldmann (1967, p. 56, grifos no original), “não reside *apenas* no elemento de verdade que encerram, mas também na consequência com que eles exprimem certa concepção” – é preciso qualificar as causas do desequilíbrio do balanço comercial brasileira de 1951 conforme mobilizadas pelo autor e situá-las no contexto da época, reconhecendo previamente uma certa “inclinação” do autor para atenuar a responsabilidade dos governos brasileiros pela crise no balanço de pagamentos. A rigor, essa abordagem nos permite evidenciar que o autor, de maneira pragmática, minimizou a gravidade do

⁵⁴ Pragmaticamente, o que Campos não mencionou nessa exposição foi que ele próprio havia participado da decisão sobre a liberalização de importação da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), em 1951 (Campos, 1994, p. 151-153). Ao retornar ao Brasil em fins de 1949, atuou como “analista de política internacional” nessa instituição responsável por controlar e organizar a política econômica de exportação e importação do Banco do Brasil, a convite de Luiz Simões Lopes, então diretor. Sobre esse período, Campos (1994, p. 151) relatou: “A CEXIM à época, tinha um elenco de valiosos talentos, cabendo ressaltar entre eles Mário da Silva Pinto, Henrique Capper de Souza e Aldo Franco, os dois primeiros versados em metalurgia e mineração e o segundo em operações cambiais e comerciais, às quais se havia dedicado no Branco do Brasil”. Décadas depois, Campos classificou a decisão de liberar as importações em 1951 como um “erro”. “Minha atuação como consultor da CEXIM não era particularmente atraente, a não ser pela absorção de um contingente alentado de informações sobre a estrutura industrial brasileira e suas deficiências. Serviu também de boa educação no tocante às ineficiências do sistema de controle direto de importações, e a os perigos de corrupção administrativas que isso encerrava” (Campos, 1994, p. 153). Como temos visto, na prática, sua trajetória como tecnocrata esteve constantemente ligada ao controle e à administração de políticas econômicas centrais para a economia brasileira. Ver: CAMPOS, Roberto. A burocracia dos controles. In: *Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 151-153.

colapso cambial vivido pela economia brasileira no biênio de 1951-52, com o objetivo de não comprometer – ou mesmo inviabilizar – a atração de capital estrangeiro no país.

Tendo isso em vista, ao contrastarmos a explicação de Campos com a literatura consultada sobre o colapso cambial brasileiro de 1951-52 (Abreu, 1990; Giambiagi *et al*, 2005; Malan *et al*, 1980; entre outros), percebemos que o autor não mencionou outros fatores importantes relacionados a essa discussão. Nesse sentido, por exemplo, vale destacar a análise de Vianna (Apud Abreu, 1990, p. 128).

A crise cambial de 1952, portanto, tem origem na perda temporária de controle sobre o comércio exterior decorrente da defasagem existente entre a concessão de licenças e a efetivação das importações e em uma série de fatos não previstos pelas autoridades econômicas, tais como a crise da indústria têxtil mundial e conseqüente queda vertiginosa das exportações de algodão, a forte retração das demais exportações (com exceção do café), o gasto de dólares na aquisição de trigo dos Estados Unidos por causa da quebra da produção argentina, despesas adicionais com fretes e imposição de sobrepços nas importações como conseqüência do próprio crescimento dos atrasados comerciais (chegando às vezes a 25%). O baixo nível de influxo de capital estrangeiro não ajudou a minorar as dificuldades. A crise cambial correspondeu à fratura de uma das pernas que deveria sustentar o projeto.

Pela lógica interna da exposição, não há elementos que nos autorize a afirmar se Campos estava, ou não, ciente desses outros fatores importantes – no entanto, à luz de sua trajetória intelectual e institucional, é difícil supor que ele não estivesse, à época, informado dessas questões. De todo modo, independentemente de ele estar ciente ou não desses fatores, o fato é que sua exposição acabou por minimizar a situação de desequilíbrio do balanço de pagamentos estava em 1951-52. Minimizou porque a situação era mais delicada do que a apresentação de Campos sugeriu.

O exame da Tabela 2 (abaixo) ilustra de forma clara o impacto que o surto de importações de 1951-52 causou na economia brasileira.

No ano em que Campos realizou essa exposição, o saldo da balança de pagamentos do país já se caracterizava por uma redução da ordem de 286 milhões de dólares em relação ao ano anterior – que só não foi maior em parte devido ao aumento dos preços do café tipo exportação (Malan *et al*, 1980, p. 136). Para se ter uma ideia da gravidade da situação do balanço de pagamentos do país, em 1951 as transações

comerciais já haviam batido uma marca de 68 milhões de dólares, frente a 425 milhões do ano anterior (1950), ou seja, uma queda de aproximadamente 151%.⁵⁵

Quanto ao resultado de todas as receitas e despesas do governo brasileiro, em 1952, o Brasil registrou um déficit primário de 615 milhões de dólares, uma queda de 324 milhões em relação ao ano anterior, que foi de 291 milhões de dólares, resultando em um desequilíbrio de quase 50% nas contas de um ano para o outro, conforme mostrado na tabela a seguir.

Tabela 2 – Balanço de pagamentos do Brasil, 1950-1953

Especificando	Valor (US\$ 1.000.000)			
	1950	1951	1952	1953
A. Balança comercial	425	68	- 286	424
Exportação (FOB)	1.359	1771	1416	1540
Importação (FOB)	934	1703	1702	1116
B. Serviços	- 283	- 469	- 336	- 355
Transportes e seguros	- 130	- 260	- 232	- 138
Rendas de capitais	- 74	- 90	- 36	- 127
Juros	- 27	- 20	- 22	- 34
Lucros e dividendos	- 47	- 70	- 14	- 93
Outros serviços	- 79	- 119	- 68	- 90
C. Mercadorias e serviços (A + B)	142	- 401	- 622	69
D. Transferências	- 2	- 2	- 2	- 14
E. Transações correntes (C + D)	140	- 403	- 624	55
F. Capitais	- 65	- 11	35	59
Investimento direto líquido	3	- 4	9	22
Empréstimos e financiamentos	28	38	35	44
Capitais de curto prazo	-	-	-	-
Amortizações	- 85	- 27	- 33	- 46
Outros	- 11	- 18	24	39

⁵⁵ A esse respeito, Vianna (Apud Abreu, 1990, p. 128) escreveu: “A continuidade do surto de importações e a retração das exportações de 1952 não teriam provocado esses efeitos se as outras fontes de entrada e saída de divisas não operassem na mesma direção. A principal fonte de saída de divisas fora da balança comercial eram os fretes pagos na compra e venda de mercadorias. O *boom* de importações e o desaparecimento dos portos fez com que fosse comum a cobrança de pesadas sobretaxas. O aporte de recursos sob a forma de empréstimos e financiamentos assim como a entrada de investimentos diretos foram extremamente baixos, embora o Brasil, no quadro geral de escassez desses fluxos de capital, estivesse longe de ser desfavorecido”.

G. Total (E + F)	75	- 414	- 589	114
H. Erros e omissões	- 23	123	- 26	- 98
I. Superávit (+) ou déficit (-)	52	- 291	- 615	16

Fonte: IBGE (1990, p. 582).

Em conclusão, visto desse ponto de vista, era realmente necessário Campos tocar no tema do balanço de pagamentos, principalmente se a intenção do autor era obter condições de financiamento do desenvolvimento econômico nacional. Pois, para ele, os desequilíbrios gerados pelo próprio processo de industrialização em curso exigiam aportes financeiros que não poderiam ser supridos exclusivamente por investimentos privados externos, “ao contrário do que sucedeu com os Estados Unidos no século passado e com o Canadá neste século”, como argumentou ao encerrar sua análise sobre a pressão contínua sobre a balança de pagamentos brasileira (Campos, 1952c, p. 31). E, foi por isso mesmo, que em seguida relacionou a situação do balanço comercial brasileiro com o ônus que recaía então sobre a dívida externa a longo prazo do país.

Mesmo abstraindo *a provável melhoria na posição da balança de pagamentos* [sic], como resultado da produtividade econômica adicional decorrente dos novos empréstimos agenciados pela Comissão Mista, o ônus da dívida externa a ser assumido através do presente programa de investimentos, orçado em 500 milhões de dólares, não é, de maneira alguma, desproporcionado. A nossa dívida externa total atinge agora apenas metade do que era no início da grande depressão, ao passo que a economia brasileira se tornou muito mais ampla e resistente. O serviço de toda a nossa dívida externa, em dólares, esterlinos e outras moedas europeias, situa-se em média num nível de 50 a 52 milhões de dólares até 1956. Daí por diante declinará rapidamente, de forma que mais ou menos de 1962 o serviço total das dívidas até o momento contraídas não exigirá mais que 25 milhões de dólares. Se tivermos em vista que o período de amortização dos novos empréstimos a ser contraídos sob a égide da Comissão Mista somente se iniciará por volta de 1956 ou 1957, verifica-se que, até certo ponto, o ônus resultante virá apenas preencher o vazio criado pela amortização das velhas dívidas. (Campos, 1952c, p. 31-32, grifos nossos)

Logo, o argumento apresentado por Campos indicava que, embora a situação exigisse uma severa compressão das importações, especialmente na área do dólar, a meta de empréstimos estrangeiros de 500 milhões de dólares para um período de médio prazo não era algo imprudente. Pois, conforme assinalou, com políticas adequadas de

importação e câmbio, e considerando o potencial dos investimentos planejados (pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos), o Brasil seria capaz de alcançar um certo equilíbrio no balanço de pagamentos, superando a então questão de desequilíbrio.

Em síntese, estas foram as respostas significativas que Campos apresentou à questão do desenvolvimento econômico brasileiro durante a visita do Secretário de Relações Exteriores do governo Truman, Dean Acheson, ao Brasil.

1.4. Considerações finais

Com efeito, a análise da exposição feita por Campos sobre os impactos econômicos dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, durante a visita de Acheson ao país, revela uma concepção coerente e significativa sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil, que pode ser resumida em quatro aspectos principais.

Em primeiro lugar, destaca-se a defesa do planejamento econômico. Como visto, Campos via o planejamento econômico como um instrumento fundamental para o desenvolvimento do Brasil, essencial para organizar o processo de desenvolvimento capitalista do país rumo ao crescimento econômico sustentável.

Em seguida, a análise mostra a defesa da participação do Estado Restrito nas Condições Gerais de Produção. Campos via a intervenção estatal na constituição das CGP como crucial, especialmente nas áreas de transporte e energia elétrica. Ele entendia que, para que o Brasil pudesse crescer de forma eficiente, era necessário que o Estado Restrito investisse e melhorasse essas infraestruturas, consideradas pilares essenciais para suportar o processo de integração tecnológica da economia nacional ao capital internacional, especialmente dos Estados Unidos.

Desse ponto decorre outro aspecto relevante: a abertura ao capital estrangeiro. Para o autor, a abertura do país ao capital estrangeiro era uma estratégia importante para impulsionar o desenvolvimento.

Por último, Campos enfatizou a necessidade de medidas macroeconômicas rigorosas para controlar os gastos públicos e gerenciar o balanço de pagamentos do Brasil. Ele acreditava que políticas bem desenhadas eram essenciais para garantir a estabilidade econômica e criar um ambiente favorável à entrada e atração de capital estrangeiro para o desenvolvimento econômico do país.

Em síntese, a visão de Roberto Campos para o desenvolvimento capitalista do Brasil integrava o planejamento econômico com a intervenção estatal em áreas estratégicas, a abertura ao capital estrangeiro e a implementação de medidas macroeconômicas rigorosas. Essa estrutura demonstra um entendimento pragmático e coerente das necessidades e desafios enfrentados pelo país, destacando a importância de um equilíbrio entre o controle estatal e a participação do capital privado e estrangeiro.

Antes de encerrar este capítulo, consideramos fundamental aprofundar a análise crítica de dois pontos centrais diretamente relacionados aos fundamentos teóricos e à lógica capitalista presentes na obra de Campos: em primeiro lugar, o que suas formulações revelam sobre a natureza política e o caráter ideológico de sua concepção de planejamento econômico; em segundo, os limites econômicos que moldam sua visão sobre a infraestrutura produtiva.

Começamos pelo primeiro ponto. Na conferência sobre “Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos” (1963a, p. 07-51), ao empregar a expressão “infelizmente” (p. 26) para lamentar a ausência de um critério claro na definição da dosagem de investimentos em CGP, Campos abriu espaço para duas interpretações de suas formulações. A primeira, de natureza política, apoia-se no fato de que Campos desejava contar com um critério técnico que orientasse suas decisões. Diante da inexistência desse instrumental, porém, recorreu a avaliações qualitativas e ao discernimento pessoal, expressando uma certa frustração com a falta de parâmetro tecnocrático que estruturasse o processo decisório – justamente o ponto em que sua abordagem pode ser compreendida em sua dimensão política, ao assumir escolhas e decisões sem respaldo em um “critério objetivo”.

A segunda interpretação, de caráter ideológico, parte da crítica de que, embora suas decisões fossem apresentadas como “difíceis e inevitáveis”, o apelo à urgência das situações servia para naturalizar suas escolhas. Ao atribuí-las às imposições das circunstâncias, Campos minimizava sua própria responsabilidade, legitimando, na prática, a adoção de critérios pessoais que, em outro contexto, poderiam ser questionados. Sua atuação institucional, assim, se revestia de um pragmatismo técnico e funcional, que, sob o calor das decisões, encobria o conteúdo ideológico capitalista de sua prática tecnocrática. Com efeito, foi nessa direção investigativa que Covre (1983, p. 87) identificou o caráter ideológico intrínseco à concepção de planejamento de Campos, que teria conseguido “escamotear em termos – de forma racional das tomadas de

decisões” sua real função: a de arbitrar conflitos sociais em favor dos interesses capitalistas dominantes, apresentando-os como decisões técnicas.

Quanto ao segundo ponto – os limites econômicos que moldam a visão de Campos sobre a infraestrutura produtiva –, ele observou, na conferência de 1952, que os investimentos em infraestrutura, especialmente nas áreas social e econômica, eram muitas vezes “apenas indiretamente produtivos”, embora fundamentais para viabilizar projetos de crescimento. Reconhecendo sua importância, Campos os concebia principalmente como suporte à produtividade capitalista, sem, contudo, integrá-los plenamente ao processo de reprodução social.⁵⁶

Apesar disso, alertou para os riscos de uma lógica que privilegiasse apenas investimentos de retorno imediato, pois isso comprometeria a sustentabilidade do crescimento econômico. Defendia, portanto, a necessidade de ampliar os investimentos de produtividade indireta, cuja viabilização dependia majoritariamente do financiamento público, já que não despertavam o interesse do capital privado.

Essa visão da infraestrutura produtiva revela um pragmatismo típico de sua abordagem: reconhece o papel indispensável do Estado Restrito na construção das CGP, mas o faz dentro de uma racionalidade voltada à maximização da produtividade, sem romper os marcos da acumulação capitalista.

Neste ponto, a crítica de João Bernardo (1991a) oferece uma chave interpretativa particularmente útil para compreender os limites dessa discussão. Ao teorizar as Condições Gerais de Produção (CGP), Bernardo propõe uma ampliação do conceito de infraestrutura, incluindo não apenas elementos econômicos clássicos, mas também instituições e serviços que garantem a reprodução da força de trabalho e a continuidade da acumulação capitalista – como urbanismo, educação, saúde e condições sociais de existência, etc. Nessa perspectiva, não se trata apenas de garantir a produção imediata

⁵⁶ A perspectiva tecnocrática do autor, pautada por um pragmatismo utilitarista e uma lógica capitalista, torna-se evidente em uma nota de rodapé em que ele afirmou o seguinte: “O Professor Singer lembra, com razão, a importância de se distinguirem os projetos de desenvolvimento econômico conforme a respectiva capacidade de produzir renda. Há alguns investimentos que produzem receita líquida quer **diretamente**, como os serviços de eletricidade, quer **indiretamente**, como as estradas de rodagem (que permitem a coleta de impostos sobre motoristas). Outras há que são neutras (as despesas de manutenção absorvem a receita). Há finalmente um terceiro grupo como por exemplo os hospitais, que exigem vultosas despesas de manutenção permanente depois de completado o investimento, consumindo habitualmente recursos superiores à receita. Os projetos classificados como produtores de renda líquida deveriam merecer tratamento prioritário” (Campos, 1963a, p. 27, grifos no original). Com efeito, sua defesa da priorização de investimentos com maior capacidade de gerar receita líquida e impacto fiscal evidencia uma abordagem técnica e financeira que privilegia retornos econômicos mensuráveis, relegando a um plano secundário os benefícios sociais ou qualitativos significativos de projetos como hospitalares. Isso sugere a existência de um critério exato na definição das decisões econômicas.

de mercadorias, mas de assegurar, de forma sistemática, a reprodução da força de trabalho em padrões compatíveis com os imperativos da produtividade capitalista.

A partir disso, percebe-se que, ao classificar investimentos em infraestrutura social como “indiretamente produtivos”, Campos os reinsere no horizonte da acumulação capitalista. A rigor, eles não são justificados por seu valor social intrínseco, mas por sua utilidade em criar condições gerais favoráveis ao capital. Com isso, sua concepção de planejamento reduz as CGP à condição de instrumentos, esvaziando sua dimensão social mais ampla e subordinando-as à lógica da eficiência econômica e do retorno sistêmico.

Mais ainda, sua própria dificuldade em aceitar a ausência de um critério técnico universal – como indica o uso da expressão “infelizmente” – evidencia um incômodo com os limites da tecnocracia. Ao reconhecer que certas decisões exigem julgamento político, mas apresentá-las como “inevitáveis”, seu discurso naturaliza escolhas que, no fundo, refletem interesses capitalistas específicos. O que se apresenta como pragmatismo técnico, nesse caso, encobre uma orientação ideológica: garantir as condições para a reprodução ampliada do capital, mesmo que isso demande ação estatal onde o mercado é ausente ou ineficaz.

Em síntese, embora reconhecesse a importância do planejamento e dos investimentos em setores não lucrativos, o conceito de produtividade formulado por Campos permanecia subordinado à lógica do capital. Mobilizado criticamente à luz do conceito de CGP de João Bernardo, torna-se evidente que sua concepção de planejamento eram a própria expressão dos imperativos da eficiência econômica e da racionalidade do Estado Restrito.

CAPÍTULO 2

O Tecocrata e as Forças Armadas

Constituirá uma mudança de mentalidade, oportuna porém difícil, fazer com que nos convençamos de que, na duração total de uma obra, a cota de planejamento deve constituir de metade a dois terços da duração total, ao invés de serem reversas as proporções. É, unicamente, através de um estudo meticuloso da rentabilidade dos investimentos (...) que poderemos tornar baratos os projetos, errando no papel e na prancheta ao invés de cometermos erros graves in natura.

Roberto Campos, novembro de 1952(d)

A conexão dos fundamentos e instrumentos do poder econômico com o poder militar pode ser contemplada numa perspectiva grandiosa que as modestas dimensões desta palestra não permitem sequer entrever. É o que Ralph Turner denominou “a grande cadeia tecnológica”, estabelecida: a) pelos meios de produção; b) pelos meios de transporte; c) pelos meios de comunicação; d) pelos meios de violência.

Roberto Campos, março de 1953(a)

Antes do golpe de 1964 e a instauração da Ditadura Militar no Brasil, há registro de apenas duas ocasiões em que Roberto Campos se apresentou oficialmente às Forças Armadas, conforme consta em seu conjunto de obra. A primeira ocorreu em novembro de 1952, durante uma conferência realizada na Escola de Guerra Naval (EGN), e a segunda em março de 1953, durante uma conferência proferida na Escola Superior de Guerra (ESG). Em ambos os momentos, a discussão central girou em torno do problema da organização do desenvolvimento capitalista nacional.⁵⁷

⁵⁷ Não obstante, no que diz respeito à Escola Superior de Guerra, conforme Campos (1994, p. 555 e p. 742) relatou em suas memórias, ele já havia realizado outras conferências nessa instituição. Em seu relato sobre o convite para integrar o primeiro governo militar após o golpe de 1964, Campos menciona que já havia estado “várias vezes” na ESG e avistado o general Castelo Branco: “Peguei o primeiro avião para Brasília e lá cheguei à noitinha. Castelo Branco recebeu-me na biblioteca do palácio da Alvorada. Conhecíamos-nos apenas superficialmente. *Tínhamo-nos cruzado sem dúvida na Escola Superior de Guerra, onde fui várias vezes conferencista*” (Campos, 1994, p. 555, grifos nossos). Ver: CAMPOS, Roberto. Um convite, um comando. In: *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994,

Como consultor econômico da equipe brasileira na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, essas conferências foram um importante canal de diálogo de Campos com a organização militar frente à questão do planejamento do desenvolvimento econômico do país. Com efeito, esses encontros ganham ainda mais relevância quando consideramos a nomeação posterior do autor para o relevante cargo de Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica do primeiro governo militar, sob a Presidência do general Castelo Branco.⁵⁸

Além da defesa do planejamento econômico, Campos abordou temas como: a defesa da industrialização, o anticomunismo, a participação do capital estrangeiro (especialmente americano) e do Estado Restrito no desenvolvimento capitalista nacional, o desafio do financiamento dos investimentos em Condições Gerais de Produção, a questão do nacionalismo e dos recursos naturais e minerais do Brasil, assim como os limites do poder nacional, econômico e militar.

Tendo isso em mente, nosso objetivo neste tópico é analisar o significativo diálogo que Campos estabeleceu com as Forças Armadas em torno do problema da organização do desenvolvimento econômico nacional durante o segundo governo Vargas. Além disso, destacaremos os principais termos capitalistas dessa interlocução com a corporação militar. Até o momento, não existe uma sistematização dessas referências nem um exame crítico do diálogo de Campos com a corporação militar anterior à sua atuação nos governos militares, especialmente sob uma perspectiva que reconheça a obra desse autor como a expressão ideológica e política da atuação da classe capitalista dos gestores. Neste sentido, este estudo servirá como referencial para futuras análises políticas e tecnocráticas da trajetória intelectual e institucional do autor.

É fundamental sublinhar o caráter original desta abordagem. A rigor, a literatura especializada (Bielschowsky, 2000; Covre, 1983; Sola, 1998; e outros) que se dedicou a (ou precisou) estudar o pensamento econômico de Campos concentrou-se principalmente em suas relações com os militares durante o governo de Castelo Branco,

p. 555-564. Considerando nossa análise, no entanto, levaremos em conta apenas as duas conferências documentadas (a de novembro de 1952, na Escola de Guerra Naval, e a de março de 1953, na Escola Superior de Guerra), pois essas “outras conferências” não foram publicadas nem oficialmente incluídas no conjunto de obras de Campos. Utilizaremos essas duas conferências para examinar os termos do diálogo do autor com as Forças Armadas antes de sua nomeação para ministro do Planejamento do Governo Castelo Branco.

⁵⁸ Para uma noção da importância de Campos no governo de Castelo Branco, Ver: CAMPOS, Roberto. Na função de *Ghost Writer*. In: *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 802-804. Neste capítulo, o autor relata sua participação frequente na elaboração dos discursos oficiais de Castelo Branco, que implicaram na definição de política nacionais.

negligenciando o período anterior. Portanto, faremos questão de enfatizar, em diversos momentos, a estrutura essencial e os termos específicos dessa interlocução com as Forças Armadas, um ator político fundamental para a compreensão da história do Brasil.

Contudo, o papel que essas estruturas categoriais significativas desempenharam no diálogo do autor com a corporação militar, assim como o significado dessas duas conferências, só podem ser compreendidos à luz do contexto político e militar brasileiro durante a Era Vargas, que se estende de 1930 até a morte de Getúlio em 1954.

2.1. Forças Armadas e Desenvolvimento: o papel dos militares na Era Vargas

Para compreender o contexto político e militar brasileiro durante a Era Vargas utilizamos a chave explicativa formulada por Carvalho (2019).⁵⁹ Essa chave analítica descreve as relações entre Getúlio Vargas e a corporação militar durante um período consideravelmente longo (de 1930 a 1964), dividindo-o em três fases distintas: a fase do “namoro” (1930-37), a fase da “lua de mel” (1937-45) e a fase do “divórcio” (1945-64). Segundo o autor, essas fases não apenas consolidaram as Forças Armadas como um novo ator político, mas também redefiniram seu papel dentro do cenário político brasileiro (Carvalho, 2019, p. 158).⁶⁰ Vamos examinar melhor essa perspectiva analítica.

Nos termos propostos pelo autor, durante a primeira fase do relacionamento entre o presidente Vargas e as Forças Armadas (1930-1937), a organização militar foi essencial para a sustentação de Getúlio no poder após a Revolução de 1930, desempenhando uma função crucial na estabilização política e na promoção de reformas estruturais. Conforme observou Carvalho (2019, p. 153, grifos nossos):

⁵⁹ Os próximos parágrafos baseiam-se amplamente em: CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2019. Para contrabalançar a visão que atribui aos militares um papel ativo como agentes da industrialização brasileira, recorremos a: TRONCA, Ítalo. O exército e a industrialização: entre as armas e Volta Redonda. In: FAUSTO, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III: O Brasil republicano. Vol. 3: sociedade e política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 337-360. Além disso, incorporamos informações do recente estudo de Lígia Osório Silva e autores (BARBOSA, Jefferson Rodrigues, et al. *Militares e política no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.).

⁶⁰ Ainda de acordo com a análise de Carvalho (2019), a relação entre Getúlio Vargas e as Forças Armadas pode ser comparada às práticas de um “aprendiz de feitiçeiro” que criou um feitiço para fortalecer as instituições militares e consolidar seu poder político frente às oligarquias tradicionais. Com o tempo, porém, Vargas enfrentou o desafio de ver esse feitiço se voltar contra ele, à medida que a corporação militar adquiriu autonomia política e institucional, transformando-se em uma força desafiadora no cenário político brasileiro. Em outras palavras, “o feitiço virou contra o feitiçeiro”.

A desunião inicial dos militares permitiu a Vargas, mestre da manipulação, utilizá-los em benefício de seus interesses políticos. Interessava ao chefe da revolução a existência de uma força armada suficientemente forte para servir de contrapeso às remanescentes lideranças oligárquicas e às novas lideranças civis que despontavam, mas não tão forte que ameaçasse sua própria liderança. *Era um jogo complexo e arriscado a que Vargas se dedicou com êxito durante quinze anos. O jogo incluía o fortalecimento da organização militar e o controle simultâneo de seus chefes. A tática permitiu que Vargas se mantivesse no poder nos momentos de crise como a sucessão presidencial de 1934, as revoltas de 1935 e o golpe de 1937.* Nem mesmo nesse último ano, quando o Exército já estava expurgado dos dissidentes, o general Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra, e Góis Monteiro, chefe do Estado-Maior do Exército, se sentiram com força suficiente para dispensar a mediação de Vargas na implantação do Estado Novo.

Sob a ótica da organização das Forças Armadas e do controle do oficialato e praças, a principal liderança militar foi, sem dúvidas, o general Góis Monteiro, conforme os argumentos expostos por Carvalho (2019, p. 150-158). Promovido rapidamente por Vargas, Góis Monteiro desempenhou um papel central na consolidação do poder do presidente e na formulação das estratégias militares e políticas que sustentaram o governo.⁶¹ Além disso, com o aval de Getúlio, ele foi o principal articulador das reformas militares que fortaleceram a coesão interna do Exército e garantiram sua crescente autonomia como ator político, ampliando seu espaço nas decisões do Estado Restrito e sua capacidade de atuação por mais recursos para as Forças Armadas.⁶²

⁶¹ Vejamos o que disse Carvalho (2019, p. 153-154) a esse respeito: “A situação era particularmente difícil para Góis Monteiro. Embora dotado de habilidade política, estava longe de poder competir com Vargas. O presidente lhe dava carta branca para moldar o Exército de acordo com a nova concepção que desenvolvera. Para conferir autoridade a seu aliado, o presidente o promoveu a toque de caixa. Tenente-coronel em 1930, Góis tornou-se coronel em março de 1931, general de brigada em maio desse mesmo ano e general de divisão, o mais alto posto na época, em outubro de 1932. Com todo esse prestígio, era natural que ambicionasse a presidência e se tornasse alvo constante das tentativas de sedução por parte dos inimigos de Vargas. Barravam-no, no entanto, a fidelidade ao presidente e, talvez mais ainda, o reconhecimento da indispensabilidade de Vargas como moderador dos conflitos políticos de civis e militares”. Como veremos mais à frente, esse impasse persistiu até 1945, quando o general Eurico Gaspar Dutra se tornou presidente da República.

⁶² Nas palavras de Carvalho (2019, p. 157): “A reforma da organização foi sendo realizada sistematicamente, sob as bênçãos de Vargas, a quem interessava um aliado confiável e sólido. Abrangeu a efetivação do serviço militar obrigatório, o treinamento de reservas, a desprofissionalização dos sargentos, a homogeneização e doutrinação dos oficiais, o expurgo dos dissidentes e a formação de um núcleo hegemônico de oficiais dentro do Exército”. Além desses aspectos, a reforma realizada por Góis Monteiro também atendia a interesses corporativos, como a modernização do treinamento, a melhoria dos armamentos e definição de um plano de carreira mais adequado para os militares (Carvalho, 2019, p. 151).

Em termos de influência intelectual, suas formulações – que Carvalho englobou sob o nome de “intervencionismo tutelar” – tiveram um impacto profundo nas estratégias militares. Elas orientaram a formulação e implementação de políticas que moldaram a estrutura e a organização da corporação militar. Com efeito, essa visão de “intervencionismo tutelar”, que defendia um Estado Restrito forte e centralizado como fator preponderante na vida política e econômica nacional, foi caracterizado por Carvalho (2019, p. 157, grifos nossos) da seguinte maneira:

O modelo que foi implementando aos poucos até se tornar vitorioso em 1937 pode, à falta de melhor expressão, ser chamado de intervencionismo tutelar. Seus elementos constitutivos podem ser resumidos nos seguintes pontos. Primeiro, uma visão do Estado como fator preponderante na vida política; segundo, a necessidade da formulação e implementação pelo Estado de uma política nacional; terceiro, a necessidade de elites bem treinadas e capazes para dirigir o Estado. Esses três primeiros pontos podem resumir-se na ideia, muito difundida na época, da falência do liberalismo como filosofia política e como instrumento de governo. No que se referia à realidade brasileira, Góis postulava a inadequação tanto do sistema político, cuja base era o liberalismo, como das elites dirigentes, que acusava de incapazes, divididas, egoístas, sem visão nacional. *Nesse quadro, salientavam-se as Forças Armadas como a elite capaz, organizada e de visão nacional. Caberia a elas a liderança na formulação e implementação da política nacional. Para que isso fosse possível, para que fosse feita a política do Exército, no entanto, era necessário que fossem eliminados os conflitos internos, que a hierarquia fosse fortalecida, que o poder da organização em termos de efetivos, armamento e treinamento fosse aumentado.*

Embora o cenário político e institucional dentro das Forças Armadas tenha mudado significativamente quando Campos se apresentou em 1952-53, os principais elementos do “intervencionismo tutelar” formulado por Góis Monteiro continuaram a servir como base ideológica para implementar a atuação da corporação militar na política, reforçando seus interesses institucionais e sua busca por maior autonomia e recursos. Nesse caso, ao analisar a estrutura essencial das conferências realizadas por Campos, observamos que o autor estava ciente das diretrizes desse modelo implementado por Góis e, de forma pragmática, soube explorar principalmente o terceiro ponto, que destacava “a necessidade de elites bem treinadas e capazes para dirigir o Estado”, em seu diálogo com os militares.

Essa ênfase no treinamento e na formação de uma mão de obra especializada para atuar no Estado Restrito na estruturação do desenvolvimento capitalista nacional, aliás, era coerente com as práticas tecnocráticas de Campos.

Quanto aos outros dois pontos – “uma visão do Estado como fator preponderante na vida política” e a “necessidade da formulação e implementação pelo Estado de uma política nacional” – nossa análise demonstrou que a interlocução do autor dentro da organização militar exigiu uma mediação cuidadosa para dialogar com o argumento dos militares sobre um Estado Restrito forte e centralizado. Nesse caso, Campos utilizou dois argumentos principais: primeiro, que uma intervenção estatal forte e eficiente dependia antes de planejamento e desenvolvimento econômico; segundo, que a iniciativa privada, tanto nacional quanto estrangeira, também poderia contribuir para a formulação e implementação de uma política nacional de crescimento econômico. Voltaremos a esses argumentos oportunamente.

No mais, no que diz respeito à ênfase das Forças Armadas na participação do Estado Restrito no desenvolvimento brasileiro, esse processo se intensificou à medida que a corporação militar buscava ampliar sua influência política e fortalecer seu controle sobre os rumos da intervenção estatal, como veremos a seguir.

Em 10 de novembro de 1937, o presidente Getúlio Vargas instaurou o Estado Novo, respaldado por um significativo apoio militar, dissolvendo o Congresso e promulgando uma nova Constituição. Esse movimento foi decisivo tanto para consolidar os militares como um ator político nacional quanto para enfraquecer o poder político das oligarquias tradicionais estaduais. Sob a orientação de Góis Monteiro, a política do Estado Novo “punha ênfase na defesa interna e externa, no fortalecimento das Forças Armadas, no desenvolvimento econômico, na promoção das indústrias de base e na exportação” (Carvalho, 2019, p. 159). Efetivamente, esse período marcou o início da fase de lua de mel entre Vargas e a corporação militar, uma situação que duraria até 1945.

A ênfase posta no controle político, na integração nacional e na industrialização reforçava a emergência do capitalismo industrial, contrariando apenas os interesses políticos das oligarquias. Era um reordenamento, via Estado e Forças Armadas, do antigo sistema de dominação, feito no entanto sem ampliar a participação política, isto é, sem democratização. Era um capítulo da modernização conservadora. (Carvalho, 2019, p. 160)

Em termos críticos, “o aprofundamento do processo de reformas nas Forças Armadas” durante esse período aparece em trabalho recente de Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et al.*, 2018, p. 72-80) como a expressão dos objetivos de Góis Monteiro de aumentar a coesão interna da organização militar e inaugurar a estreita vinculação entre os objetivos estritamente militares (leia-se interesses corporativos) e o processo de industrialização brasileira. Inclusive, conforme sugere Tronca (1997), essa fase foi fundamental para viabilizar um novo perfil da participação dos militares na vida política nacional, impulsionada não pela defesa de interesses industriais, mas pela busca de um fortalecimento corporativo que garantisse maior poder e recursos às Forças Armadas.⁶³ Sobre este contexto, vejamos a seguinte observação da autora:

Com efeito, ter um posicionamento a respeito da economia foi parte das mudanças introduzidas na instituição durante o Estado Novo, sob a coordenação direta do general Góis Monteiro. Sua ação perseguia um triplo objetivo: 1) introduzir, nas Forças Armadas, o sentido do interesse corporativo, portanto, da sua especificidade institucional, de modo que ela não se pusesse mais a serviço das facções políticas em conflito, e não desempenhasse a função de uma “força pretoriana” ou “miliciania”; 2) transformar as Forças Armadas, “órgão essencialmente político”, num instrumento de uma doutrina global de defesa nacional, tanto no plano interno quanto externo, levando em conta todos os dados da vida econômica e social, política e cultural do país; 3) criar as bases econômicas da defesa nacional através do desenvolvimento industrial. (Barbosa *et al.*, 2018, p. 73)

Quanto à tentativa das Forças Armadas de estruturar as Condições Gerais de Produção para garantir a eficácia militar e consolidar sua posição no Estado Restrito por meio do desenvolvimento econômico – especialmente promovendo as indústrias de base e expandindo a exportação –, a análise da autora destaca que este período marcou o momento em que “a consciência do papel estratégico da tecnologia tornou-se dominante nas Forças Armadas” (Barbosa *et al.*, 2018, p. 73),

⁶³ Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et al.*, 2018, p. 67-68) descreveu o processo histórico que levou a estas condições da seguinte forma: “O enorme descompasso brasileiro com os avanços industriais das sociedades centrais em meados do século XX demandou um grande esforço para superar o atraso e levar adiante a industrialização: precisou-se de apoios institucionais e de uma forte sustentação ideológica. As Forças Armadas enquanto integrantes do aparelho estatal e treinadas na doutrina da Ordem e do Progresso ocupavam uma posição privilegiada para influir em ambos os processos. (...) O envolvimento dos militares com o desenvolvimentismo decorre em grande medida das características da própria profissão militar, cuja prática rotineira obrigava a constatar a fraqueza da indústria nacional e o reflexo dessa debilidade na eficiência e independência da corporação, justamente quando duas guerras mundiais marcadas pelos avanços da indústria bélica vieram demonstrar a relação cada vez mais necessária entre tecnologia e estratégia militar. Essas circunstâncias estiveram na base do desenvolvimento de uma consciência industrialista no meio militar”.

A importância do papel estratégico da integração tecnológica dentro da organização militar, como aponta Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et al.*, 2018, p. 74-75), foi evidenciada pelo significativo avanço na formação técnica dos oficiais militares, iniciado com a criação da Escola de Engenharia Militar (EEM) em 1930 e intensificado com a fundação do Instituto Militar de Tecnologia (IMT) em 1941, sob influência dos Estados Unidos. Além disso, programas de estudo, pesquisa e controle de materiais foram implantados para fortalecer o setor industrial nacional, culminando na formação prioritária de engenheiros químicos, mecânicos e metalúrgicos às vésperas da Segunda Guerra Mundial. Após o conflito, o envio de oficiais para universidades americanas reforçou ainda mais essa especialização técnica, ampliando a influência militar nas decisões políticas e estratégicas do país (Barbosa *et al.*, 2018, p. 74-75).

Em termos de análise, é essencial sublinhar que a valorização da integração tecnológica por meio da expansão da industrialização nacional foi um aspecto fundamental para o alinhamento de ideias entre Campos e as Forças Armadas – este não foi o único, mas certamente um dos mais importantes critérios de coerência na interlocução entre seu projeto político tecnocrático e os interesses militares. Esta discussão será retomada oportunamente, especialmente no contexto da estrutura essencial e dos termos capitalistas abordados na conferência realizada na Escola Superior de Guerra em 1953.

Retomando nosso exame do período do Estado Novo, Carvalho (2019, p. 159) fez a seguinte observação:

Mesmo dando o devido desconto para a retórica, não há como negar que *por trás do autoritarismo do regime*, e em parte como justificativa desse autoritarismo, havia um projeto de desenvolvimento nacional sob a liderança do Estado e com o apoio das Forças Armadas.⁶⁴ A participação no esforço tornara-se mais fácil pelo fato de que oficiais tinham passado, desde 1930, a ocupar posições na administração civil. Até 1937, estavam presentes como interventores nos estados e como congressistas. (Carvalho, 2019, p.159, grifos nossos)

⁶⁴ A respeito do caráter “por trás do autoritarismo do regime” do Estado Novo, Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et al.*, 2018, p. 73-74) observa o seguinte: “A influência do pensamento autoritário foi grande durante toda a década de 1930 e era obviamente a ideologia que inspirava Góis. O fortalecimento do Estado e da Economia, como forma de garantir a unidade e a independência da nação, e a crítica ao liberalismo e ao comunismo (implícita ou explícita) eram preceitos comuns encontráveis nos pensadores autoritários da época, como Azevedo Amaral, Francisco Campos e Oliveira Vianna. A defesa da centralização e, sua contrapartida, a crítica do federalismo, no qual entendia estar assentado o poder das oligarquias era outra ideia forte encontrável em Góis e nos autores citados”.

De modo efetivo, a presença dos oficiais na administração civil se expandiu para comissões técnicas, “como a Comissão Nacional de Siderurgia, criada em 1931 pelo ministro da Guerra”, e novos órgãos de formulação de políticas, “como o Conselho Nacional do Petróleo, e nas indústrias vinculadas à defesa nacional, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores”. Além disso, “apareciam ainda nas comissões especiais criadas dentro do influente Conselho Federal de Comércio Exterior” (Carvalho, 2019, p. 160).⁶⁵

Sônia Draibe (1985) oferece uma análise precisa sobre este ponto. Ao se inserirem em “um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado capitalista”, a criação dessas instituições regulatórias e intervencionistas funcionou como um fundamental “suporte ativo ao avanço da acumulação industrial” (Draibe, 1985, p. 82). Objetivamente, os conselhos, comissões e companhias criados durante os quinze anos iniciais da Era Vargas forneceram suporte objetivo à “*elaboração de políticas econômicas de caráter nacional*”. Nesse sentido, essas políticas levaram a um elevado grau de “*estatização da luta econômica de classes*” que, por fim, abriram espaço para uma “*forma particular de intervencionismo econômico*”, estreitamente integrado ao projeto de industrialização que guiou a ação do governo (Draibe, 1985, p. 83, grifos no original). Com efeito, a autora ainda comenta o significado da consolidação desses novos instrumentos e organismos de políticas econômicas de caráter nacional e de gestão capitalista da economia brasileira:

Na materialidade da sua ossatura, o Estado brasileiro avançou seu processo de constituição de Estado nacional e capitalista. Mas o fez sob essa forma específica, inscrevendo nos seus aparelhos os

⁶⁵ Para compreendermos o alcance do projeto de desenvolvimento nacional sob a liderança do Estado Restrito e com o apoio das Forças Armadas, vale a pena listar o significativo número de instituições criadas durante a Era Vargas: “Durante a década de 1930 e na primeira metade da década de 1940 foram criados órgãos de planejamento ligados ao governo central: Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), 1934; Conselho Técnico de Economia e Finanças (Ctef), 1937; Conselho Nacional do Petróleo (CNP), 1938; Coordenação de Mobilização Econômica (CME), 1942; Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), 1944; Comissão de Planejamento Econômico (CPE), 1944, subordinado ao Conselho de Segurança Nacional, com a função de estudar as atividades econômicas em geral. Além disso, foram criados órgãos setoriais com o objetivo de regular a produção, fixar cotas e estabelecer equilíbrio entre a produção e o consumo, como o Departamento Nacional do Café (DNC), 1933; Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), 1933; Instituto Nacional do Mate (INM), 1938; Instituto Nacional do Pinho (INP), 1941; Instituto Nacional do Sal (INS), 1941; órgãos para regulamentar o aproveitamento dos recursos naturais: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), 1934; Conselho Nacional do Petróleo (CNP), 1938; Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), 1939. Empresas públicas em setores estratégicos, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), 1940; Cia. Vale do Rio Doce (CVRD), 1942; Cia. Nacional de Alcalis (CNA), 1943; Fábrica Nacional de Motores (FNM), 1943; Cia. Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), 1945; e Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai) do Banco do Brasil, 1937” (Barbosa *et al.*, 2018, p. 75-76).

diferentes interesses sociais que, assim, sofreram um processo de generalização e abstração, metamorfoseando-se (...) em “interesses nacionais” e constituindo-se na substância das políticas do Estado. Desse modo, o caráter capitalista desse Estado em formação foi impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emergiu a partir de 1930 condensou e exprimiu, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade. Esse duplo aspecto – a conformação de um aparelho econômico centralizado que estabelece suporte efetivo a políticas econômicas de caráter nacional, e a natureza capitalista que a estrutura material do Estado vai adquirindo – definiram o movimento de estruturação organizacional do Estado de 1930 a 1945. (Draibe, 1985, p. 83)

Sobre o caráter funcional dessas instituições, Draibe (1985, p. 86-87) observou de maneira precisa que uma nova racionalidade no processo de expansão e centralização do Estado Restrito no período não foi introduzida por meio da ação desses organismos estatais, “mas através da natureza mesma dos novos órgãos criados”. Sob a perspectiva crítica deste trabalho, observamos que Draibe referia-se à criação de instituições responsáveis por organizar as Condições Gerais de Produção do capitalismo brasileiro. Além disso, pelo contexto, fica claro que um desses “interesses sociais” em jogo eram sim das Forças Armadas, que, metamorfoseadas em “interesses nacionais”, se valeram do Estado Restrito para se consolidar politicamente e modernizar seu aparato tecnológico durante os anos 1940 e 1950.

Em última análise, o período de lua de mel marcou, segundo a análise de Carvalho (2019), o auge da influência e poder de Vargas, além da consolidação definitiva das Forças Armadas tanto no âmbito político quanto econômico. Não obstante, a próxima fase assinalaria o desgaste dessa relação entre Vargas e a corporação militar.

À medida que se tornava previsível a vitória dos aliados [na Segunda Guerra Mundial], intensificou-se a preparação para a democratização e o apelo aos operários. A imagem de Vargas como o “pai dos pobres”, o amigo dos operários, foi sendo sistematicamente construída. O movimento chegou ao auge com a proposta de uma assembleia constituinte com Vargas, que foi apoiada até mesmo pelo Partido Comunista do Brasil. Essa guinada (...) foi a causa imediata do divórcio entre Vargas e as Forças Armadas, que, então tomadas pelo anticomunismo e pela pretensão de guiar o Estado, não aceitaram a busca de novo ator político que lhes era política e ideologicamente antagônico. (Carvalho, 2019, p. 161)

Talvez este seja o trecho que melhor sintetize o argumento de Carvalho (2019, p. 162) a respeito do período de distanciamento (1937-45) entre Vargas e as Forças Armadas: a corporação militar se afastou de Getúlio devido ao “receio da política trabalhista de Vargas, que associavam de modo quase paranoico ao perigo comunista”. Olhando-se atentamente, porém, Carvalho (2019, p. 170) observa que o rompimento das Forças Armadas com o presidente não pode ser atribuído apenas ao populismo varguista – mesmo que suas “exigências distributivas fossem vistas como incompatíveis com um processo acelerado de acumulação de capital”. Em contrapartida, o que levou “uns poucos generais e alguns oficiais que tinham participado da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Itália” a permanecer ao lado de Vargas foi, justamente, “a simpatia pela política nacionalista e social” do presidente, conforme argumentou Carvalho – é importante destacar, para entendimentos futuros, o nome dos generais Estillac Leal e Horta Barbosa entre esses militares.

De qualquer forma, para o autor, se não fosse pelo aspecto populista, as Forças Armadas poderiam ter acompanhado o nacionalismo econômico e o industrialismo de Vargas de forma mais favorável. Porém, “Vargas foi adiante e buscou uma redefinição do poder pela expansão de suas bases, pela incorporação do povo ao processo político, sobretudo do povo organizado nos sindicatos, mesmo que o fizesse dentro do estilo paternalista do populismo” (Carvalho, 2019, p. 169). Isso resultou em oposição por parte dos militares e dos interesses de poderosos grupos sociais. Além disso, conforme Carvalho (2019, p. 169) acrescenta, “na medida em que a política populista se confundia com protecionismo econômico e com o nacionalismo de esquerda, interesses internacionais também se sentiam prejudicados pelo getulismo”. Em última análise, “as Forças Armadas, convencidas do poder que tinham adquirido e obcecadas pelo anticomunismo, foram incapazes de aceitar a competição de novos atores e o conflito democrático” (Carvalho, 2019, p. 170). Eram os sinais de que o relação entre Vargas e a corporação militar estava chegando ao fim.

Dada essa contextualização mais ampla do papel dos militares na Era Vargas, é necessário agora examinar, de forma geral, os temas abordados, a unidade de pensamento e as divisões políticas e ideológicas dentro das Forças Armadas. Isso é especialmente relevante considerando que Campos se apresentou na Escola Naval de Guerra e na Escola Superior de Guerra no início da década de 1950, abordando questões relacionadas à organização do desenvolvimento capitalista nacional. Para isso, é fundamental entender os aspectos envolvidos nas disputas políticas no Clube Militar

que, naquele contexto, refletia com precisão as tensões políticas no interior das Forças Armadas. É isso que abordaremos a partir de agora.

2.1.1. A política dentro das Forças Armadas

Por força da constituição democrática do Exército, a luta contra o imperialismo ganharia, em suas fileiras, adeptos numerosos e entusiastas, na mesma proporção em que os agentes do imperialismo dele se utilizaram para a conquista de posições e para a concretização das medidas necessárias à subordinação do Brasil ao carro da “guerra fria”. Nas etapas da ditadura pretoriana [Estado Novo] e do consulado militar [Governo Eurico Dutra], as Forças Armadas foram colocadas, pela ação de suas cúpulas, na posição de atender obrigatoriamente às pressões imperialistas, considerando-se essa posição como um dever delas, imposto a todas as organizações militares que perderiam, assim, o seu caráter nacional. Sem formas outras de organização, as questões pendentes tenderiam, nos meios militares, a gravitar, naturalmente, para as associações de classe, única área onde poderiam ser ainda discutidas e onde, para a discursão, não pesaria o fator hierárquico. Daí o destaque que o Clube Militar conquistou: daí por diante, a sucessão de sua diretoria assumiria sempre aspecto de problema político, independente da opinião das pessoas. Com o caso do petróleo e a amplitude nacional da campanha em defesa dos interesses brasileiros nesse caso, a questão do Clube Militar ganhou o primeiro plano. (Sodré, 1979, p. 304-305)

Com a introdução feita por Sodré (1979),⁶⁶ compreende-se por que assinalamos que os aspectos envolvidos nas disputas políticas no Clube Militar refletiam amplamente os principais temas abordados, a unidade de pensamento e as divisões políticas e ideológicas manifestadas dentro das Forças Armadas. Naquela conjuntura, o Clube Militar havia se tornado a “única área onde poderiam ser ainda discutidos *as questões pendentes* e onde, para a discursão, não pesaria o fator hierárquico”. Evidentemente, essas discussões repercutiam também dentro da Escola Naval de Guerra e da Escola Superior de Guerra, locais onde Campos se apresentou no início da década de 1950.

Além disso, através da chave explicativa elaborada por Sodré, entende-se que a categoria significativa que conferia unidade e coerência às discussões políticas dentro desta “associação de classe” naquele momento era principalmente “o caso do petróleo e a amplitude nacional da campanha em defesa dos interesses brasileiros nesse caso”. Esse assunto levantava uma questão fundamental sobre o papel das Forças Armadas no

⁶⁶ Este tópico se baseia amplamente na clássica obra de SODRÉ, Nelson Werneck. *A História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

desenvolvimento capitalista do Brasil. No entanto, para compreender “o destaque que o Clube Militar conquistou” dentro da organização militar, é necessário primeiro examinar alguns aspectos do cenário internacional e nacional da época.

Em termos internacionais, o agravamento das tensões mundiais entre os blocos liderados pelos Estados Unidos e pela União Soviética impactava diretamente a conjuntura política e militar brasileira, principalmente considerando que o Brasil foi o único país latino-americano que mandou tropas para lutar ao lado das forças aliadas na Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido,

Estava ainda bem vivo o sentimento da lealdade ideológica e pessoal resultante da estreita colaboração entre os militares americanos e brasileiros durante a guerra. Como consequência, a questão do nacionalismo, anteriormente limitada em primeiro lugar a questões de medidas domésticas de economia, subitamente assumiu um significado político muito maior. A questão política tornou-se dramática quando o Partido Comunista do Brasil, correspondendo ao endurecimento da linha de Moscou, no início da década de 50, adotou uma posição agressivamente anti-imperialista. O PCB tentou identificar o nacionalismo econômico de Vargas com o antiamericanismo e, desse modo, explorar as questões de política econômica para seus próprios desígnios políticos. (Skidmore, 1979, p. 138)

Como resultado imediato dessa conjuntura, emergiram dentro das Forças Armadas questões novas sobre o papel internacional do Brasil, especialmente diante da Guerra Fria e do conflito coreano.⁶⁷ Além disso, estratégias para o desenvolvimento econômico nacional também ganharam destaque no interior da organização militar, conforme assinalado por Carvalho (2019) anteriormente.

Do ponto de vista nacional, Sodré (1979, p. 317) mostrou que, nessas circunstâncias, os Estados Unidos esperavam e exerciam pressões imperialistas de diversas formas para que o Brasil participasse do conflito mundial, ajustando sua

⁶⁷ “Dentre a oficialidade do Exército havia alguns nacionalistas radicais que compartilhavam, em parte, com a atitude do Partido Comunista com relação à disputa militar entre os dois blocos mundiais. Em fins de 1950, a *Revista do Clube Militar*, publicação oficial do Clube, que tinha como diretor um major da extrema nacionalista, publicou um artigo que sugeria serem os Estados Unidos responsáveis pelo início da Guerra da Coreia, e recomendava que o Brasil deveria preservar a mais estrita neutralidade na questão. Houve reação imediata e irritada por parte de outros membros do Clube que não queriam saber de um nacionalismo dotado dessas roupagens geopolíticas. A imprensa conservadora estava, dentro em pouco, repleta de cartas de protesto de oficiais anticomunistas. Em princípios de dezembro, 600 oficiais lançaram um manifesto denunciando os pontos de vista ‘russ filos’ expressos no artigo da *Revista*. Como a grita aumentava, a diretoria do Clube Militar anunciou, em meados de dezembro, a suspensão da *Revista*, de forma a garantir, para o corpo de oficiais, “o clima de unidade que deve ter” (Skidmore, 1979, p. 138). Em tempo: quem escreveu o texto mencionado foi o Nelson Werneck Sodré, que na época era o editor da revista.

economia ao programa de produção de guerra americano. Esperava-se também que os países aliados, como o Brasil, aumentassem suas produções de materiais estratégicos para serem vendidos a preços controlados e se preparassem para as dificuldades de uma mobilização econômica (Sodré, 1979, p. 317).

Em paralelo a esse processo, conforme assinalou Sodré (1979, p. 317), as multinacionais ligadas à exploração do petróleo (ele cita a Standard Oil) aproveitaram a conjuntura para tentar submeter ao seu comando as organizações militares dos países em que atuavam, incluindo o Brasil – por sinal, durante o Estado Novo e o governo de Eurico Dutra, “as Forças Armadas foram colocadas, pela ação de suas cúpulas, na posição de atender obrigatoriamente às pressões imperialistas”, conforme mencionado na introdução deste tópico.

Diante dessa situação, o autor sinalizou que enfrentar e se posicionar patrioticamente contra as pressões imperialistas era o papel essencial do Clube Militar. Aliás, com o retorno de Getúlio Vargas à presidência, cujas posições nacionalistas na campanha para a sucessão foram claras, especialmente em relação ao petróleo e às riquezas naturais brasileiras, novas discussões sobre o papel das Forças Armadas no desenvolvimento capitalista nacional se somaram ao já complexo momento político e militar do país. Em razão disso, Sodré (1979) argumentou que o Clube Militar adquiriu um peso significativo na “situação brasileira”.

Em 1950, ao aproximar-se do fim o consulado militar, a sucessão de diretoria no Clube Militar apresentava quadro bem definido, com as duas candidaturas colocadas: a do general Oswaldo Cordeiro de Farias, que representava as forças comandadas pelo consulado militar, e a do general Newton Estillac Leal, que representava as forças nacionalistas. As eleições de maio de 1950, com a vitória, no Clube Militar, da diretoria encabeçada pelo general Newton Estillac Leal, introduziram, na situação brasileira, um fator novo que teria considerável peso daí por diante. Tratava-se, para o imperialismo, de destruir esse baluarte nacionalista, onde a batalha do petróleo estava sendo travada com ímpeto crescente, sob pena de perder a ação sobre as Forças Armadas, de cuja utilização vinha recebendo os mais amplos benefícios. (Sodré, 1979, p. 305)

Uma chapa nacionalista ganharia as eleições [de 1950], capitaneada por dois expoentes históricos das lutas anteriores, e que refletia um projeto para o Brasil antípoda ao grupo concorrente, tendo como presidente o general Estillac Leal, que viria a ser, posteriormente, ministro da Guerra de Getúlio Vargas, mas cujo passado o identificava fortemente com o movimento tenentista de esquerda, tendo participado da fase inicial da revolução paulista, que depois resultaria na Coluna Prestes. Seu vice era o general Horta Barbosa, militar que

se destacaria na corrente nacionalista pela defesa intransigente do monopólio estatal do petróleo. Quanto aos demais membros, havia uma maioria de militares identificados com o PCB, porém pautando sua leitura e intervenção na linha nacionalista. (Barbosa *et. at.*, 2018, p. 35)

Em termos políticos, é preciso observar que “a nomeação do General Estillac Leal como Ministro da Guerra em 1951 foi uma tentativa de Vargas de fortalecer o campo nacionalista dentro das Forças Armadas” (Skidmore, 1979, p. 138-139) – no entanto, como assinalou esse autor, essa medida acabou gerando fortes divergências de opinião dentro do Exército.

Situada a importância do Clube Militar no início do segundo governo Vargas, vamos agora abordar a política no interior dessa instituição. Para isso, primeiro examinaremos alguns aspectos que fundamentavam a “tese entreguista” da corrente “anticomunista”, com base na análise feita por Sodré (1979) dos argumentos do general Juarez Távora, um dos líderes dessa facção militar. Em seguida, analisaremos os termos utilizados por Estillac Leal em seu discurso de posse, que nos fornecem uma noção essencial dos fundamentos da corrente “nacionalista”.

Objetivamente, a análise do autor sobre os argumentos do general Juarez Távora revelou que essa tese argumentava que as “insuficiências da administração estatal”, agravadas pelo “baixo nível de compreensão cívica do nosso povo e pela falta de orientação e escrúpulos da elite” nacional, tornavam a exploração do petróleo pelo Estado brasileiro uma “tarefa difícil e lenta” (Sodré, 1979, p. 306-307). Segundo essa tese, “dentro do espírito de cooperação continental que comanda, cada vez mais, as relações entre os povos da América, devemos fazer da exploração de nosso petróleo e nobre instrumento, ao mesmo tempo um impulso de nossa economia e de reforço da segurança continental” (Sodré, 1979, p. 308). Em outras palavras, como avaliou Sodré (1979, p. 308), para Távora, “o petróleo deveria ser entregue aos trustes, para a defesa contra ‘a ameaça comunista’”. De resto, é importante sublinhar que essa corrente expressava um certo “nacionalismo moderado” e estava claramente alinhada aos interesses dos Estados Unidos.

Por outro lado, Sodré destacou os fundamentos da corrente “nacionalista” a partir do discurso de posse do general Newton Estillac Leal na presidência do Clube Militar, em junho de 1950. Essa tese enfatizava a “defesa intransigente de todos os nossos superiores e vitais interesses, os únicos que nos devem real e honestamente interessar”, bem como “uma solução patriótica para os problemas relacionados com a

defesa nacional, como os do petróleo, das areias monazíticas, do manganês, do quartzo, do potencial amazônico, etc., etc.” (Sodré, 1979, p. 311). Em termos de análise, a base dos argumentos da corrente “nacionalista” residia na exploração do petróleo e das riquezas naturais pelo Estado Restrito brasileiro em prol do desenvolvimento econômico nacional. A rigor, essa corrente defendia uma posição internacional mais independente para o país.

Veja-se, sob essa perspectiva, em concordância com Sodré, que realmente as eleições para a presidência do Clube Militar se tornaram significativamente a expressão mais clara dos conflitos e das divergências políticas e ideológicas entre as facções “anticomunista” e “nacionalista” dentro das Forças Armadas.

Em todo caso, no que diz respeito especificamente ao mandato 1950-52, o que nos interessa aqui é esboçar os aspectos políticos e ideológicos que Campos possivelmente encontrou durante sua conferência sobre o desenvolvimento econômico nacional, em 1952. E, neste sentido, pelo que se vê o autor se deparou com “uma ala nacionalista que deu forte apoio ao projeto de Vargas para a Petrobrás” e “advogavam também uma linha mais independente na política exterior”. Esses militares nacionalistas “pregavam cuidado em seguir a liderança americana na Guerra Fria, embora a maioria dos oficiais nacionalistas ficasse muito aquém dos pontos de vista antiamericanos extremados” (Skidmore, 1979, p. 139).

Porém, para que possamos compreender melhor os aspectos políticos e ideológicos encontrados pelo autor durante a conferência de 1952, precisamos levar em conta o contexto temporal em que essas duas conferências foram realizadas. A primeira palestra ocorreu em novembro de 1952, enquanto as eleições para a presidência do Clube Militar aconteceram em 21 de maio de 52, conforme registrado por Sodré (1979, p. 333). Em outras palavras, quando o autor fez sua apresentação, o mandato de Estillac Leal e Horta Barbosa estava chegando ao fim.

O resultado dessas eleições foi a vitória da facção anticomunista, representada pelos Generais Alcides Etchegoyen e Nelson de Melo, que “defendiam um nacionalismo mais moderado e uma postura alinhada com os interesses dos Estados Unidos na Guerra Fria” (Skidmore, 1979, p. 140).⁶⁸ Por outro ângulo, conforme

⁶⁸ Skidmore (1979, p. 141) descreveu esse momento da seguinte forma: “As eleições para a presidência do Clube Militar realizaram-se a 21 de maio de 1952. Etchegoyen e Nelson de Melo receberam 8.288 votos, quase o dobro dos 4.489 votos para Estillac Leal e Horta Barbosa. Era uma derrota surpreendente para a ala nacionalista. Era também de importância crucial para os próprios projetos de Vargas. Como presidente, ele só poderia continuar no cargo enquanto mantivesse o apoio da maioria da opinião militar.

Skidmore (1979, p. 140) sinalizou, o desfecho dessas eleições representou uma vitória para a facção “antinacionalista” da Cruzada Democrática,⁶⁹ e um golpe significativo para a ala nacionalista, liderada por Estillac Leal e Horta Barbosa, refletindo as profundas divisões dentro das Forças Armadas brasileiras.

Ademais, cabe mencionar que, em meio à agitação política, a imprensa desempenhou um papel significativo, amplificando as vozes dos candidatos e influenciando a opinião pública.⁷⁰ A mídia, em grande parte antigetulista, tendia a favorecer a eleição dos Generais Etchegoyen e Nelson de Melo (Skidmore, 1979, p. 140). Além disso, como “a formação da opinião dentro dos setores civis e militares era intimamente interligada, devido ao modo pelo qual o Exército Brasileiro espelhava as opiniões e as tensões dentro da sociedade brasileira” (Skidmore, 1979, p. 136-137), essa polarização refletia as divisões existentes tanto do Exército quanto na sociedade em geral.

Essa mudança de liderança teve um impacto significativo no ambiente político e ideológico entre os militares brasileiros ligados ao Clube Militar e às instituições que orbitavam sob sua influência, como a Escola Naval de Guerra e a Escola Superior de Guerra. Deste modo, é até possível dizer que, entre a primeira palestra de novembro de 1952 e a segunda de fins de março de 1953, uma conjuntura anterior estava se desestruturando, enquanto uma nova conjuntura começava a se estabelecer. Com efeito, essa colocação é essencial para a compreensão dos termos capitalistas contidos nas duas conferências apresentadas por Campos.

O nacionalismo, na forma avançada de Estillac Leal e seus adeptos, recebera formal repúdio da grande maioria dos oficiais. Esse resultado refletia as verdades políticas do setor civil, onde a opinião também estava dividida. Para poder reconquistar a presidência, Vargas havia conseguido seus votos através de uma combinação de apelos, dos quais o nacionalismo e a linguagem mais ambígua do populismo eram apenas dois dos ingredientes. Nem no setor civil nem no militar o nacionalismo radical conseguira apoio que se aproximasse nem mesmo de uma quase maioria”.

⁶⁹ A “Cruzada Democrática” foi um movimento militar que concorreu ao Clube Militar, composto por militares considerados “entreguistas” (William, 2021, p. 56). Este grupo representava uma corrente antinacionalista dentro das Forças Armadas, alinhando-se ideologicamente com os interesses dos Estados Unidos. Como explica Moniz Bandeira (2011, p. 55), “importantes segmentos das elites civis e militares, representados sobretudo pela União Democrática Nacional (UDN) e pela Cruzada Democrática, solidarizavam-se econômica ou ideologicamente com os interesses norte-americanos. Para tais setores, inclusive considerável parcela da classe média, o grau de legitimidade do governo brasileiro passava, em certa medida, pelo nível de seu entendimento com os Estados Unidos”. Além disso, esse grupo militar defendia, “em sua larga maioria, modelos ideológicos aspirando à completa liberdade de circulação de mercadorias e de capitais, cuja implementação, dentro do sistema capitalista mundial, o governo de Washington, por todos os meios, tratava de promover” (Moniz Bandeira, 2011, p. 55).

⁷⁰ “O conflito no seio dos militares foi amplamente divulgado na imprensa brasileira. *O Estado de São Paulo*, por exemplo, dava detalhes sobre as acusações e contra-acusações, ao mesmo tempo que tomava posição nos editoriais em apoio ao grupo ‘anticomunista’” (Skidmore, 1979, p. 437). Ver: SODRÉ, Nelson Werneck. A grande conspiração. In: *História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p. 326-355.

Em suma, mais do que uma simples “associação de classe” a política no interior do Clube Militar refletira as tensões políticas mais amplas da década de 1950, moldadas pelo contexto da Guerra Fria, influências externas e divergências econômicas, políticas e ideológicas internas referentes ao segundo governo Vargas.

Com essa contextualização em mente, para compreender o caráter funcional que o diálogo de Campos com as Forças Armadas desempenhou em sua trajetória intelectual e institucional, passamos, a partir de agora, à análise da estrutura central e dos principais argumentos que sustentam sua primeira conferência na Escola de Guerra Naval, realizada em 1952.

2.2. Campos e o Desenvolvimento: o início do diálogo com os militares

Conforme mencionado anteriormente, Campos se apresentou oficialmente às Forças Armadas pela primeira vez em novembro de 1952, durante uma conferência realizada na Escola de Guerra Naval, no Rio de Janeiro.⁷¹ A palestra, intitulada “Observações sobre a Teoria do Desenvolvimento Econômico”, foi posteriormente publicada na edição nº 100 de março de 1953 da revista *Digesto Econômico*. Este texto foi republicado em 1963(a) na obra *Economia, Planejamento e Nacionalismo*, produzida pela Editora Apec,⁷² uma iniciativa do núcleo fundador da Consultec.⁷³ De

⁷¹ Em 1952, quando Campos se apresentou à Escola de Guerra Naval, a instituição estava localizada no sétimo andar do antigo Ministério da Marinha, no Rio de Janeiro. O diretor na época era o Contra-Almirante Humberto de Arêa Leão, que ocupou o cargo de 13 de abril de 1951 até 08 de setembro de 1953. Com efeito, Campos não menciona o nome desse militar em suas memórias (1994). Sobre a entidade: “A EGN, criada em 1914, é uma instituição de ensino superior da Marinha do Brasil voltada para a formação e o aperfeiçoamento de oficiais e civis nas áreas de estratégia, segurança marítima e defesa nacional. Seu objetivo inicial era a especialização de oficiais em táticas e estratégias navais, consolidando-se como um centro de excelência no pensamento estratégico do país. Ao longo do século XX, a instituição expandiu seu escopo, acompanhando as transformações geopolíticas e a modernização da Marinha do Brasil. A partir da década de 1970, passou a oferecer cursos mais abrangentes, incorporando temas como guerra naval, planejamento estratégico e gestão de recursos de defesa. Atualmente, a EGN mantém parcerias com universidades e centros de pesquisa, contribuindo para a formulação de políticas de defesa e segurança marítima do Brasil” (Alves e Dantas, 2014, p. 115). Ver: ALVES, Sergio Roberto Treuffar; DANTAS, Ney. A escola de Guerra Naval do nosso tempo. *Escola de Guerra Naval: Revista Comemorativa do Centenário*, Rio de Janeiro, Marinha do Brasil, p. 115-121, 2014.

⁷² Nos anos 1960, a revista de Análise de Perspectiva Econômica (Apec) foi criada sob influência de Campos e outros tecnocratas como extensão institucional da Consultec, uma empresa de consultorias técnicas. Nesse contexto, Dreifuss (1981, p. 89) observa que “a APEC era constituída de um grupo de economistas, administradores do governo e empresários. A exemplo de outras agências técnicas, os três papéis dos membros da APEC concatenavam-se. Esses [tecnocratas] objetivavam a criação de uma publicação especializada de alta qualidade técnica com o ‘fim de defender interesses públicos e privados’. Esta iniciativa justifica-se pelo que eles entendiam e proclamavam como a ‘ameaça de ideologias e ideólogos’ que tentavam levar o Brasil por um caminho que eles acreditavam ser o de uma sociedade totalitária. A APEC constituiu-se sob direção e participação de Roberto Campos, Mário Henrique

Simonsen, Octávio Gouveia de Bulhões, J. Garrido Torres, Aldo B. Franco, Almirante Cruz Santos, Glycon de Paiva, Lucas Lopes (seu presidente em 1964), F. Heller, A. Kafka, V. A. da Silva Filho, D. Nogueira, T. Onega, Edmar de Souza, Gabriel F. Filho, A. Pessoa, J. O. Mello Flores, J. Batista Pinheiro, J. L. Bulhões Pedreira, Carlos M. G. de Almeida e Sérgio P. Mellão, todos eles em posições de liderança dentro da organização em 1964. No curso de seu desenvolvimento, a APEC recrutou e ligou-se a funcionários públicos-chave e a importantes empresários, tornando-se assim uma modalidade de instância superior dos economistas, ideólogos e [tecnocratas] modernizante-conservadores. Entre esses incluíam-se Raul F. Cotia (BNDE), Ernane Galvêas (BNDE), João Paulo dos Reis Velloso (EPEA), Iberê G. (diretor da COSIPA e vice-presidente da Rede Ferroviária Federal) e Mircea Buescu”. Em suas memórias, Campos (1994, p. 625) destacou a importância da APEC como “um núcleo de resistência ao intervencionismo econômico e de defesa da economia de mercado”. Já Lucas Lopes (1991, p. 272) disse o seguinte sobre a APEC: “Nós na Consultec tínhamos amigos que não participavam diretamente da parte técnica dos projetos, mas eram muito ativos. Um deles era Vítor Silva, que imaginou então fazer uma empresa que publicasse um boletim. E assim nasceu a *Apec – Análise de Perspectiva Econômica*, revista quinzenal de comentários econômicos. A revista nunca foi aberta à publicidade. Era uma carta econômica relativamente cara que debatia os problemas brasileiros num nível muito alto e por isso teve grande apoio. A Apec depois ampliou-se como editora e publicou quase todos os livros do Roberto Campos, do Mário Simonsen”. Lopes se referia aos seguintes livros: *Economia, planejamento e nacionalismo* (RJ: APEC, 1963a); *Ensaio de História Econômica e Sociologia* (RJ: APEC, 1963b); *A moeda, o governo e o tempo* (RJ: APEC, 1964); *Política econômica e mitos políticos* (RJ: APEC, 1965); *A técnica e o riso* (RJ: APEC, 1966); *Do outro lado da cerca* (RJ: APEC, 1968); e *Ensaio contra a maré* (RJ: APEC, 1969).

⁷³ A esse respeito, vejamos o que relatou Campos (1994, p. 379-380) em suas memórias: “Na saída do BNDE [em fins de 1953], acompanharam-me vários colegas do Itamaraty – Miguel Osório de Almeida, Geraldo Holanda Cavalcanti e Lindenbergh Sette – que havia atraído para o banco e para o Conselho do Desenvolvimento, pelo interesse que tinham em planejamento econômico. Passaram a enfrentar problemas de sobrevivência, ao perderem as gratificações que suplementavam os magros salários do Itamaraty. Isso, e mais o desejo que tínhamos, Lucas Lopes e eu, de manter unido e coeso esse grupo de talentos, que aliavam conhecimentos de planejamento econômico e experiência internacional, levaram-me à criação da Consultec, uma consultoria privada para investimentos e planejadores. Seria um ganha-pão comercial e não um órgão de complôs tecnocráticos. Ainda funcionário público, absteve-me de participar acionariamente. Os acionistas fundadores foram Lucas Lopes, Jorge Oscar de Mello Flores e Mário da Silva Pinto (que fora diretor técnico do BNDE). Em caráter part-time prestávamos serviços à Consultec, eu próprio e Mario Henrique Simonsen. A organização adquiriu logo sólida reputação pela qualidade dos projetos e estudos de viabilidade. Tornou-se um importante e disputado centro de treinamento de jovens economistas. (...) Com a guinada ‘nacionalista’ de Juscelino, no final do governo, a Consultec passou a ser encarada na época como um núcleo de pensamento ortodoxo, o que provocou suspicácia e antagonismo das esquerdas. Criar-se-ia mais tarde, num livro fantasioso do sociólogo René Dreifuss, *1964 – A conquista do Estado*, a ideia de que a Consultec era um anel de ‘poder burocrático empresarial’, servindo de ‘think tank’ para projetos conspiratórios de conquista de poder. Essa suspicácia foi alentada pelo fato acidental de que vários dos participantes da Consultec, como eu próprio, Mário Simonsen e Mauro Thibau (este contratado para exame de projeto específico da Hanna Mining Company), nos tornamos ministros de Estado, em diferentes períodos da Revolução, enquanto outros vieram a ocupar cargos de destaque na administração. Isso não resultou de nenhum projeto político e sim do simples fato de que alguns dos melhores cérebros tecnocráticos da época, imbuídos do espírito de ‘racionalidade capitalista’, foram recrutados pela Consultec para a análise de projetos específicos. O que era um ‘bico’ financeiro para funcionários mal pagos passou a ser interpretado, dentro da paranoia ideologizante da época, como uma semente de conspiração técnico-burocrática. Seria uma espécie de réplica conservadora do ‘transformismo molecular’, expressão usada pelo marxista Antonio Gramsci para caracterizar um método de captura de poder, usado pelas esquerdas. Nada mais surpreendente para os que trabalhavam na Consultec, onde a figura-chave foi Mauro da Silva Pinto, todos politicamente desmotivados, e sem militância partidária, do que terem passado a serem descritos, anos depois, como astutos manobristas políticos de uma aliança entre tecnocratas, militares e a burguesia mercantil. Pitorescamente, os ex-tecnocratas do BNDE e do Conselho de Desenvolvimento, então relegados ao ostracismo, foram tipificados como um ‘caso de entrincheiramento burocrático-empresarial’. Foram essas as expressões hiperbólicas usadas por René Dreifuss em sua análise ideologicamente deformada”. Em termos de comparação, cabe mencionar como Dreifuss (1981, p. 86) descreveu essa instituição: “A CONSULTEC era importante em decorrência da qualidade profissional de seus membros; era bem-sucedida em razão de sua capacidade política e de sua ativa ‘advocacia administrativa’, de sua ampla penetração nos canais tecno-burocráticos e sua conexão com o grupo de poder formado pelos interesses multinacionais e

certa forma, essa conferência era uma tentativa de resposta ao problema da organização do desenvolvimento capitalista do Brasil, tal como essa discussão se apresentava para o autor nos primeiros anos da década de 1950.

Com efeito, ao analisar essa conferência, identificam-se quatro pontos centrais que organizam a estrutura lógica e sustentam o argumento principal: 1) a apresentação dos termos do problema do desenvolvimento econômico e da industrialização brasileira; 2) a exposição das atitudes internacionais face ao problema do desenvolvimento; 3) o esclarecimento sobre os modelos de desenvolvimento econômico; e, 4) a análise dos desafios do planejamento do desenvolvimento capitalista dos países subdesenvolvidos, com enfoque programático de Campos para o “planejamento seccional”, consoante as orientações institucionais da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para a realidade do Brasil (Campos, 1963a, p. 83-104).

Isto posto, o ponto de partida do autor foi estabelecer para os presentes na Escola de Guerra Naval os termos de seu entendimento sobre o conceito de desenvolvimento e sua relação com o processo de industrialização, uma parte que requer um exame detalhado.

Entenderemos por país subdesenvolvido aquele em que predomina um baixo nível de renda *per capita*, com uma larga percentagem da população voltada para atividades primárias de baixa produtividade. O processo de desenvolvimento econômico se definiria então, *contrario sensu*, como um aumento na taxa de formação de capital, com adoção simultânea de métodos tecnológicos mais produtivos, e resultante incremento na renda real *per capita*. Espelha-se, então, o processo promocional num incremento do estoque do capital, de um lado, e no aumento da produtividade do capital existente, de outro. É nessas características medulares, e não no conceito de industrialização *per se*, que repousa essencialmente o processo de desenvolvimento econômico. (Campos, 1963a, p. 83-84)

associados, aos quais os seus membros pertenciam individualmente”. Em última análise, é muito esclarecedor destacar o que Basbaum (1968, p. 157, grifos no original) escreveu a esse respeito: “Há cerca de três anos (1961), (...) formou-se no Brasil, na antiga Capital Federal, uma sociedade civil de técnicos e economistas, que tomou o nome de CONSULTEC, sociedade essa *liderada pelo Embaixador ROBERTO CAMPOS*. Os negócios dessa organização civil ampliaram-se tanto, essa empresa se irradiou de tal forma, passou a ser tão dominante na vida pública, e na administração brasileira, que há pouco tempo, pouco mais de um mês, *a sociedade civil se transformou em sociedade anônima*. (...) Se fizermos um levantamento do número de empréstimos concedidos pelo BNDE e se apurarmos a origem dos pareceres e dos estudos econômicos que os instruem, não será surpresa constatar que talvez mais de 50% *desses pareceres hajam sido patrocinados* através da mais escandalosa *advocacia administrativa*, por essa empresa de ‘consultas’, sociedade comercial, agência de negócios dos grandes homens do Estado, do Governo brasileiro”.

Repassando a questão, Campos então definia um país como “subdesenvolvido” estabelecendo uma relação diretamente proporcional entre “baixo nível de renda *per capita*” e “baixa produtividade” econômica. Para ele, o processo de desenvolvimento econômico consistia no aumento da taxa de formação de capital, o que ele via como sinônimo de elevação da produtividade do capital, resultando no “incremento na renda real”.

Nesta definição de subdesenvolvimento – que também pode ser entendida como o princípio que rege o processo de desenvolvimento capitalista, segundo Campos –, é fundamental sublinhar a ênfase na “adoção simultânea de métodos tecnológicos mais produtivos”, ou seja, o desenvolvimento das forças produtivas. Em grande medida, isso reflete o papel essencial que os “fatores tecnológicos” desempenhavam na perspectiva teórica de Campos sobre a integração econômica em âmbito nacional, regional e internacional. Com efeito, a integração tecnológica foi uma categoria significativa estrutural nas formulações de Campos que serve como evidência de sua atuação institucional como gestor.⁷⁴

Em relação ao ponto de vista da lógica interna da conferência, esta parte visava persuadir os militares presentes de que o processo de industrialização não era necessariamente sinônimo de desenvolvimento econômico. Para o autor, o processo de desenvolvimento passava antes pelo planejamento econômico do que pela intensificação da industrialização.

Essa discussão ficará mais clara à luz da estrutura essencial e dos termos contidos principalmente no curso de formação econômica que Campos ofereceu na Escola Superior de Guerra em 1953, que será abordado no próximo tópico. Por enquanto, é importante destacar que o autor considerava o apoio institucional e a sustentação ideológica e política dentro das Forças Armadas à industrialização intensiva (entendida como forma de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro),

⁷⁴ Além disso, reflete um elemento fundamental da perspectiva histórica de Campos: a ideia determinista de que a o processo de desenvolvimento econômico (ou, para sermos mais precisos, a história) é apenas o progresso inexorável das forças produtivas. Por sinal, Ellen Meiksins Wood (2011, p. 99-128) examinou esse argumento de maneira crítica. Wood (2011, p. 115) observa: “Então, em meio a tudo isso, onde aparecem as forças de produção? A proposição de que a história seja apenas o progresso inexorável das forças produtivas é vazia e inconsistente de acordo com a análise de Marx do capitalismo. Ela acomoda toda uma gama de possibilidades, desde a revolução das forças produtivas sob o capitalismo até a tendência de as forças produtivas se ‘petrificarem’ nas sociedades pré-capitalistas. O sentido em que isso é verdadeiro tem valor explicativo muito limitado e passado ao largo da questão crítica do desenvolvimento capitalista”. Ver: WOOD, Ellen Meiksins. *História ou determinismo histórico?*. In: *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 99-128.

como um problema adicional ao já complexo desafio da organização do desenvolvimento capitalista no Brasil – como indicado anteriormente, interpretamos que aqui ele estava tentando dialogar com o que Ligia Osório Silva (Barbosa *et al.*, 2018, p. 68) chamou de “uma consciência industrialista no meio militar”.

Diante dessa situação, Campos (1963a, p. 84) alertou que certas tentativas de industrialização prematura, sem considerar limitações naturais de recursos – logo, sem um planejamento adequado –, “talvez tenham involuído, antes que evoluído, na senda do desenvolvimento econômico”.

Em relação ao caso brasileiro, contudo, a situação era diferente. Campos assinalou que o desenvolvimento econômico devia sim estar associado a uma industrialização intensiva, “não só pelo alto coeficiente de crescimento demográfico (que eventualmente criaria a necessidade de uma absorção mais rápida da mão-de-obra deslocada da agricultura), como também pelas potencialidades de um amplo mercado interno” (Campos, 1963a, p. 85).⁷⁵ Além disso, o autor considerou a “estrutura de recursos minerais e as potencialidades energéticas como referências conducentes ao processo de industrialização nacional” (Campos, 1963a, p. 85). Com efeito, ele destacou a relevante estrutura do país em relação aos seus “recursos minerais” e “fontes de energia”.

Em relação a esse tema, entretanto, é preciso fazer algumas considerações importantes. Como já assinalado, o debate sobre “a estrutura de recursos minerais” e “as potencialidades energéticas” era um tópico sensível naquela conjuntura política dentro da corporação militar. Esse tema era especialmente relevante devido às intensas discussões que ocorriam no Clube Militar sobre a criação da Petrobrás e o monopólio estatal ou não da exploração do petróleo. A ala nacionalista, chefiada por Estillac Leal, apoiava fortemente o projeto de Vargas para a Petrobrás, enquanto a ala anticomunista, ideologicamente alinhada com os interesses dos Estados Unidos, defendia o papel do capital estrangeiro na exploração dos recursos naturais.

⁷⁵ Ao longo da preparação da tese, notamos que o tema do crescimento populacional no Brasil foi para Campos, durante muito tempo, um dos grandes desafios teóricos para o planejamento do desenvolvimento capitalista do país. Aliás, essa é uma discussão que já se encontrava subentendida em sua dissertação de mestrado, e que, aos poucos, simultâneo ao crescimento da população brasileira, foi ganhando relevo nos escritos de Campos. Em termos de análise, no entanto, por ter sido um problema que gerou maior atenção do autor durante as décadas de 1960 e 1970, não iremos tratar detidamente dessa problemática neste trabalho. Cumpre apenas destacar que o uso estratégico e argumentativo da chamada “ameaça de subversão” representada por uma população numerosa e empobrecida ilustra as práticas da tecnocracia em mobilizar recursos discursivos voltados à realização dos objetivos típicos dos capitalistas brasileiros – como já assinalado na nota de rodapé n. 47.

Mas a questão era mais complexa. Naquele momento, conforme apontado por Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et at.*, 2018, p. 81), ainda que o Clube Militar fosse “dominado por um grupo de ativos oficiais nacionalistas”, a corrente anticomunista buscava pautar as principais discussões, associando frequentemente o “comunismo” a diversas formas de esquerdismo e até mesmo ao nacionalismo radical – sob essa perspectiva, a autora observa que o rótulo “comunista” também era aplicado aos defensores da Petrobrás (Barbosa *et at.*, 2018, p. 84).

Diante dessa situação, dependendo do posicionamento de Campos durante a conferência, ele poderia ser rotulado como “entreguista”, “falso nacionalista”, “nacionalista” ou até mesmo “comunista” [sic].⁷⁶ Tendo isso em mente, Campos abordou de forma pragmática a questão da exploração dos recursos minerais brasileiros durante a conferência, evitando tratar explicitamente do tema do “nacionalismo” (um assunto que, como veremos, ele sempre criticou vigorosamente), embora tenha enfatizado a importância das riquezas naturais para o desenvolvimento capitalista do país. Voltaremos a esse aspecto de seu pensamento econômico oportunamente.

Na sequência, Campos apresentou uma análise sobre as atitudes internacionais em relação ao problema da falta de desenvolvimento econômico global, destacando que o período pós-guerra havia trazido mudança significativa na atitude dos países desenvolvidos, que passaram a reconhecer sua responsabilidade internacional na promoção do desenvolvimento capitalista mundial.

Resulta isso em parte de um maior reconhecimento da interdependência econômica dos povos, mas também da constatação política de que um mundo onde existem sérias disparidades entre níveis de renda é um mundo fadado a permanente instabilidade. Esses fatores propiciaram a eclosão de um sentido de responsabilidade cooperativa internacional na disseminação do desenvolvimento econômico, que, antes, era tido como privilégio ou monopólio de determinadas raças ou continentes. Colocou-se, assim, em cheio o problema da ativação do desenvolvimento econômico mediante cooperação internacional. (Campos, 1963a, p. 86)

Com relação ao argumento de Campos de que, após a Segunda Guerra Mundial, havia emergido “um sentido de responsabilidade cooperativa internacional na disseminação desenvolvimento econômico”, Hobsbawm (1995, p. 228 e 237) traz uma

⁷⁶ À título de registro, vale mencionar o episódio em que o advogado e ex-embaixador Oswaldo Aranha, suspeitou que Campos era um comunista infiltrado nas assembleias para a criação da ONU. Ver: CAMPOS, Roberto. Esquerdista por engano. In: *Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 104-109.

perspectiva crítica. O historiador observa que esse suposto altruísmo americano, indicado por Campos, na verdade encobria um plano de Washington para promover “uma economia pós-guerra de livre comércio, livre conversão e livres mercados”; ao mesmo tempo em que buscava combater uma situação de crise e destruição que, após a guerra, criava um contexto “propenso à radicalização” e aos “apelos da revolução social e de políticas econômicas incompatíveis com o sistema mundial defendido pelos Estados Unidos. Dessa forma, o argumento de Campos pode ser interpretado como uma tentativa de encobrir os verdadeiros interesses de Washington de organizar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos conforme os interesses capitalistas americanos, sob a fachada de cooperação internacional.

Embora pareça secundária à estrutura principal do texto, essa parte desempenha um papel significativo na lógica interna da conferência. Ao chamar atenção para a “ideia-força” de que o capitalismo era crucial na “sobrevivência do sistema” diante do desafio de “ativar o desenvolvimento econômico mundial” no pós-Segunda Guerra Mundial, Campos refletiu o momento político e ideológico de polarização vivido tanto nas Forças Armadas quanto na sociedade brasileira. Em outras palavras, ele estava pautando os termos referentes ao contexto de Guerra Fria.

Além disso, considerando novamente o contexto de eleições acirradas para a presidência do Clube Militar, a incitação da polarização entre capitalismo e socialismo encontrava ressonância no sentimento anticomunista predominante entre os presentes na Escola de Guerra Naval.⁷⁷

Assim, com um tom de “missão divina”, Campos sugeriu que o capitalismo era a salvação, na forma de desenvolvimento econômico, contra o suposto mal do socialismo.

Há, assim, legítima apreensão nos arraiais capitalistas e deles ressuma a preocupação de recapturar uma ideia-matriz que permita a sobrevivência do sistema. Se indiscutivelmente poderosa é a ideia-força socialista, da eliminação de desigualdades internas, bem valeria ao capitalismo explorar essa ideia num ambiente ecumênico. Dessarte, ao invés de procurar solver, internamente, apenas os conflitos, digamos paroquiais, entre níveis de renda dentro de cada nação, lançar-se-ia o capitalismo no grandioso desígnio de procurar resolvê-los em escala internacional. Ao passo que o socialismo seria assim um sistema para a eliminação de desigualdades entre indivíduos, o capitalismo, desde que possuído da nova ideia-força do

⁷⁷ Veja o que diz Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et al.*, 2018, p. 42) a esse respeito: “Se as Forças Armadas estavam longe de ser uma casta monolítica, unida na defesa de um regime social tradicional, não há dúvida sobre seu caráter fundamentalmente anticomunista (identificando ‘comunismo’ em variados graus de esquerdismo e até mesmo no nacionalismo radical)”.

desenvolvimento econômico, se converteria num sistema mais ambicioso e construtivo de eliminação, ou pelo menos atenuação (porque a eliminação é difícil em face de contingências naturais), de desequilíbrios econômicos entre nações. É exatamente na perfilhação desse conceito, hoje apenas timidamente formulado em certos setores capitalistas, que residirá a grande esperança de uma ação cooperativa em favor do desenvolvimento econômico mundial, passando assim o capitalismo a praticar em escala ecumênica, o que o socialismo advoga em escala paroquial. A meu ver, somente a adoção de uma ideia-matriz tal como essa permitirá ao mundo capitalista reter ou conquistar a simpatia das massas humanas dos países subdesenvolvidos, pouco eletrizadas com as generalidades sobre liberdade humana ou democracia, de que são prenhes as pregações ocidentais, e propensas a uma apostasia em favor de arengas socialistas mais concretas. (Campos, 1963a, p. 87)

Embora a questão do anticomunismo na trajetória intelectual e institucional de Campos não seja objeto desta pesquisa, sua manifestação nesse contexto e sua relevância para a compreensão dos critérios de coerência no diálogo do autor com as Forças Armadas tornam necessária uma breve consideração sobre o tema.

Para ajudar a compreender as armadilhas ideológicas e políticas contidas nos argumentos anticomunistas utilizados por Campos, recorreremos às formulações de Motta (2020). Na sua investigação do tema, Motta (2020) destacou os principais aspectos do anticomunismo mobilizados no Brasil, incluindo: a ideia de “ameaça estrangeira” à sociedade brasileira, a noção de “desafio à moral tradicional cristã e ocidental”, a visão do comunismo como expressão diabólica, a imagem do comunismo como ameaça à religião e como expressão de “violência, escravidão e doença”, entre outros.

Partindo disso, nos argumentos utilizados por Campos, observa-se que ele convergiu dois aspectos do discurso anticomunista (a “ameaça estrangeira” e o “desafio à moral cristã”) em um único argumento. Como se fosse assim: o desenvolvimento econômico soviético era uma ameaça ao desenvolvimento econômico nacional e à moral cristã e ocidental – embora ele tenha utilizado o termo “socialismo”, é evidente que implicitamente se referia ao desenvolvimento do capitalismo de Estado da União Soviética.⁷⁸ Seja como for, seu objetivo era estabelecer uma conexão de ideias políticas com os militares presentes durante sua conferência na Escola de Guerra Naval.

⁷⁸ A expressão “capitalismo de Estado” foi utilizada pelo próprio Campos em certa altura da conferência, conforme registrado: “No exemplo soviético, deparamos também um caso de puritanismo mecânico ou compulsório, associado ao capitalismo de Estado, daí resultando que este se torna o único grande investidor, ao mesmo tempo que os recursos não são fragmentados entre consumidores, pelo simples fato de impor o Estado uma disciplina austera de consumo, de modo a mantê-lo em níveis mínimos, impedindo o consumidor hedonista ou impaciente de roubar recursos à formação de capital” (Campos, 1963a, p. 90). Mais adiante, abordaremos alguns dos termos contidos neste conjunto de ideias.

Dito de outra maneira, no cerne de sua argumentação, entendemos que Campos buscava tanto dar respostas às críticas da ala nacionalista dentro das Forças Armadas à participação do capital estrangeiro (especialmente os investimentos oriundos dos Estados Unidos – notem o apelo –, país que se colocava contra o comunismo na Guerra Fria), quanto alcançar a ala anticomunista da corporação militar, que defendia uma maior proximidade e integração econômica e tecnológica com os Estados Unidos. Com isso, Campos procurava defender a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento capitalista brasileiro, ao mesmo tempo em que mobilizava a radicalização ideológica expressa no anticomunismo dos militares, adotando uma abordagem pragmática e estratégica. É preciso notar, contudo, que, embora a exploração do anticomunismo tenha sido funcional para o diálogo do autor com a organização militar, o critério de coerência para essa interlocução estava essencialmente ligado à estratégia da expansão da industrialização brasileira e a atração de tecnologia estrangeira para as Forças Armadas. Retornaremos a essa discussão nas considerações finais deste capítulo.

Retomando o fio da discussão central, Campos, ao questionar qual modelo de desenvolvimento econômico seria adequado para o Brasil, passou em revista os principais paradigmas históricos. Devido à natureza histórico-econômica específica do país, ele assinalou que o modelo de desenvolvimento mais apropriado para a realidade brasileira não resultaria de um ideal de “desenvolvimento econômico predominantemente endógeno” – que, nos termos do autor, teria sido “executado sem recurso apreciável a auxílio externo”, tal “como foram os casos da Grã-Bretanha, do Japão e da URSS”. Tampouco seria um “desenvolvimento auxiliado por formas exteriores de cooperação”, “como foram os casos dos Estados Unidos e do Canadá” (Campos, 1963a, p. 90). Em vez disso, ele defendeu uma “experiência eclética” (Campos, 1963a, p. 90).

Um característico aparentemente infeliz da realidade brasileira é que, conquanto tenhamos sido bastante tolerantes em relação a desigualdade nos níveis de renda (porque a existência do imposto progressivo sobre a renda vem de data recente e sua estrutura não é violentamente progressiva), a resultante concentração de recursos, através da desigualdade de níveis de renda, foi associada a um espírito pouco puritano do capitalista empreendedor. Este, ao invés de se julgar possuidor da missão social de canalizar esses recursos, predominantemente se não exclusivamente, para a formação de capital, propende deslavadamente a se entregar ao consumo hedonístico e ostentatório. Em realidade, o processo de se acelerar a

formação de capital à custa de violentas desigualdades de níveis de renda somente se reveste de eficácia capaz de contrabalançar os seus aspectos socialmente antipáticos, quando, como no caso britânico ou como no caso japonês, está aliado a um certo grau de puritanismo dos homens de empresa. Na nossa realidade institucional, à qual se afeiçoa também a experiência de vários outros países latinos, não se verificou infelizmente suficiente puritanismo por parte da classe empreendedora, justificando-se, assim, talvez, uma mudança de compasso, com vistas à captação, pelo Estado, de determinados recursos que, de outra forma, seriam gastos em consumo ostentatório. A exata medida e dose em que fazer maior captação de recursos para o Governo, abrandando a concentração de rendas em mãos privadas, é algo extremamente difícil de precisar. (...) O processo é, entretanto, perigoso e tem que ser cuidadosamente dosado, para não eliminarmos o estímulo à iniciativa privada, a qual, na falta de uma burocracia esclarecida, apostólica e alerta, ainda é o elemento mais dinâmico de que dispomos para a aceleração do desenvolvimento econômico. (Campos, 1963a, p. 91)

O esforço de Campos em identificar alguns dos principais problemas enfrentados no planejamento do desenvolvimento econômico do Brasil (e adiante veremos que havia outros ainda mais complexos) revelou aos militares presentes na conferência vários desafios que precisariam ser superados em nome do desenvolvimento nacional e para alcançar o crescimento capitalista.

Primeiramente, ele destacou as “violentas desigualdades de níveis de renda”, que resultavam na “concentração de recursos”. Em seguida, apontou a falta de “um certo grau de puritanismo dos homens de empresa” ou, dito de outro modo, “um espírito pouco puritano do capitalista empreendedor”. Outro problema identificado foi a opção pelo “consumo ostentatório” por parte da classe empreendedora, em vez da opção pela formação de capital; o que implica em um outro desafio: “a insuficiente formação de capital e seu desenvolvimento”.

Mais precisamente – e mobilizando os próprios termos utilizados por Campos –, o “puritanismo” a que se refere corresponde a uma condição que ele parece entender mais como um traço da “natureza humana” do que um fenômeno histórico. Trata-se da expectativa de que os “homens de empresa”, “capitalistas empreendedores” ou “classe empreendedora” (expressões que, embora sinônimas, jamais foram substituídas pela palavra “burguesia” na conferência) adotassem uma postura de austeridade, disciplina e comprometimento com a acumulação e o reinvestimento de seus ganhos, visando a formação de capital no país. Afinal, para Campos, este seria o principal obstáculo ao desenvolvimento capitalista nacional: a insuficiência de capital para investir em Condições Gerais de Produção. Isso nos leva a refletir se, em termos mais profundos,

ele não estaria questionando quem se comprometeria com o desenvolvimento da Nação e quais seriam as condições necessárias para viabilizá-la – e, ao que tudo indica, para Campos essa resposta não residia, ao menos no curto prazo, nas práticas capitalistas da burguesia nacional.

Por fim, ele apontou que “a falta de uma burocracia esclarecida, apostólica e alerta” – ou, em outros termos, “uma burocracia suficientemente ascética, disciplinada e apostólica” – para atuar nos quadros burocráticos do Estado Restrito em seu papel de organização do desenvolvimento econômico era um outro problema.

Do ponto de vista dos militares presentes na palestra, mais relevante do que simplesmente notar na fala de Campos a defesa da participação do capital privado e da intervenção estatal no desenvolvimento nacional, era analisar o quanto a resolução desses problemas demandaria uma postura de racionalização dos gastos e cooperação institucional por parte das Forças Armadas. Consideramos que, dentro da lógica interna da palestra, esse era a função dessa parte.

2.2.1. A lição era clara: sem planejamento, sem crescimento

Prosseguindo, além dos desafios ao desenvolvimento capitalista, Campos também analisou os principais tipos de desenvolvimento, com foco na realidade da economia brasileira. Nesse caso, cabe adiantar que no tocante ao desenvolvimento espontâneo, o autor o considerava um conceito datado e nulo para o século XX.⁷⁹ Em todo caso, ao levar em conta os desafios que o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos demandava, Campos entendia que o tipo de desenvolvimento mais compatível com as nossas características era o desenvolvimento econômico planejado em termos de “pontos de germinação” (Campos, 1963a, p. 94).

O paradoxo dos países subdesenvolvidos é que geralmente têm eles aguda necessidade de planificação e pouca capacidade técnica e

⁷⁹ À título de registro, porém, merece menção, o que ele disse a respeito: “É óbvia a existência de sérios percalços ao desenvolvimento econômico espontâneo em nossa era. O aguçamento da concorrência entre mercados, o estiolamento dos movimentos internacionais de capitais, o estancamento de correntes migratórias – todo esse complexo de forças cria um ambiente pouco estimulante para o desenvolvimento econômico espontâneo. Além disso, como antes se notou, as classes dirigentes da maioria dos países subdesenvolvidos não mais exibem a mentalidade puritana do capitalismo original; registre-se ainda a agravante de que, com a maior facilidade de comunicações, criaram-se padrões miméticos de consumo nos países subdesenvolvidos, que levam os respectivos habitantes a perfilhar os hábitos de consumo dos países desenvolvidos, hábitos esses que não podem ser sustentados pela sua débil estrutura de produção e recursos” (Campos, 1963a, p. 92).

humana para planejar; ao passo que os países menos carentes de planejamento (porque já têm uma velocidade de propulsão suficiente e porque a iniciativa privada é rigorosa), como por exemplo, os Estados Unidos, são exatamente aqueles em que a ciência econômica, a engenharia, a disciplina política e as técnicas sociais atingiram um nível que tornaria extremamente fácil planejar. *No exemplo brasileiro, coexistem uma necessidade aguda de planejamento e uma enorme escassez de recursos materiais e humanos para efetuar-lo. Nessa conjuntura, que é típica de vários países subdesenvolvidos, o recurso intermediário mais natural é, então, a seleção de pontos de germinação, consistentes num determinado número de investimentos básicos, que seriam objeto de cuidadoso planejamento, e sobre os quais se concentraria predominantemente a ação governamental. Deixar-se-ia a cargo da iniciativa privada a generalização dessa força germinativa ao resto do sistema, assim como o planejamento e execução de empreendimentos de rentabilidade mais direta.* No caso brasileiro, afigura-se, então, aconselhável a adoção de técnicas de planejamento com base em pontos de germinação, não certamente como objetivo final, mas apenas como meta temporária, até que desenvolvamos suficientemente o mecanismo de planificação, isto é, (a) uma congregação de recursos técnicos e humanos compatíveis com a tarefa planificadora, e (b) uma burocracia suficientemente ascética, disciplinada e apostólica, para executar os planos do setor governamental e coordená-los com os do setor privado. Falhamos, por ora, quanto a ambos estes últimos requisitos. Melhor é, portanto, concentrarmo-nos, algo mais modestamente, na tarefa do planejamento dos pontos de germinação. É lícito mesmo admitir que o caso brasileiro é rudimentar, por isso que os pontos normais de germinação – energia e transporte – entre nós tanto se retardaram em relação ao desenvolvimento econômico geral, que se transformaram, legitimamente, em pontos de estrangulamento. (Campos, 1963a, p. 95, grifos nossos)

Nesse ponto, apesar do capítulo anterior já ter abordado os princípios capitalistas da concepção de planejamento de Campos (incluindo os principais aspectos de sua “Teoria dos Pontos de Germinação”), é importante revisitar essa discussão. Isso nos permitirá compreender melhor a lógica de seu raciocínio e sua argumentação central junto aos militares, considerando essa nova conjuntura.

Dessa forma, nessa palestra a expressão “pontos de germinação” foi mobilizada por Campos no sentido de “áreas de investimentos básicos de infraestrutura” que apresentavam grande potencial de produção e difusão de condições para o desenvolvimento econômico do capitalismo nacional, e que demandavam substancial capital de investimento com retorno a longo prazo, como era o caso destacado por ele dos setores de transportes e energia. A rigor, e sob uma certa perspectiva pragmática e capitalista, tratava-se de um “determinado número de investimentos básicos, que seriam objeto de cuidadoso planejamento, e sobre os quais se concentraria predominantemente

a ação governamental”, sendo estabelecido que “deixar-se-ia a cargo da iniciativa privada a generalidade dessa *força germinativa* ao resto do sistema, assim como o planejamento e execução de empreendimentos de rentabilidade mais direta” (Campos, 1963a, p. 95, grifos nossos). Dito de maneira direta, tratava-se das Condições Gerais de Produção. Ou, conforme observou o autor:

A vantagem da escolha modesta de *um processo planificador* confinado aos “pontos de germinação” é, primariamente, a relativa rapidez com que é possível atacar os problemas; secundariamente, menos possibilidade de intervenções perturbadoras por parte de órgãos de governo inadequadamente aparelhados para o controle integral da economia. Adotada a teoria dos pontos de germinação, o impacto intervencionista governamental ficaria confinado a determinados setores básicos, em que o produto é maciço e não diferenciado, constituindo assim mais um problema propriamente técnico do que um problema comercial. Diminuir-se-ia, de outro lado, a influência do governo em setores industriais mais diretos, mais especializados, em que o problema é, talvez, tanto comercial quanto técnico, e onde a intervenção planificadora só traria resultados se baseada em sólida documentação técnica, e em eficiente material humano consciente dos objetivos e meios do desenvolvimento econômico. (Campos, 1963a, p. 97, grifos nossos)⁸⁰

Assim colocada a questão, a “Teoria dos Pontos de Germinação” demonstrava uma certa lógica interna que buscava não só estabelecer parâmetros para o controle e o aumento da produtividade capitalista, como também designar critérios técnicos e econômicos para os limites de atuação do Estado. Mas não era só isso: é possível dizer que essa teoria reformulava a própria função da intervenção estatal, não só do ponto de vista técnico como também econômico e social. Em termos textuais, por exemplo, precisamente nessa altura se situa o momento em que Campos recorreu à sua experiência prática na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (à qual ele estava vinculado na ocasião como conselheiro econômico), para exemplificar alguns “pontos de germinação” que já haviam sido fontes de ação governamental:

⁸⁰ Sobre esse ponto, convém sublinhar as desvantagens do planejamento seccional à base de “pontos de germinação” mencionadas pelo autor: “Em primeiro lugar, há o perigo da inflação, porque as intervenções planejadas abrangeriam apenas um setor da economia; se as decisões de investir ou construir dos setores não planejados da economia forem exorbitantes, a soma total da iniciativa governamental planejada, mais a iniciativa privada não planejada, superaria os recursos reais existentes, gerando inflação. A segunda desvantagem defluiu do risco de desperdício de recursos, através da duplicação competitiva de investimentos. Esse problema é sério mesmo se nos confinarmos ao próprio setor governamental, esquecendo momentaneamente os perigos criados pela falta de coordenação entre os investimentos governamentais e os privados” (Campos, 1963a, p. 97).

O programa contemplado por essa Comissão é, primordialmente, destinado a efetuar o reaparelhamento ferroviário do país, o reequipamento da navegação costeira de longo curso, o reaparelhamento dos portos e a promover a expansão da produção de energia elétrica. Em caráter secundário, há iniciativas no terreno de armazenamento e silagem, no terreno rodoviário, no terreno da indústria em geral; *mas o grosso da solução proposta fere diretamente aqueles “pontos germinativos”, ou pontos-chave, da economia brasileira.* (Campos, 1963a, p. 101, grifos nossos)

Chegamos assim à perspectiva da palestra, principalmente se formos nos colocar do ponto de vista pragmático e capitalista, para quem os “pontos de germinação” expressavam as Condições Gerais indispensáveis de Produção: enquanto ao setor estatal caberia a gestão e os investimentos produtivos em obras de infraestrutura básica, ao setor privado caberia a exploração e os rendimentos que as condições produtivas básicas germinariam em sua área de produção. Nos parece, em conclusão, que é esse o critério de coerência de toda essa problemática.⁸¹

Antes de analisarmos o “ciclo de cursos” ministrado por Campos na Escola Superior de Guerra no final do primeiro trimestre de 1953, é importante destacar algumas questões sobre a estrutura significativa da conferência realizada pelo autor na Escola de Guerra Naval em 1952. Deste modo, a análise anterior nos leva à seguinte questão: qual foi a importância dessa conferência sobre a teoria do desenvolvimento

⁸¹ Para futuras comparações de posicionamentos e reorientações intelectuais e institucionais na trajetória de Campos, é fundamental registrar a seguinte postura do autor em relação ao problema da inflação brasileira: “O perigo da inflação é tanto mais agudo quanto mais inflexível e inelástica é a estrutura da oferta, situação essa característica dos países subdesenvolvidos, a cuja produção falta a elasticidade e o dinamismo que permitem aos países desenvolvidos grande resistência anti-inflacionária. A lição da experiência é que o desenvolvimento econômico, para ser contínuo e estável, tem que ser financiado por meios não inflacionários. É preciso, em outras palavras, que os recursos destinados aos investimentos sejam, de uma forma ou de outra, subtraídos ao consumo imediato. Um das fórmulas de subtração é, evidentemente, a imposição de tributos pelo Governo, que diminua o poder aquisitivo dos consumidores, e também, em certos casos, dos investidores privados, e permita a transferência desses recursos para o Governo, o qual, então, passa a investi-los em iniciativas básicas. Se, entretanto, o Governo, receoso das consequências políticas da tributação, quer embarcar num programa de desenvolvimento econômico sem forçar nenhuma limitação nos outros setores, o resultado imediato será, talvez, no primeiro estágio, um impulso promocional algo vigoroso, mas logo depois, uma agravamento da pressão inflacionária, dado que um suprimento de fatores, constante ou pouco elástico, entraria em leilão entre o governo, os consumidores e os investidores particulares. À custa de pesados sacrifícios para todos os grupos econômicos de rendimento fixo, ocorreria um aumento muito lento, e talvez mesmo imperceptível, do produto real. A criação de uma mentalidade anti-inflacionária de financiamento do desenvolvimento econômico é, portanto, vital. Esse problema foi abordado com a legislação ora conhecida sob o nome de ‘Plano Lafer’, que visa a financiar o desenvolvimento econômico mediante um plano de captação de recursos que consiste na imposição, por cinco anos, de uma sobretaxa de quinze por cento sobre o imposto de renda de pessoas jurídicas e de determinado grupo de pessoas físicas de mais alta renda pessoal, e de uma taxa de três por cento sobre lucros não distribuídos. Esses fundos serão entregues ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com a finalidade específica de financiar projetos de investimentos básicos” (Campos, 1963a, p. 102-103).

econômico para a trajetória intelectual e institucional de Campos junto aos militares brasileiros?

A *nosso ver*, a resposta passa pelo desejo do autor de que as Forças Armadas compreendessem a relevância e o significado do planejamento econômico para o desenvolvimento capitalista brasileiro. Por sinal, conforme assinalado no primeiro capítulo deste trabalho, uma perspectiva que se torna inteligível conforme as diretrizes tecnocráticas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Esse é o ponto essencial da conferência.

Além disso, é importante notar que a teoria proposta por Campos é especificamente uma teoria do *desenvolvimento capitalista* do Brasil, que visava à integração tecnológica e econômico nacional ao capital estrangeiro americano. Na ausência de uma “classe puritana empreendedora”, Campos propunha que o Estado Restrito assumisse a organização e o planejamento econômico necessários para o crescimento do país. Deve-se sublinhar que, pela lógica interna da conferência, Campos via os militares como parte da burocracia de Estado Restrito, indicando que eles deveriam ser “devotos”, “técnicos”, “comprometidos” e “disciplinada” em suas funções burocráticas.⁸²

2.3. A economia no comando: o segundo encontro com os militares

Como já mencionado, Campos se apresentou oficialmente às Forças Armadas pela segunda vez no final de março de 1953, durante um “ciclo de cursos” realizados na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.⁸³ Nos dias 30 e 31 de março, ministrou dois encontros intitulados “O Poder Nacional – seus fundamentos econômicos”, que integraram uma série de cursos dedicados à “doutrina de segurança nacional” sob a perspectiva de diversas disciplinas, incluindo militar, jurídica, geográfica e econômica. Dentro desse contexto, Campos desempenhou o papel de economista.⁸⁴

⁸² Curiosamente, nessa conferência, caso o leitor não fosse informado por uma nota de rodapé que a apresentação ocorreu na Escola de Guerra Naval, dificilmente perceberia que Campos se dirigia a um público militar, já que apenas sutis indicações no corpo do texto sugerem a composição do auditório. A primeira delas aparece logo no início, quando o autor destaca a importância de “*armar* uma moldura teórica que permita *disciplinar fatos rebeldes*”. Outra referência surge ao final da exposição, quando menciona “que a paciência do auditório atingiu *os limites de flexão*” (Campos, 1963a, p. 83 e p. 100). São, portanto, apenas sinais esparsos que revelam a natureza militar do público presente.

⁸³ O conteúdo desse curso foi publicado em 1963(b) no livro *Ensaio de História Econômica e Sociologia*.

⁸⁴ “Começarei dizendo que para o político, assim como para o militar, e quiçá mesmo para o jurista, o poder nacional é uma categoria intuitiva; a busca do poder, um postulado existencial; a segurança, uma

Para compreender melhor o impacto dessa conferência na trajetória intelectual e institucional de Campos, é necessário primeiramente examinar o papel desempenhado pela Escola Superior de Guerra no período em que ele se apresentou em suas dependências. Nesse sentido, Dreifuss (1981) nos oferece uma compreensão essencial da natureza política e ideológica da ESG, possibilitando-nos entender como isso influenciou o diálogo de Campos com os militares presentes nessa conferência sobre questões econômicas, especialmente no que tange à organização do desenvolvimento capitalista do Brasil.⁸⁵ Vejamos melhor essa questão, começando pela fundação da ESG.

De acordo com Dreifuss (1981, p. 77-78), a Escola Superior de Guerra surgiu como um centro de formação e disseminação de ideias no contexto político e ideológico do Brasil pós-Segunda Guerra Mundial. Fundada por um grupo de oficiais militares influentes, cujas conexões remontam à sua experiência militar e ideológica comum durante a campanha na Itália, a ESG se consolidou como “um reduto modernizante-conservador dentro do processo de desenvolvimento” capitalista brasileiro.⁸⁶ Esses oficiais, incluindo nomes como Golbery do Couto e Silva, Orlando e Ernesto Geisel, e outros,⁸⁷ fortaleceram suas visões econômicas e políticas através de cursos de instrução e treinamentos nos Estados Unidos. A experiência comum desses militares também se estendeu à sua afiliação a certos partidos políticos, especialmente a União Democrática Nacional (UDN) e, em menor escala, ao Partido Democrático Cristão (PDC), refletindo uma visão alinhada com os interesses capitalistas, particularmente das multinacionais americanas (Dreifuss, 1981, p. 78).

preocupação instintiva da sociedade. *Para o economista, entretanto, o poder é apenas um dos possíveis objetos de escolha e ação racional, ao serviço do qual podem ser ordenados meios econômicos*” (Campos, 1963b, p. 35, grifos nossos).

⁸⁵ Ver: DREIFUSS, René Armand. Capítulo III – A estrutura política de poder do capital multinacional e seus interesses associados. In: *1964: A conquista do Estado*. Rio de Janeiro/Petrópolis: Vozes, 1981, p. 71-124.

⁸⁶ Elio Gaspari (2014, p. 117-119, grifos no original) descreveu esse contexto da seguinte forma: “Conhecida também pelo pernóstico apelido de *Sorbonne*, a Escola Superior de Guerra era produto de um sincero interesse da cúpula militar pelo aprimoramento intelectual dos oficiais superiores, mas também de um desejo dos ministros de manter longe dos comandos de tropa e de posições importantes do Estado-Maior os oficiais de muita capacidade e pouca confiança. (...) Fundada na premissa de que o subdesenvolvimento brasileiro era produto da falta de articulação e competência de sua elite, a ESG se propunha a sistematizar o debate dos problemas do país. Oferecia-se também como centro de estudos para uma crise universal muito mais ameaçadora e urgente”. Nesse caso, Gaspari estava se referindo ao fato de que a ESG incorporou à sua institucionalidade as ideias e as atitudes maniqueístas que dominavam o cenário internacional da Guerra Fria. Ver: GASPARI, Elio. O escriba. In: *A Ditadura Derrotada: O sacerdote e o feiticeiro*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 117-135.

⁸⁷ “Esse último grupo incluía, entre outros, os então oficiais de escalão médio Golbery do Couto e Silva, Orlando Geisel, Ernesto Geisel, Aurélio de Lyra Tavares, Jurandir Bizarria Mamede, Heitor Almeida Herrera, Edson de Figueiredo, Geraldo de Menezes Cortes, Idálio Sardenberg, Belfort Bethlem, João Bina Machado, Liberato da Cunha Friedrich, Ademar de Queiroz e os generais Cordeiro de Farias e Juarez Távora” (Dreifuss, 1981, p. 78).

Nesse contexto, conforme observou Dreifuss (1981, p. 78), o grupo de oficiais que fundou a ESG “compartilhava com os interesses multinacionais e associados tanto a perspectiva quanto o sentido de urgência em transformar o ritmo e a orientação do processo de crescimento em direção à criação de uma sociedade industrial e capitalista”. Esses oficiais tinham uma forte congruência de valores com a tecnocracia nacional – esse ponto é central –, sendo frequente a presença de tecnocratas como Lucas Lopes, Roberto Campos, Eugênio Gudim e Octávio Gouveia de Bulhões como conferencistas na ESG, onde promoviam seus ideais desenvolvimentistas” (Dreifuss, 1981, p. 78). Além disso, Dreifuss (1981, p. 78) observou que “algumas figuras proeminentes das associações de classe empresariais também apresentavam e conseguiam a aceitação de suas ideias em favor de um desenvolvimento industrial capitalista através de suas conferências e publicações”. Em suma, esse entendimento entre militares e capitalistas (gestores e burguesia) visava transformar o Brasil em uma sociedade industrializada e capitalista.

Com efeito, essa dinâmica foi impulsionada pelos acordos militares Brasil-Estados Unidos, que não apenas estimulavam a participação privada no desenvolvimento econômico brasileiro, mas também desencorajavam formas de controle estatal sobre recursos estratégicos, em consonância com interesses capitalistas internacionais. Vejamos o que o autor escreveu a esse respeito:

A aproximação ideológica entre os militares brasileiros e [capitalistas] e seus pontos de vista em comum quanto aos caminhos e meios que levariam ao crescimento industrial foram traduzidos no acordo militar de 1952 entre o Brasil e os Estados Unidos. A seção 516 da sua “lei de Segurança Mútua” expunha a necessidade de se encorajar “a eliminação de barreiras e de se proporcionar incentivos para um aumento constante na participação da empresa privada no desenvolvimento dos recursos dos países estrangeiros... (e) desencorajar, na medida do possível e sem interferir na realização dos objetivos dessa lei, a prática de monopólio e de cartel que prevalece em certos países...”. (...) Dois veículos foram cruciais no processo de educação e treinamento. Um deles era a Escola Superior de Guerra – ESG – cujas turmas eram levadas anualmente aos Estados Unidos em viagens minuciosamente preparadas completando assim um ano de informação dirigida. O outro era o complexo político de acordos militares Brasil-Estados Unidos, entre os quais sobressaíam o Programa de Assistência Militar – PAM – e o Acordo de Assistência e Defesa Mútua. Através desses veículos, a doutrinação político-ideológica concatenava-se perfeitamente à informação “técnica”, combinando-se ambas em uma norma encapsulada que identificava a mente militar das Américas com o centro militar hegemônico, assim como a uma forma específica de desenvolvimento socioeconômico.

Oficiais americanos ajudaram em 1946-1947 na formação da ESG, que seria o equivalente brasileiro do National War College americano. A ESG, que havia começado a funcionar em 1948, foi oficialmente inaugurada em 1949. Oficiais americanos permaneceram no *staff* regular da ESG até 1960 e até 1970, pelo menos, os Estados Unidos mantiveram um oficial de ligação com *status* docente dentro da escola. Os oficiais americanos, juntamente com os *staff* de oficiais brasileiros, “programaram a ideia de uma colaboração americano-brasileira contra o comunismo”. “Os oficiais americanos reforçaram essa orientação”, e depois de 1947, simultaneamente com o contínuo martelar americano na América Latina a todos os níveis, “alertando contra os perigos do comunismo, eles podem ter apoiado uma definição mais abrangente de comunismo por parte dos militares brasileiros, assim como a apreensão desses últimos onde quer que ele fosse percebido”. Após a Segunda Guerra Mundial, a posição dos oficiais americanos no Brasil foi escorada pela transferência de equipamento militar pesado. (...) Como uma instituição, a ESG encorajou dentro das Forças Armadas normas de desenvolvimento associado e valores [tecnocráticos], ou seja, um crescimento cujo curso industrial foi traçado por multinacionais e um Estado guiado por razões técnicas e não “políticas”. Este Estado seria estável por intermédio do autoritarismo político incorporado na doutrina de segurança nacional. (Dreifuss, 1981, p. 78-79, grifos no original)

Para os propósitos deste trabalho, entender o quadro político e institucional da Escola Superior de Guerra a partir da perspectiva da integração tecnológica e militar ao complexo militar americano é a abordagem mais eficaz para elucidar a estrutura essencial e os principais termos capitalistas mobilizados por Campos nos cursos sobre os fundamentos econômicos do Poder Nacional e sua relação com a doutrina de segurança do país.⁸⁸

Como veremos mais adiante, é através dessa ótica da integração tecnológica Brasil-Estados Unidos que se esclarece por que Campos conseguiu difundir sua visão de que o capital estrangeiro seria vital para o desenvolvimento econômico nacional, mesmo estando em uma instituição fundada por militares que serviam à “Nação brasileira”. Além disso, o anticomunismo expresso por Campos estava implicitamente ligado ao capital estrangeiro americano. Pode-se mesmo dizer que, sob sua perspectiva teórica

⁸⁸ Vejamos como Dreifuss (1981, p. 114) descreve a Doutrina de Segurança Nacional: “A doutrina de Desenvolvimento e Segurança Nacional desenvolvida pela ESG baseou-se em um conjunto de julgamentos de valor dentro do qual se destacava o de ‘neutralidade’. No entanto, interesses políticos e econômicos, isto é, instâncias e demandas extrateóricas, impuseram seus problemas e soluções à doutrina. Tais interesses constituíram então os reais (práticos) objetivos e limites da doutrina de Desenvolvimento e Segurança Nacional”. Como será discutido mais à frente, na parte em que Campos analisa “as soluções históricas para a minimização do conflito entre o poder econômico e o poder militar”, que a proposta diplomática dele na palestra foi a de que o Brasil se mantivesse na forma histórica da “tradição arbitralista e associativa” à outros países da América. Ele julgou a forma histórica “neutralista” não oferecia mais qualquer tipo de proteção, dado o contexto de Guerra Fria (Campos, 1963b, p. 50).

apresentada nessas conferências, ele mobilizou ideias e atitudes da Guerra Fria, promovendo um modelo de desenvolvimento econômico específico alinhado com os interesses capitalistas dos Estados Unidos e uma visão de segurança que justificava o poder militar ser comandado pelo poder econômico.

Quanto ao mais, sobre esse acordo entre Brasil e Estados Unidos, é relevante lembrar aqui a análise crítica de Sodré (1979), que aponta que por trás dessas práticas militares e diplomáticas estavam, na verdade, os interesses imperialistas americanos em explorar as riquezas nacionais do país.

Para encerrar esse exame pontual da natureza política e institucional da Escola Superior de Guerra, é relevante mencionar alguns de seus aspectos relacionados à questão socioeconômica, conforme destacado por Dreifuss (1981, p. 79-80) na citação abaixo.

A ESG impulsionou e difundiu um sistema fechado de ideias baseado na aceitação de premissas sociais, econômicas e políticas que raramente se faziam explícitas além da visão estática de uma sociedade eternamente dividida entre elite e massas. Esse sistema de ideias, que se reproduziu no interior de uma formação socioeconômica específica, encontrava a sua “razão de ser” em relações supostamente permanentes e mesmo naturais de posse e “apropriação” privadas. Essa linha de pensamento excluía teoricamente e evitava praticamente qualquer transformação estrutural, permitindo no entanto uma modernização conservadora. Tal abordagem excluía também a presença de representantes das classes trabalhadoras, ou mesmo das camadas intermediárias, no quadro de professores regulares ou convidados da ESG.

Veja-se, sob essa perspectiva, que as bases da doutrina da ESG não eram discutidas e problematizadas dentro da instituição, mas sim colocadas como “o dogma da Igreja, antecedendo a Instituição”, conforme termos propostos Dreifuss (1981, p. 114). Nesse quadro, a ESG promovia uma doutrinação político-ideológica que se integrava perfeitamente com o conhecimento “técnico” apresentado em suas dependências através de conferências – como era o caso de formações em economia, geografia, direito, militar e outras áreas do saber. Ambas se combinavam em uma norma “dogmática” que alinhava a mentalidade militar das Américas com o centro militar hegemônico e promovia uma forma específica de desenvolvimento econômico que, nas palavras de Dreifuss (1981, p. 80), “excluía teoricamente e evitava praticamente qualquer transformação estrutural, permitindo no entanto uma modernização conservadora”.

Com efeito, esse ambiente ideológico e político-educacional, marcado por valores capitalistas e militares alinhados com os interesses multinacionais, moldou profundamente as políticas e práticas das Forças Armadas brasileiras. Em suas linhas gerais, foi nesse cenário que Campos encontrou seu espaço e se integrou, ao se apresentar na Escola Superior de Guerra no início da década de 1950.⁸⁹

2.3.1. Da compatibilidade entre a estratégia militar e a economia

No exame do primeiro dia de curso, destaca-se a presença de três pontos principais que formam a estrutura lógica e sustentam o argumento central: 1) a análise da compatibilidade entre o poder e o bem-estar; 2) a análise da compatibilidade entre o poder militar e o desenvolvimento econômico; e, por fim, 3) a análise da compatibilidade entre investimentos militares (“força”) para a época e investimentos militares (“segurança”) para o futuro (Campos, 1963b, p. 35-66).

Com essa estrutura e a contextualização anterior em mente, antes de examinarmos as principais ideias apresentadas no primeiro dia de curso, é importante destacar a abordagem conceitual de Campos sobre o grau de compatibilidade ou incompatibilidade entre os objetivos militares e econômicos. Eis como o autor tratou essa questão:

Defino o poder nacional como sendo o poder de *coerção* que uma nação pode exercer sobre as outras, quer por métodos pacíficos, quer por métodos militares. O poder militar é apenas uma categoria restrita dentro do conceito de poder nacional. Este se funda em fatores *materiais* como a geografia e a estrutura de recursos naturais; em fatores humanos, seja *quantitativos* como a população, seja *qualitativos*, como a cultura e a tecnologia; e em *fatores mistos*, como a operação industrial. No caso do poder militar, pode-se dizer que tem ele como núcleo a força e como expressão os armamentos. O poder econômico, de outro lado, é uma categoria mais ampla, tendo como núcleo a riqueza e como expressão o bem-estar. Releva notar, aliás,

⁸⁹ Segundo informações do site oficial da Escola Superior de Guerra: o primeiro Comandante e Diretor de Estudos, foi o Marechal Cordeiro de Farias, que exerceu a função de 1º de setembro de 1949 até 11 de dezembro de 1952. Ele foi sucedido pelo Marechal Juarez Távora, que ocupou o cargo até 20 de agosto de 1954. A partir desse período, institui-se um sistema de rodízio na liderança da Escola, com o comando alternando entre oficiais-generais das três Forças Singulares. Disponível em: <https://www.gov.br/esg/pt-br/a-esg>. Acessado em: 20.02.2025. À título de curiosidade, pelas indicações favoráveis em suas memórias, é possível afirmar que Campos (1994, p. 275; p. 564; p. 660) “tratava com reverência” a trajetória militar e tecnocrática do Juarez Távora, especialmente no que se refere às ideias e práticas liberalizantes pró-mercado e à defesa da racionalização da atuação do Estado Restrito, que ambos compartilhavam. Quanto ao Cordeiro de Farias, embora suas menções sejam pontuais, percebe-se nas memórias de Campos (1994, p. 564) um certo respeito velado por sua postura tecnocrática.

que os dois últimos conceitos não são por sua vez sinônimos: a riqueza é em si um conceito absoluto; o bem-estar agrega-lhe uma conotação de equidade distributiva. Dentro da conceituação acima, as noções de poder nacional, poder econômico e poder militar se inscrevem como círculos concêntricos de raio decrescente. (Campos, 1963b, p. 37-38, grifos no original)

Esse fragmento levanta duas questões relevantes. Primeiro, observa-se que Campos atribuiu aos militares a responsabilidade pela “estrutura de recursos naturais”, tratada como um “fator material” do (ou em) poder militar. Do ponto de vista crítico, essa abordagem parece operar tanto como uma orientação conceitual quanto como uma estratégia potencialmente delicada para seu próprio pensamento econômico, que visava abrir a exploração das riquezas naturais ao capital estrangeiro. Ao enquadrar os recursos minerais como parte do escopo militar, Campos os vinculou à tradicional função de defesa do território. No entanto, a menos que os militares compartilhassem uma visão do desenvolvimento econômico alinhada com interesses imperialistas dos Estados Unidos e à integração tecnológica com o capital internacional, esse argumento poderia tensionar relações com setores das Forças Armadas mais identificados com a vertente “nacionalista”.

A segunda questão relevante foi a ênfase dada pelo autor à ideia de que o poder econômico englobava tanto o poder militar quanto o poder nacional, indicando um papel de destaque para a área econômica na organização do desenvolvimento capitalista.

Uma vez estabelecido o tratamento conceitual do autor, passamos agora à análise do primeiro dos três pontos que destacamos sobre o primeiro dia de palestras realizadas por Campos. No primeiro dia de curso, ele iniciou com uma breve exposição histórica, afirmando que “grande parte dos conflitos da política econômica surgidos no século passado e neste século tinham raiz precisamente na gradual dissociação entre os conceitos de poder nacional e riqueza nacional” (Campos, 1963b, p. 41).⁹⁰ Com uma contextualização que ressaltou a separação entre os termos de “poder nacional” e “riqueza nacional”, Campos levou os militares presentes a refletirem sobre o dilema da compatibilidade ou incompatibilidade entre o “poder militar” e o “bem-estar e a riqueza”. Embora longa, a citação abaixo apresenta muito bem a questão:

⁹⁰ Para o autor, em resumo, “a teoria livre-cambista se assentava essencialmente na escolha da riqueza como objetivo nacional, ao passo que a teoria protecionista do comércio exterior repousava essencialmente na escolha do poder” (Campos, 1963b, p. 38-41).

Em que consiste realmente o dilema dos canhões e da manteiga? A raiz do conflito está em que a composição de recursos naturais mais conducentes ao objetivo do poder não é exatamente, pelo menos no curto prazo, a que conduz mais diretamente à riqueza e a um alto padrão de vida. Pelo contrário, o poder, tendo como manifestação direta a força, implica em acumulação de capital não reprodutivo, ao passo que a riqueza assenta na acumulação de capital produtivo. Se nos lembrarmos de que o produto nacional se compõe de duas parcelas, consumo e investimento, é intuitivo que a acumulação de instrumentos de poder implica, ou em subtração ao consumo, reduzindo-se imediatamente o padrão de vida; ou em diminuição da parcela de investimentos produtivos, comprometendo-se a capacidade futura de produção de bens e serviços. Para os propósitos da nossa discussão, a expressão “produtivo” se refere a bens e serviços de natureza econômica, isto é, susceptíveis de aumentar a satisfação física ou psíquica do consumidor. O dilema dos canhões e da manteiga é, portanto, essencialmente uma escolha entre *consumo atual* e (a) – investimentos produtivos para *consumo futuro*, ou (b) – investimentos *improdutivos*. É claro que todos esses conceitos comportam maior refino. Assim, vários dos investimentos militares podem ser considerados altamente produtivos; tal é o caso da formação tecnológica do oficialato, que implica em enriquecimento do capital humano. Também a técnica industrial e a experiência organizacional, subsidiárias do poder militar, comportam aplicação diretamente produtiva. Entretanto, de um ponto de vista mais geral, o investimento militar tem por produto específico a segurança e o poder e não a satisfação das necessidades imediatas ou futuras do consumo econômico. (Campos, 1963b, p. 41-42, grifos no original)

Sem pretender atribuir a este fragmento uma interpretação além do que Campos realmente expressou, podemos destacar algumas ideias a seu respeito. A primeira refere-se propriamente ao significado do “dilema dos canhões e da manteiga”. Consideramos que o autor, ao chamar a atenção para o conflito entre a alocação de recursos para investimentos militares (“canhões”) e para o consumo e investimento econômico (“manteiga”), enfatizava que a acumulação de poder muitas vezes entra em conflito com a busca pela riqueza e o alto padrão de vida. Apesar de reconhecer a importância do poder militar, na verdade, Campos implicitamente sugeriu a priorização da riqueza e do bem estar econômico como caminho para o desenvolvimento capitalista futuro do país, com o poder militar sendo uma consequência desse processo, conforme veremos mais à frente.

A segunda ideia contida neste fragmento diz respeito à premissa de que a composição dos recursos naturais mais adequados para a acumulação de poder nem sempre leva diretamente à prosperidade econômica. Segundo o autor, enquanto o poder depende da acumulação de capital, a riqueza é fruto da acumulação de capital produtivo. Isso nos leva à terceira ideia, que explora a diferença entre a natureza do poder e da

riqueza. O poder, manifestado na forma de força, implica na acumulação de capital não produtivo, enquanto a riqueza é gerada pelo capital produtivo, capaz de aumentar a satisfação física ou psíquica do consumidor. Em outras palavras, o que está em jogo aqui é o argumento de que determinados recursos naturais podem ser mais úteis para a acumulação de poder militar do que para o capital produtivo. Neste dia, Campos não mencionou nenhum exemplo de recursos naturais. Em todo caso, como veremos oportunamente, este argumento foi estratégico para a função que este minicurso desempenhou na trajetória intelectual e institucional de Campos: servir de alegação de que determinados recursos minerais não deviam ser mantidos sob proteção nacional, mas sim explorados para promover o desenvolvimento capitalista.

Por último, gostaríamos de destacar a ideia de que o investimento na formação tecnológica dos militares foi considerado pelo autor pela perspectiva do enriquecimento e aumento da produtividade do capital humano. Como tecnocrata, é sintomático notar Campos reconhecer competências como “técnica industrial e a experiência organizacional” enquanto “aplicações diretamente produtivas”.

Como, então, Campos acreditava que “o dilema dos canhões e da manteiga” poderia ser superado? A resposta dada foi: somente em circunstâncias excepcionais, tal como “o caso dos Estados Unidos tanto nas vésperas da primeira, como, sobretudo, da segunda Guerra Mundial”. Fora dessas condições, argumentou o autor, seria impossível superar esse problema. Isso implica notarmos que “o dilema dos canhões e da manteiga” é, na verdade, um dilema de escolha. Ou, mais precisamente, de um dilema de gestão.

Como quer que seja, a busca dos instrumentos de poder, envolve um custo econômico sério, em termos de padrão de vida. O dilema existe. A gravidade da pressão econômica resultante da escolha do poder e da segurança como objetivos econômicos depende, naturalmente, como já ficou dito, da margem de capacidade subutilizada, assim como das características do programa do poder. São, em particular, diferentes o tipo de esforço militar episódico e disruptivo da economia de guerra, e o tipo de economia militar permanente. Ambos comprimem o padrão de vida, mas o primeiro ameaça também o progresso econômico, ao passo que o segundo pode ser ajustado às necessidades do progresso, ainda que à custa de uma redução do respectivo ritmo. (...) Um programa permanente de poder, que permita escalonar no tempo os investimentos militares e estrutura-los em função das demais exigências de economia é obviamente preferível à hemorragia episódica dos programas de emergência. (Campos, 1963b, p. 45-46)

Com efeito, a função que essa primeira parte do curso sobre a compatibilidade entre o poder e o bem-estar desempenhou na lógica interna da conferência como um todo foi justificar que os investimentos governamentais em programas militares fora de circunstâncias excepcionais, como uma guerra por exemplo, só acarretariam problemas para a organização do desenvolvimento econômico brasileiro. Assim, o autor indicava que o caminho adequado não era priorizar investimentos em programas militares.⁹¹

Na época presente, entretanto, a guerra é essencialmente um fenômeno tecnológico e industrial, gerado pela máquina. Ora, como a tecnologia e a indústria representam acumulação de capital, quer humano, quer físico, segue-se que o poder militar econômico é um subproduto da acumulação de capital. Está aqui a raiz do dilema que eu chamarei do dilema da bala e do parafuso, interpretando como bala o investimento na produção militar e como parafuso o investimento na produção civil industrial. (Campos, 1963b, p. 46)

Campos iniciou o segundo momento de seu minicurso sobre as bases materiais do poder nacional lançando mão da questão que ele denominou “dilema da bala e do parafuso”. Esse dilema explorava o problema da compatibilidade ou incompatibilidade entre o poder militar e o desenvolvimento econômico. Consideramos essa discussão essencial para a coerência dos dois dias de curso, pois, sem ela, o diálogo do autor com as Forças Armadas se torna incompreensível. Nessa parte do curso, como demonstraremos mais à frente, Campos apresentou um conjunto de orientações tecnocráticas para que as Forças Armadas se organizassem e colaborassem com o desenvolvimento capitalista nacional. Antes de abordarmos essa discussão, porém, é importante contextualizar os termos da interlocução realizada junto aos militares presentes na Escola Superior de Guerra naquele dia de curso.

Em termos econômicos, Campos apresentou o dilema da bala e do parafuso referindo-se essencialmente à questão da alocação de recursos materiais entre gastos militares (“balas”) e investimentos em desenvolvimento econômico através da industrialização (“parafusos”). Como explicou o autor, “presumindo-se invariante o consumo, os recursos não consumidos pela sociedade poderiam, *na ausência de programas de defesa*, ser integralmente devotados à acumulação de capital produtivo,

⁹¹ Dois detalhes merecem menção, mesmo que rápida: um é a referência usada por Campos para criar a metáfora usada do “Dilema do canhão e da manteiga”. Ele recuperou essa referência de um dos líderes do governo nazista alemão chamado Goering. O outro detalhe é a referência que Campos realiza ao reconhecer o valor das análises de A. Hirschman, um integrante da Cepal. Bielschowsky (2000) já havia comentado do quanto Campos se aproximou das ideias da Cepal e fez uso de seus autores e conceitos. Voltaremos a essa discussão nas considerações finais desta pesquisa.

ou, em outras palavras, ao parafuso industrial” (Campos, 1963b, p. 46-47, grifos nossos). Daí a relevância, apontada por Campos (1963b, p. 47), de os “programas de defesa” organizarem a produção, decidindo entre favorecer a produção de balas ou de parafusos. Aqui, no cerne dessa argumentação, situava-se o ponto chave desse minicurso: a necessidade da elaboração de “programas de defesa” na busca por compatibilizar o poder militar e o desenvolvimento econômico nacional.

Com efeito, o autor estabeleceu esse dilema destacando que, nos países desenvolvidos, os gastos militares podiam exercer apenas um impacto depressivo sobre o padrão de vida, enquanto, nos países subdesenvolvidos, esses gastos impediam o fortalecimento da estrutura econômica, diminuindo o potencial de investimentos produtivos (Campos, 1963b, p. 47). Somado a isso, considerando o contexto histórico de corrida armamentista da Guerra Fria e o desequilíbrio na balança de pagamentos do Brasil, ele apontou ainda dois fatores agravantes, a saber:

Na conjuntura presente, são de registrar dois fatores agravantes: o primeiro é a rápida obsolescência tecnológica dos instrumentos de guerra modernos, que torna o investimento militar não só improdutivo, como pouco durável; o segundo, a necessidade de carregar sobre o ativo do balanço de pagamentos, insuficiente mesmo para as necessidades normais de desenvolvimento econômico, o ônus de financiar a importação de abastecimentos militares incapazes de gerar exportações compensatórias de bens e serviços ou de substituir importações futuras. (Campos, 1963b, p. 47)

Veja-se, sob essa perspectiva, que implicitamente Campos estava contrapondo ao agravante da “rápida obsolescência tecnológica dos instrumentos de guerra modernos” a crucial necessidade das Forças Armadas dos países subdesenvolvidos se integrarem tecnologicamente aos programas de defesa dos países desenvolvidos. Como ele chamou a atenção na palestra, o risco de não fazer isso seria o atraso e a deterioração dos próprios instrumentos nacionais de guerra. E, nesse contexto, conforme sugerido pelo minicurso, o programa militar ao qual os militares brasileiros deveriam se integrar era, claramente, o dos Estados Unidos.

Em relação à incapacidade da balança comercial brasileira de financiar a inversão de capital em investimentos militares, de fato, já observamos que o desequilíbrio da balança de pagamentos do país não permitia margem de gastos para esse setor sem comprometer outras áreas mais essenciais.

Não obstante, ao encerrar o tópico que tratava da natureza do problema, o autor destacou que, dado o contexto de Guerra Fria, nenhum país podia pensar seriamente em desarmar-se naquele momento. Neste sentido, Campos enfatizou a importância de conciliar as necessidades de produzir tanto balas quanto parafusos. Com essa premissa estabelecida, ele buscou analisar como as nações industriais e com grande poder armamentista conseguiram, ao longo de suas histórias, conciliar a acumulação de capital industrial e construtivo com os imperativos de segurança.

Tendo isso em vista, agora vamos examinar mais de perto como essa questão se vinculou à proposta de Campos de um certo programa tecnocrático, visando orientar as Forças Armadas a se organizarem para colaborar com o desenvolvimento capitalista nacional.

Conforme apresentado nessa conferência, havia “três soluções históricas para minimização do conflito entre o poder econômico e o poder militar: a proteção geográfica, sob duas modalidades – a insular e a continental –, a tradição neutralista e a tradição arbitralista e associativa” (Campos, 1963b, p. 48-50). Para os propósitos deste trabalho, vamos nos concentrar em examinar apenas os termos da solução recorrida pelo Brasil: a tradição arbitralista e associativa.

Uma terceira forma histórica, a que tem recorrido o Brasil, inconscientemente ou movido por sabedoria instintiva, é a *tradição arbitralista e associativa*, espelhada na ideologia de segurança coletiva, e baseada em arbitragem e pactos regionais de defesa, como elementos propiciadores de um certo grau de segurança externa, sem a criação de um custoso aparelho de defesa. (Campos, 1963b, p. 49, grifos no original)

Recorrendo à perspectiva de análise de San Thiago Dantas (que, segundo Campos mencionou, havia se apresentado também na Escola Superior de Guerra), Campos ressaltou que essa “tradição arbitralista e associativa” era vantajosa para o país. Essa tradição diplomática consistia em “transferir para os países economicamente mais vigorosos deste continente a responsabilidade principal” – sendo evidente que o país economicamente mais vigoroso do continente americano eram os Estados Unidos –, “e partilhar com os países mais fracos, o restante ônus da defesa que, se lançado individualmente sobre cada um deles, exterminaria as possibilidades de progresso e industrialização, para as quais devem ser canalizados os poucos recursos existentes” (Campos, 1963b, p. 50).

Como já foi assinalado, após a Segunda Guerra Mundial, os americanos haviam assumido a hegemonia econômica mundial. Em termos críticos, é possível inferir destas palavras que esse argumento de “segurança coletiva”, baseado em uma espécie de “arbitragem e pacto regional de defesa”, logicamente acabava (e acabou) justificando a integração estratégica das Forças Armadas brasileiras com o programa de defesa dos Estados Unidos, que, dentro dessa tradição diplomática, seriam vistos como nossos tutores no continente. Com efeito, aliás, consideramos que essa era precisamente a intenção de Campos ao elaborar essa parte da conferência.

Independentemente de ter recorrido ao argumento de que o Brasil devia se associar à uma arbitragem e pacto regional de defesa com os americanos, Campos reconheceu que essa tradição era de limitada aplicação frente à época. Diante desse contexto, o autor propôs uma solução para o dilema da bala e dos parafusos: buscar uma conciliação entre as necessidades de produzir armamentos e fomentar o desenvolvimento econômico. Ora, como seria realizada essa compatibilização (leia-se integração) sem comprometer o consumo e os investimentos produtivos? Através de um conjunto de orientações que se dividia em dois grupos de medidas: o primeiro de natureza econômico-militar, e o segundo de natureza político-diplomática (Campos, 1963b, p. 52-54). Essa é a parte essencial da lógica interna da conferência.

Em termos pragmáticos, as medidas econômico-militares apresentadas por Campos possuíam uma natureza programática essencialmente voltada para “evitar ou minimizar o aumento das despesas militares”. Com efeito, o autor sugeriu duas orientações técnicas: 1) em termos de “manutenção do nível de despesas militares”, a opção deveria ser “preferir estabilizar os gastos militares, de modo absoluto ou relativo, para não sobrecarregar a economia; e 2) em termos de “investimentos militares bivalentes”, a opção deveria ser “priorizar investimentos que sirvam tanto para propósitos de defesa quanto de desenvolvimento econômico” (Campos, 1963b, p. 52-53) – a rigor, tratava-se de um programa de austeridade. Em todo caso, do ponto de vista do economista, os exemplos de investimentos bivalentes mencionados pelo autor foram:

Se temos que manter apreciáveis contingentes da população em idade produtiva nas casernas, [1] transformemos os soldados em brigadas de trabalho, e os corpos de tanques em brigadas de tratores. Os recrutas, se mobilizados para a construção de estradas, barragens ou outras obras econômicas, estariam, sem dúvida, enrijecendo-se militarmente e, ao mesmo tempo, transformando em serviço produtivo algo que, de

outra forma, seria um simples dispêndio de segurança. Isso permitiria, inclusive, impedir a transplantação do homem do campo para o bulício aculturador das cidades. [2] Um outro tipo bivalente de investimento militar é o destinado à formação tecnológica. A produção de engenheiros mecânicos, eletricitas, aeronáuticos, de comunicações etc. é um investimento vital para o desenvolvimento econômico e os fundos nisso dispendidos pelas classes armadas são uma contribuição efetiva para o desenvolvimento econômico do país. [3] Há outros investimentos de finalidade militar, mas também bivalentes, por se prestarem ao uso civil; são os investimentos em equipamento de transporte e comunicações. (Campos, 1963b, p. 53)

Sob essa perspectiva dos investimentos bivalentes, observa-se que todos os exemplos mencionados por Campos (brigadas de trabalho, formação tecnológica e equipamentos de transporte e comunicação) giravam em torno da questão da infraestrutura nacional, com ênfase especial nos setores de transporte e comunicações.

Por outro lado, as medidas político-diplomáticas destacadas pelo autor tinham uma natureza pragmática, fundamentalmente voltada para o “fortalecimento da filosofia arbitralista e de segurança coletiva”. De forma prática, Campos sugeriu duas orientações técnicas: 1) em termos de “distribuição dos ônus da defesa”, a opção deveria ser “promover uma atmosfera internacional ou regional que permita a distribuição dos custos de defesa entre diferentes países”; e 2) em termos de “redução da especificidade dos dispêndios militares”, a opção deveria ser “reorientar os gastos militares para que tenham aplicações econômicas mais amplas” (Campos, 1963b, p. 54).

Em termos críticos, a análise dessa parte mostra que as medidas sugeridas por Campos continham uma abordagem pragmática e integrada para conciliar a necessidade de defesa com o processo de desenvolvimento econômico nacional. Como vimos, em seu conjunto de orientações técnicas, ele sugeriu estabilizar os gastos militares e priorizar investimentos que beneficiem ambas as áreas. Além disso, propôs uma estratégia diplomática de segurança coletiva para distribuir os custos de defesa entre várias nações, integrando a produção militar e, supostamente, aliviando o fardo sobre o Brasil. Isso permitiria um maior foco no desenvolvimento capitalista nacional.

No encerramento do primeiro dia de curso, Campos abordou a discussão sobre a compatibilidade entre o fortalecimento do poder militar e a garantia de segurança futura, denominando esse dilema como “o dilema do bicho da seda e da aranha”.

Seguindo a linha de raciocínio das partes anteriores, o argumento central dessa parte foi o de que os países subdesenvolvidos deveriam priorizar o investimento em sua estrutura industrial e econômica – assim “como o bicho de seda que fabrica o casulo de

“fios fortes e duradouros” –, em vez de focar excessivamente no fortalecimento militar – “como a aranha que se lança logo no afã de construir teias para a conquista de inimigos, mas a tessitura é frágil e esparsa a malha” (Campos, 1963b, p. 55). Com efeito, a função dessa argumentação dentro da lógica interna da conferência era a de fazer com que os militares presentes mais uma vez entendessem que, para garantir a segurança futura, seria essencial que países subdesenvolvidos como o Brasil investissem em desenvolvimento econômico – ainda que isso implicasse custos e adiamento, a curto e médio prazo, de verem atendidos seus interesses corporativos. Disso resultando, por conseguinte, na conclusão apresentada de que investimentos produtivos eram essenciais para assegurar uma verdadeira segurança nacional.

O reconhecimento dessa incompatibilidade entre o poder de hoje e a segurança de amanhã é certamente algo de penoso não só para os militares como para os civis. Porque os instrumentos externos de ação militar – como o tanque, o couraçado, o avião a jato – exercem enorme fascinação, tocando de perto a componente sociológica do prestígio nacional. É importante convencer-mo-nos, entretanto, de que, entre a compra de um couraçado e a construção de uma usina de aço, se aquele pode dar uma sensação mais imediata de segurança, é o segundo dos investimentos que, a rigor, mais contribuiu para a segurança do país. Não nos esqueçamos de que, na guerra moderna, essencialmente tecnológica e industrial, o país mais forte não é necessariamente o que possui mais armas, senão aquele que as pode produzir e substituir em maior número e mais rapidamente. (Campos, 1963b, p. 55-56)

Ao contrastar a importância dos “instrumentos externos de ação militar, como o tanque, o couraçado e o avião a jato”, com investimentos em Condições Gerais de Produção como “a construção de uma usina de aço”, Campos buscava desmistificar a crença de que o poder militar imediato era sinônimo de segurança futura. Ele visava convencer os militares presentes (e leitores) de que a segurança duradoura dependia, na verdade, de uma infraestrutura econômica e industrial sólida. Aliás, quem ler o texto da conferência perceberá que a argumentação de Campos é reforçada por metáforas e comparações que facilitam a compreensão e destacam a importância de investimentos em CGP em vez de alocar recursos em equipamentos militares.

Por sinal, há um trecho interessante nessa parte da conferência em que ele passa em revista os dispêndios militares de países desenvolvidos em relação à conjuntura brasileira de armamentos. Nesse contexto, Campos destaca que, apesar da significativa alocação de recursos para despesas militares, esses gastos constituíam um ônus

substancial para o desenvolvimento econômico nacional, particularmente quando comparados a outras despesas de formação de capital nacional (Campos, 1963b, p. 57-58).⁹²

Em termos pragmáticos, a conclusão desse primeiro dia de curso sobre os fundamentos materiais do poder nacional apontou para a proposta de “uma recomposição da estrutura dos dispêndios militares”. Reconhecendo a inevitabilidade dos gastos de defesa frente a conjuntura internacional de Guerra Fria, Campos (1963b, p. 59) reiterou sua perspectiva anterior de que a ênfase dos projetos militares deveria ser então “em investimentos polivalentes, suscetíveis de utilização mista-militar ou produtiva”. Em sua visão, essa recomposição poderia conciliar a ideologia de desenvolvimento com a ideologia de segurança, que, embora fossem conflitantes a curto prazo, para o autor elas convergiam a longo prazo.

Em resumo, o propósito dessa discussão dentro da conferência era apresentar a perspectiva econômica e técnica de que a alocação tradicional de recursos militares deveria ser pautada por uma abordagem equilibrada, considerando tanto as necessidades de segurança quanto as demandas econômicas.

2.3.2. Os fundamentos e instrumentos econômicos do poder nacional

Colocado assim os termos referentes ao primeiro dia de curso, vamos agora explorar a segunda etapa da conferência realizada por Campos na Escola Superior de Guerra, que se concentrou especificamente nos “fundamentos e instrumentos econômicos do poder nacional”.

Para entender o significado dos termos econômicos mobilizados por Campos em seu diálogo com as Forças Armadas, é necessário considerar os seguintes pontos centrais na organização lógica desse segundo dia de curso e na sustentação do argumento principal: 1) a retomada de suas bases teóricas (conceitos de poder nacional, econômico e militar); 2) a exposição sobre a mensuração do poder econômico; 3) o exame da importância das estruturas econômicas; 4) a análise das relações entre o poder econômico, o poder industrial e o poder militar; 5) a análise do comércio exterior como

⁹² “Tendo em vista que sobre o orçamento governamental incidem numerosas despesas de formação de capital nacional, que em outros países são atendidas pelo capital privado, a absorção militar de cerca de 1/3 do orçamento da nação representa esforço e ônus mais substancial do que à primeira vista poderia parecer, particularmente quando se considera que essa taxa de absorção de fundos não tem sido característica de períodos de emergência pré-bélica, senão que representa quase uma constante da nossa estrutura orçamentária” (Campos, 1963b, p. 57-58).

fundamento e instrumento do poder econômico e militar; e, por fim, 6) um apontamento reflexivo sobre os fundamentos demográficos do poder econômico (Campos, 1963b, p. 67-81).

Delineada assim a estrutura do segundo dia de curso, importa destacar a abordagem conceitual que o autor mobilizou para discutir os fundamentos e instrumentos econômicos do poder nacional.

Considerando que Campos já havia apresentado seu enfoque conceitual no primeiro dia de formação (como apresentamos anteriormente), vamos resumir cada termo, a saber: “poder nacional” como um conceito amplo (“círculo maior”), incluindo componentes culturais, jurídicos, geográficos e econômicos; o “poder econômico” sendo definido pelos fatores materiais, humanos e mistos de uma determinada nação (“círculo intermediário”); e, por último, o “poder militar” como uma forma específica de utilização do poder econômico (“o menor dos três círculos”, numa metáfora de círculos concêntricos).

Acreditamos que essa apresentação tinha a função de recapitular a base conceitual do curso para os participantes, possivelmente após um dia de muitas informações e sessões, ou talvez para atender a algum participante ausente. De qualquer forma, da primeira para a segunda etapa do curso, a mudança na abordagem conceitual do autor foi a adição da parte a seguir, que desempenha uma importante função na lógica interna da conferência.

Com a tecnicização da guerra, o poder militar passou a ser, cada vez mais, uma forma específica e restrita de utilização do poder econômico. Entretanto, as ideias não são cotérmicas. O poder econômico pode existir sem poder militar, mas a recíproca não é verdadeira. Para que o potencial econômico se transforme em potencial militar é preciso: a) uma decisão consciente em favor de uma ordenação de meios econômicos a serviço de uma política de poder; b) uma estrutura de recursos econômicos que enfatize o componente industrial de atividade econômica; c) um grau razoável de autonomia no suprimento de matérias-primas, e alimentos básicos e combustíveis. (Campos, 1963b, p. 68, grifos nossos)

Veja-se, sob essa perspectiva, que a ideia central contida na fala de Campos é a interdependência entre o poder militar e o poder econômico. Considerando o contexto da época, ele ressalta que o poder econômico só poderia desempenhar todo o seu potencial de se transformar em poder militar para a organização de uma possível guerra

tecnificada⁹³ se algumas condições específicas fossem alcançadas. Tais Condições Gerais de Produção incluíam “uma ordenação de meios econômicos a serviço de uma política de poder”, “uma estrutura de recursos econômicos que enfatizasse o componente industrial de atividade econômica” e “um grau razoável de autonomia no suprimento de matérias-primas, e alimentos básicos e combustíveis” para o exercício do poder militar.

Com efeito, em seu diálogo com as Forças Armadas, esta foi (oficialmente) a primeira vez em que Campos abordou junto aos militares brasileiros a relação entre o poder econômico e o poder militar no âmbito da *gestão* da produção, determinando o desenvolvimento das CGP para que “o potencial econômico se transformasse em potencial militar”. Essa é a parte essencial dessa conferência, pois nos leva a refletir sobre quem se ocuparia dessa função de organização das CGP para viabilizar a existência do poder militar. Especialmente considerando, conforme destacado por Campos, que o poder econômico pode existir independentemente do poder militar, enquanto o poder militar não poderia existir sem o poder econômico.

Após esta apresentação, o autor propôs uma breve discussão sobre a mensuração do poder econômico. O objetivo dessa parte do curso era estimular os participantes a refletirem sobre a seguinte questão: entendemos que, para possuir poder militar, é crucial ter poder econômico, mas como podemos determinar se o poder econômico de uma nação é suficiente para investir em CGP e, assim, gerar poder militar? Em outras palavras, essa etapa do curso de formação econômica de Campos buscava questionar como mensurar “o poder econômico de uma nação, ou mais precisamente, o *potencial* econômico de uma nação”.

Para o autor, “o índice mais compreensivo, geralmente adotado para classificação de países, segundo o respectivo grau de desenvolvimento, era a renda nacional real *per capita*” (Campos, 1963b, p. 69). Não obstante, ele reconhecia que, embora esse índice pudesse refletir, “com grau algo maior de aproximação, o potencial militar”, ele não era um parâmetro perfeito para medir o poder econômico, pelos seguintes motivos:

⁹³ Aqui, Campos está considerando o contexto de Guerra Fria e a corrida armamentista entre EUA e URSS, que exercia um forte apelo dentro das Forças Armadas naquele momento. Por sinal, nesse curso de formação econômica, o autor utilizou a seguinte definição para a Guerra Fria: “O grande conflito de nossos dias, entretanto, entre o Leste e Oeste, não mais encontra explicação no desejo de preservar ou de alterar o coeficiente de autonomia. Suas raízes são ideológicas e profundas, assentando a ideologia ocidental no postulado da redistribuição pacífica [sic] dos bens econômicos entre as classes da mesma nação e na prioridade de motivação cultural, e a ideologia oriental na redistribuição econômica compulsória entre as classes e na prioridade de motivação econômica” (Campos, 1963b, p. 78).

1 – O índice de renda nacional *per capita* compreende tanto a produção industrial, como a produção agrícola e a de bens-serviços. Entretanto, sob o ponto de vista da guerra moderna, é o nível da produção industrial que exerce influência predominante, não tendo a produção agrícola consequência militar direta, exceto: a) até o montante suficiente para assegurar autonomia de abastecimento à população, sem dependência de fontes alimentícias exteriores; e b) na medida em que se mantenham abertas as rotas de comércio e o excedente alimentar possa ser empregado na importação de equipamento industrial ou de armamentos do exterior. 2 – Mesmo um alto nível de produção industrial direta não assegura *per se* poder militar, a não ser que essa produção assente num relativo grau de autossuficiência no tocante ao abastecimento de combustíveis e matérias-primas industriais. (Campos, 1963b, p. 70, grifos no original)

Com efeito, dois pontos chamam a atenção nessa ponderação do autor. O primeiro ponto refere-se ao fato de que a defesa do desenvolvimento industrial era o argumento central do autor para aumentar o índice de renda nacional *per capita*, que determinaria o patamar aceitável de uma nação para viabilizar investimentos em poder militar.

Isso leva ao segundo ponto, relacionado ao entendimento de Campos de que, para assegurar o poder militar, seria necessário que a produção industrial direta se baseasse “num relativo grau de autossuficiência no tocante ao abastecimento de combustíveis e matérias-primas industriais”.

Destacamos esses pontos, especialmente esse último, porque, quando formos analisar o que denominamos de “nacionalismo pragmático” do autor, teremos a oportunidade de abordar a discussão sobre a necessidade de se alcançar esse “relativo grau de autossuficiência”. Adiantando, essa perspectiva estava integrada à sua defesa da atração de capital estrangeiro para exploração capitalista de recursos como petróleo e matérias-primas estratégicas e industriais. Em outras palavras, examinaremos como Campos tentou equilibrar um discurso aparentemente “antinacionalista”, relacionado à concessão das riquezas minerais do país ao capital internacional, com a defesa da autossuficiência nacional em termos de produção desses importantes bens produtivos.

Entretanto, em um diálogo direto com as Forças Armadas, dentro da Escola Superior de Guerra, ele não mencionou, naturalmente, a participação do capital estrangeiro nesses setores. Sob o seu ponto de vista pragmático, para dar conta dessa aparente incoerência, ele usou a expressão condicional “grau de autossuficiência” em relação aos combustíveis e bens primários essenciais para o desenvolvimento

econômico nacional. Voltaremos a essa discussão nas considerações finais deste capítulo.

De qualquer forma, dentro da lógica interna desse curso de formação econômica na ESG, a defesa de investimentos em CGP para o desenvolvimento industrial – e, conseqüentemente, a preocupação com um certo “grau de autossuficiência” no abastecimento de combustíveis e matérias-primas estratégicas – aparecia como uma dimensão central da reflexão sobre as estruturas econômicas do país. Nesse contexto, considerando que Campos não via o Brasil como uma nação predominantemente agrária, mineira ou industrial, ele caracterizou a estrutura econômica nacional como uma “nação de *economia compósita* equilibrada, do tipo geográfico continental” (Campos, 1963b, p. 72). Segundo ele, o país “combinava num mesmo território uma diversificada produção primária e um alto nível de produção industrial, apoiado num grau relativamente alto de autossuficiência”. Essa configuração tornava o Brasil, em suas palavras, um “aspirante” “com características mais favoráveis para consecução do status de grande potência”, embora “ressentindo-se ainda de sérias falhas estruturais básicas” (Campos, 1963b, p. 71-72).

Ora, e o que seria necessário para alcançar esse “status” de grande potência, “ao lado de nações como Estados Unidos e URSS”? Para Campos, seria preciso qualificar os fundamentos econômicos do poder nacional do Brasil, concentrando-se em dois parâmetros essenciais, a saber:

- a) a dimensão da *margem de manobra*, ou seja, o potencial produtivo *per capita* acima do nível de subsistência, o qual por sua vez é função da estrutura de recursos naturais e do nível tecnológico da população;
- b) o *coeficiente de autonomia*, ou seja, o grau de integração desse potencial produtivo dentro de um único território, no qual se inscreve o poder nacional. (Campos, 1963b, p. 72-73, grifos no original)

À primeira vista, percebe-se que, para Campos, alcançar “a dimensão da *margem de manobra*, ou seja, o potencial produtivo *per capita* acima do nível de subsistência” exigia a exploração da “estrutura de recursos naturais” do país e a elevação “do nível tecnológico da população”.⁹⁴ Para isso, a meta seria atingir um “grau de integração” desses dois parâmetros até alcançar um certo “*coeficiente de autonomia*”.

⁹⁴ Está ausente no texto qualquer reflexão ou apontamento sobre a questão educacional ou treinamento técnico da classe trabalhadora brasileira. Nesse caso, sobre a questão da educação e formação da força de trabalho no capitalismo brasileiro, ver, entre outros textos, o artigo de MELO, Wanderson Fabio de.

No entanto, ao examinar de perto a estrutura desse curso de formação econômica do autor, destaca-se uma lógica capitalista subjacente a esses parâmetros. Campos fundamenta o conceito de poder econômico numa certa ideia de “produtividade *per capita*”, conforme ele próprio afirma no curso (Campos, 1963b, p. 73), na seção em que ele aborda as relações entre o poder econômico, o poder industrial e o militar.

Ora, essa acepção de “produtividade *per capita*” reflete a essência da integração econômica entre a estrutura de recursos naturais e o nível tecnológico da população. Em suma, o que está aqui em questão não é apenas a perspectiva de um projeto econômico e militar para evitar “limitações decorrentes da dependência em relação às matérias-primas importadas” (como argumentou o autor em relação às nações somente industriais), nem tampouco do desenvolvimento capitalista visando o status de grande potência. O cerne da argumentação de Campos é a defesa de que o potencial poder econômico nacional se encontra na constituição de uma “base de inter-relacionamento das unidades econômicas, sendo a condição tecnológica para o funcionamento integrado do sistema” capitalista brasileiro.

Com efeito, essa visão é fundamental para entender a marca intelectual e institucional das práticas da classe capitalista dos gestores, evidenciada claramente nas formulações apresentadas no curso de formação de Campos, conforme apontado pela chave explicativa de Bernardo (1979, 1986, 1991a, 1998 e 2003).

Quanto ao mais, com essa ideia de integração econômica em mente, Campos argumentou que o verdadeiro poder militar de uma nação dependia mais da capacidade de sua produção industrial pesada ser convertida em poder militar, enquanto nações agrícolas e mineiras, embora ricas, dependiam da importação de equipamentos militares. Como afirmou o autor, “o fundamento econômico do poder militar não é apenas o volume da produção industrial *per se*, mas também a relação estrutural que existe entre a produção básica, ou pesada, susceptível de utilização militar, e as indústrias de transformação, orientadas mais predominantemente para o consumo civil” (Campos, 1963b, p. 74). Em resumo, para o autor, a estrutura econômica que permite a produção de bens industriais pesados é, portanto, crucial para o poder militar. “Sob o ponto de vista do interesse militar, portanto” – assinalou Campos (1963b, p. 74) –, “as indústrias se classificam, em ordem decrescente de relevância, em indústrias de

infraestrutura, indústrias básicas, indústrias de transformação pesada e indústria de transformação leve”.

Prosseguindo para o penúltimo assunto abordado em seu curso de formação econômica, Campos trouxe ao centro de sua reflexão a perspectiva do comércio exterior como fundamento e instrumento do poder econômico e militar. Ele destacou seus efeitos, utilizações, contradições e as políticas necessárias para maximizar os benefícios e minimizar os riscos relacionados ao tema. Um detalhe significativo sobre essa parte é que a análise do comércio internacional como base e estratégia de poder econômico e militar foi o tema que mais demandou tempo no curso do autor, considerando como critério a quantidade de páginas dedicadas a cada tópico.

Recorrendo mais uma vez às formulações de A. Hirschman, Campos apontou que o comércio exterior apresenta dois efeitos diferentes. O primeiro, denominado “efeito-abastecimento”, resultava do fato de que, “em proporcionando um suprimento mais abundante de determinados bens, ou em substituindo bens de menor utilidade militar por outros de maior utilidade,” o comércio exterior seria capaz de aumentar o potencial militar. O segundo, chamado de “efeito-pressão”, “derivava (do fato) de que o comércio exterior pode tornar-se uma fonte direta de poder, propiciando um instrumento de coerção sobre os parceiros comerciais” (Campos, 1963b, p. 74-75). Para entender a direção que Campos estava tomando, é importante analisar as implicações práticas de cada de cada tipo de efeito, conforme descrito pelo autor:

O *efeito-abastecimento* do comércio exterior é o cerne mesmo do argumento dos livres cambistas, contra o qual se ergue a tradicional objeção protecionista de que o comércio se torna perigosamente inseguro precisamente quando é ele mais necessário, a saber, nas épocas de guerra. Assim, a preservação do *efeito-abastecimento* do comércio tem levado os estados à adoção das seguintes políticas: 1^a) – controle das rotas oceânicas; 2^a) – acumulação de estoques de materiais em tempo de paz; 3^a) – reorientação do comércio para países de acessibilidade mais fácil em tempo de guerra. O *efeito-pressão* do comércio exterior pode ser utilizado para propósitos políticos. As condições ideais para o exercício do *efeito-pressão* sucedem quando o comércio do país aspirante ao poder constitui uma parcela relativamente modesta de sua renda nacional, representando, entretanto, ao mesmo tempo, parcela apreciável da atividade econômica dos países com que transaciona. É do interesse do país que aspira a uma política de poder orientar o seu comércio para as nações mais pobres, a fim de maximizar as possibilidades de pressão econômica. (Campos, 1963b, p. 75, grifos no original)

Para além de querer indicar quais eram as implicações inerentes à dinâmica econômica e às práticas do comércio internacional, Campos queria chamar a atenção para a importância capital da gestão das políticas relacionadas à organização do comércio externo de uma nação, especialmente no contexto de conflito mundial, como era o caso da Guerra Fria. Mas não só. Em termos de poder econômico e poder militar, o que estava implícito nessa discussão era o quanto a interrupção do comércio externo afetaria desproporcionalmente os países subdesenvolvidos, como o Brasil. Em outras palavras, enquanto as nações ricas poderiam substituir facilmente os produtos que importavam ou produzi-los internamente, as nações pobres enfrentariam uma perda significativa da eficiência e produtividade devido à falta de acesso a tecnologias e bens essenciais que não podiam produzir por si mesmas, conforme argumentou Campos (1963b, p. 76-77).

Donde a importância do coeficiente de autonomia, como fundamento econômico do poder militar. O coeficiente de autonomia mede o grau de autossuficiência interna em relação a dois grandes grupos de produtos: os chamados “great Essentials” e os chamados “matérias-primas críticas”. O primeiro grupo compreende alimentos básicos, combustíveis, ferro e aço, maquinaria, produtos químicos de base, carvão, minério de ferro e petróleo. O segundo grupo compreende vários dos metais não ferrosos, os principais sais minerais, os metais de ferro-ligas, alguns dos minerais não metálicos e, finalmente, a família nova dos minérios físseis. (Campos, 1963b, p. 77)

Com efeito, Campos queria que os militares presentes entendessem que o processo de desenvolvimento industrial era o fundamento econômico do poder militar, pois seria a principal forma para se alcançar o “coeficiente de autonomia” do país frente às outras nações, dentro da lógica de integração da economia nacional ao comércio internacional.

Deixando-se essa questão de lado, Campos completou sua análise das características do comércio exterior mostrando que políticas econômicas associadas a esse setor comercial podiam ser usadas tanto para exercer pressão sobre outros países (“no arsenal ofensivo, contam-se as políticas de *dumping*, subsídio e *boycott*”) quanto para proteger e fortalecer a economia nacional (“no arsenal defensivo as tarifas, para não falar nos vários tipos de restrição quantitativa do comércio”) (Campos, 1963b, p. 78). Além disso, ele também enfatizou a importância de uma “margem de manobra” financeira (onde figurariam os empréstimos e donativos internacionais), conforme Campos (1963b, p. 78-79), que poderia ser aproveitada “quer para coerção, quer para

persuasão, criando, em aditamento ao efeito *pressão* do comércio exterior, um *efeito-influência* de ordem financeira”. Ademais, nesse rol de instrumentos com finalidade de atuar sobre o comércio externo, o autor não deixou de mencionar as possibilidades que as políticas econômicas ligadas à gestão das taxas de câmbio poderiam ser usadas para manter o equilíbrio estratégico no cenário internacional.

Com essa consideração, o quadro parece enfim completo. Falta abordar apenas os apontamentos de Campos sobre os fundamentos demográficos do poder econômico. Nesse caso, ele ressaltou a importância da população não apenas em termos de números, mas também de sua distribuição, idade produtiva e produtividade *per capita*. O principal argumento apresentado foi o de que a demografia desempenhava um papel crucial tanto na economia quanto no poder militar de uma nação, enfatizando a necessidade de investimentos em capital humano, educação e tecnologia (“nível de técnica prevalecente”) para maximizar a produtividade capitalista (Campos, 1963b, p. 80).⁹⁵ Em resumo, sua abordagem sublinhou a complexidade da relação entre a demografia e o poder nacional.

Para encerrar, gostaríamos de registrar na íntegra a mobilização feita pelo autor de um termo denominado “a grande cadeia tecnológica”, para se referir à relação intrínseca que existe entre o poder econômico e o poder militar.

A conexão dos fundamentos e instrumentos do poder econômico com o poder militar pode ser contemplada numa perspectiva grandiosa que as modestas dimensões desta palestra não permitem sequer entrever. É o que Ralph Turner denominou “a grande cadeia tecnológica”, estabelecida: a) pelos meios de produção; b) pelos meios de transporte; c) pelos meios de comunicação; d) pelos meios de violência. Os meios de produção determinam o fluxo de matérias-primas e produtos acabados. Os meios de transporte governam a taxa de movimentação de matérias-primas e bens acabados de seu berço para onde se consuma o combate. Os meios de comunicações possibilitam a organização do complexo de esforços cooperativos através da área geográfica que emoldura a batalha. Os meios de violência, finalmente, determinam os tipos de engenho bélico e consumam o processo de destruição que, por cruel ironia da história, é tão mais completo quanto mais complexo e penoso o esforço da construção. (Campos, 1963b, p. 80-81)

Infelizmente, para os propósitos desta pesquisa, seria muito útil examinar a interpretação que Campos poderia ter dado dessa “grande cadeia tecnológica”. Seja

⁹⁵ Está ausente no texto qualquer reflexão ou apontamento sobre a questão educacional ou treinamento técnico da classe trabalhadora brasileira.

como for, para além de sua visão pragmática ter sublinhado a complexidade e a interdependência dos fatores que constituem o poder nacional – “pelos meios de produção, pelos meios de transporte, pelos meios de comunicação, pelos meios de violência” –, o que sobressai aqui (e, aliás, em todo esse curso de formação econômica) é a perspectiva de que o poder econômico não poderia operar sem recorrer às Condições Gerais de Produção, isto é, a base de integração tecnológica para garantir que o desenvolvimento capitalista ocorresse plenamente. Com efeito, esse é o campo privilegiado de atuação da classe capitalista dos gestores.

Para concluir este tópico, é fundamental destacar algumas questões sobre a estrutura significativa das conferências realizadas por Campos na Escola Superior de Guerra em 1953. Essas considerações visam enfatizar o caráter funcional do diálogo de Campos com as Forças Armadas.

Primeiramente, é importante sublinhar a premissa de interdependência que Campos estabeleceu entre o poder econômico e o poder militar, indicando que a prosperidade econômica e a capacidade militar estariam intrinsecamente integradas. Sob essa perspectiva, a exploração de recursos naturais nacionais deveria ser orientada para fortalecer a base econômica e, conseqüentemente, o poder militar do país.

Além disso, cumpre ressaltar a ênfase que o autor deu à questão da guerra moderna como um fenômeno tecnológico e industrial, derivado da acumulação de capital, tanto humano quanto físico. Daí a necessidade das Condições Gerais de Produção, cruciais para transformar o poder econômico em poder militar. Isso resultava na ordenação dos meios econômicos a serviço de uma política de poder, com uma estrutura econômica que priorizava a atividade industrial e garantia um grau razoável de autonomia no suprimento de matérias-primas estratégicas e industriais e alimentos básicos.

Com efeito, a lógica subjacente era a de que o poder militar não poderia existir sem uma base econômica robusta, enquanto o poder econômico poderia existir independentemente do poder militar. Dessa forma, Campos defendeu que a “produtividade per capita” e a integração tecnológica eram cruciais para o desenvolvimento capitalista, posicionando a classe capitalista dos gestores como peça fundamental na implementação das CGP e na sustentação do poder econômico, nacional e militar.

2.4. Considerações finais

Campos sabia, sem dúvida, que as Forças Armadas haviam se transformado num ator político fundamental para a organização do capitalismo brasileiro em suas bases de integração tecnológica com o capital internacional, especialmente ao dos Estados Unidos. Elas podiam tanto apoiar quanto de bloquear qualquer projeto de desenvolvimento capitalista no país. Ele sabia disso. Consciente das possibilidades em jogo, porém, ele também sabia que havia poucos critérios de coerência para estabelecer um diálogo eficaz e racional com a organização militar.

Conforme apresentado neste capítulo, o primeiro critério discutido por Campos junto às Forças Armadas foi a relevância do planejamento econômico, considerando seu impacto tanto para o desenvolvimento capitalista do país quanto para a própria estruturação do poder militar. E, como vimos, a lição era clara: não há desenvolvimento sem planejamento.

Isso levou ao segundo tema, que, como observou Carvalho (2019, p. 112-113), contava com amplo apoio de todas as facções em que se dividia as Forças Armadas: a questão sobre “como fortalecer a organização em termos de material, efetivos e capacidade de mobilização”. Não voltaremos à esta discussão neste ponto. É suficiente destacar aqui que, diante dos interesses corporativos e ideológicos da instituição – pois, como indicou Tronca (1997), as Forças Armadas estavam mais preocupadas em consolidar suas demandas e influência nas decisões econômicas do Estado Restrito do que em um apoio incondicional ao desenvolvimento industrial nacional –, Campos utilizou suas conferências na Escola Superior de Guerra para demonstrar que o crescimento do capitalismo nacional era essencial para atender às demandas militares e consolidar seu poder.

Um indicativo claro de sua abordagem é a frase: “o poder econômico pode existir sem poder militar, mas a recíproca não é verdadeira” (Campos, 1963b, p. 68). Da mesma forma, seu argumento sobre a relevância do comércio exterior como base e instrumento do poder econômico e militar revela sua estratégia. Campos compreendia a complexidade do momento, particularmente a relação entre os interesses de Vargas e as demandas materiais das Forças Armadas, formuladas sob o discurso de modernização tecnológica e interesses corporativos – um debate que remontava ao Estado Novo (Tronca, 1997).

Mesmo na “fase do divórcio”, Getúlio buscava equilibrar as diversas forças e interesses dos militares para alcançar seus objetivos. Basta aqui lembrar sua tentativa de fortalecer o campo nacionalista dentro das Forças Armadas com a nomeação do General Estillac Leal como Ministro da Guerra em 1951, decisão que gerou fortes reações dentro da própria corporação militar. Consciente desse cenário, Campos pôs em prática sua postura pragmática habitual, argumentando que o comércio exterior só poderia ser um instrumento eficaz de poder militar se fosse sustentado por um planejamento econômico sólido e racional. Em última instância, sua argumentação reafirmou a premissa de que apenas o crescimento econômico poderia atender às demandas militares – por trás disso, porém, se encontrava um projeto tecnocrático que buscava subordinar o poder militar à lógica do poder econômico.

Por fim, pode-se afirmar que, de maneira pragmática e funcional, o anticomunismo operou, dentro da lógica interna das apresentações de Campos, como uma perspectiva “protocolar e diplomática” para viabilizar o diálogo com as diferentes correntes e incertezas que permeavam as Forças Armadas naquele contexto político. Embora não tenhamos tratado deste assunto nesta pesquisa, era um assunto que ressoava fortemente entre os militares brasileiros, conforme destacou Ligia Osório Silva (Apud Barbosa *et al.*, 2018, p. 42).

Quanto ao mais, é preciso registrar que Campos não fez críticas ao presidente Getúlio Vargas durante sua interlocução com as Forças Armadas. Ele se absteve de comentar a política nacional, os partidos políticos e as oligarquias tradicionais estaduais. Evitou questionar diretamente os entraves que a questão do nacionalismo impunha ao crescimento capitalista. Na condição de representante brasileiro da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e dirigente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, manteve-se fiel a uma perspectiva tecnocrática centrada nos fundamentos econômicos capitalistas, supostamente livre de influência política ou partidarização dentro das Forças Armadas, seja pela corrente “nacionalista” ou pela corrente “anticomunista” – não obstante, interpretamos que seu diálogo foi mais eficaz e produtivo junto a corrente alinhada aos interesses dos Estados Unidos.

Assim, podemos concluir que o que chamamos de “diálogo” de Campos com as Forças Armadas foi, na realidade, um processo de “formação econômica” direcionado à tecnocratização da corporação militar enquanto instituição estatal. No entanto, essa conclusão, por si só, estaria ignorando o caráter produtivo da corporação militar como aparato repressivo estatal.

Uma reflexão alternativa poderia considerar, com base no modelo de integração econômica de Bernardo (1991a), que as Forças Armadas, ao criarem condições para que o processo de trabalho ocorra como processo de produção de mais-valia, tornam-se um instrumento essencial na difusão de inovações tecnológicas e no aumento da produtividade capitalista. Isso ocorre à medida que os trabalhadores são despossuídos da possibilidade de se reproduzirem e se formarem autonomamente enquanto força de trabalho, além de perderem o controle sobre o produto criado e a organização do processo de trabalho (Bernardo, 1991a, p. 159). Assim, para que esse complexo resultado seja eficaz, as Forças Armadas precisam operar como instituições repressivas, conforme assinala Bernardo (1991a).⁹⁶

Tendo isso em vista, ao revisitar o diálogo de Campos com as Forças Armadas, poderíamos agora refletir que, para o autor, a formação econômica da organização militar não apenas visava atender às demandas imediatas, mas também garantir “condições gerais para a realização social do trabalho” diante dos desafios do desenvolvimento econômico brasileiro, onde a eficiência capitalista poderia estar vinculada à ordem e à segurança, configurando uma perspectiva tecnocrática que legitimasse a atuação militar dentro da esfera econômica. Afinal, como destaca Bernardo (1991a, p. 159), a reprodução do capitalismo depende não só dos meios de produção e da força de trabalho, mas também de garantias institucionais que assegurem a continuidade da exploração. Nesse sentido, o diálogo se transforma em um espaço de possibilidades, onde a interação entre Campos e as Forças Armadas moldou não apenas

⁹⁶ Como observa Bernardo (1991a, p. 159-160): “Quanto às instituições repressivas, é necessário não esquecer que elas não diminuem de importância pelo desenvolvimento dos mecanismos da mais-valia relativa. Sob este ponto de vista, a distinção entre a mais-valia absoluta e a relativa consiste na alternativa entre a intervenção generalizada das forças repressivas desde o primeiro momento dos conflitos, para travá-los a todo custo, e a sua presença enquanto pano de fundo social, para enquadrar as reivindicações e tentar assegurar o sentido em que poderão ser assimiladas e recuperadas. A política capitalista de cedências não é qualquer uma, mas apenas a de cedências que têm por objetivo estimular a mais-valia relativa. Neste contexto, a função das forças de repressão é sobretudo a de, pela sua própria presença, marcar os limites além dos quais as concessões se converterão em violência aberta. Nos termos da mais-valia relativa, a repressão dá lugar à fiscalização e pode por isso afirmar-se que, quanto mais rapidamente o capitalismo se desenvolve, tanto mais vasta e tentacular é essa fiscalização. E, da aplicação a este setor dos mecanismos da produtividade, resulta que a vigilância se torna cada vez mais indireta, quer dizer, os agentes repressivos estão cada vez menos em contato pessoal com a força de trabalho, fiscalizando-a sobretudo mediante o emprego de meios técnicos. (...) Nomeadamente, a fabricação e a acumulação de armamentos, mesmo que nunca sejam utilizados na repressão direta da força de trabalho, ou que nem se destinem sequer a ser empregados, como é hoje o caso com as armas nucleares, contribui de maneira decisiva para reforçar socialmente as instituições repressivas e, portanto, integra-se neste tipo de CGP”. Veja-se, sob esse aspecto, que aqui, ampliamos o conceito de produção para além de seu aspecto técnico, abrangendo toda a sua dimensão social. Dessa forma, as CGP não se restringem ao que geralmente chamamos de “infraestruturas”, mas englobam tanto o campo tecnológico quanto a própria dinâmica da produção capitalista. Ver: nota de rodapé n. 8.

uma agenda econômica, mas também uma nova concepção de poder e controle na sociedade brasileira.

No Brasil, ao longo do século XX, as Forças Armadas desempenharam um papel central na garantia da estabilidade política, da segurança estratégica e da mobilização de recursos para industrialização e modernização.

Esses aspectos podem ser analisados separadamente, a começar pela estabilidade política. Em um país marcado por forte instabilidade política e disputas em torno de projetos de desenvolvimento, as Forças Armadas frequentemente foram utilizadas para conter crises políticas e sociais e reorganizar a estrutura produtiva do país (Carvalho, 2019). No contexto específico de 1952-1953, período em que Campos dialogava com a corporação militar (1952-1953), as intensas disputas políticas e os interesses capitalistas envolvidos na criação da Petrobrás formavam um panorama de fundo significativo. Nesse cenário, do ponto de vista capitalista, os militares tinham um papel estratégico na definição das CGP, determinando diretamente os rumos do desenvolvimento econômico nacional.

Sob outra perspectiva, dado que o desenvolvimento capitalista brasileiro naquele contexto exigia investimentos em setores estratégicos como energia, transportes e infraestrutura militar, é possível considerar que Campos, ao se dirigir aos militares, não estava apenas convencendo um grupo de oficiais sobre a necessidade de planejamento para o desenvolvimento do país. Ele também buscava engajar um setor com capacidade de articulação estatal e controle da força, essencial para garantir a segurança desses investimentos e viabilizar a modernização do país.

Com efeito, nenhuma dessas funções desempenhadas pelas Forças Armadas enquanto CGP está claramente mencionada nos textos de Campos em suas apresentações junto à corporação, aqui evidenciadas. No entanto, o que a história demonstrou foi que, ao se tornar ministro do Planejamento em 1964, no governo de Castelo Branco, essas possibilidades se converteram em instrumentos efetivamente eficazes a serviço da organização do processo de exploração do trabalho brasileiro em suas bases de integração ao capital internacional.

Por esta razão, a análise imanente do diálogo estabelecido por Campos com os militares permite interpretar sua postura como expressão de uma “consciência possível” da tecnocracia desenvolvimentista “não nacionalista”, tal qual os termos propostos por Goldmann (1972, 1973). Ao reconhecer o papel estratégico das Forças Armadas na constituição do Estado Restrito e na viabilização de políticas estratégicas de

modernização econômica, Campos buscou construir uma mediação entre os interesses do capital internacional, as exigências de desenvolvimento e a estrutura institucional do poder militar. Para isso, ajustou seu discurso pró-capital estrangeiro à linguagem tecnocrática valorizada pelo militares, procurando compatibilizá-lo com os interesses corporativos das Forças Armadas e com uma lógica anticomunista aceitável no interior da corporação.

Mais do que simplesmente comunicar um projeto político, Campos elaborou uma proposta racionalizada de desenvolvimento que articulava, de forma coerente, as demandas do capital internacional com a dinâmica interna do Estado Restrito brasileiro, tendo as Forças Armadas como elemento estruturante. Embora inserida em um contexto de tensões e contradições, essa formulação significou uma alternativa historicamente possível para a consolidação de um projeto capitalista de desenvolvimento subordinado à integração tecnológica e econômico com o capital estrangeiro.

CAPÍTULO 3

A inflexão de Roberto Campos: entre o diagnóstico da crise e a organização do crescimento brasileiro

Orientarei minhas considerações tendo em vista um tema bastante popular no momento, o tema da “crise econômica”, expressão que, entre nós, adquire geralmente a conotação de “crise de crescimento”. O que tentarei fazer será então uma espécie de interpretação estrutural da crise econômica brasileira.

Roberto Campos, setembro de 1953(b)

O Estado devia circunscrever tanto quanto possível a sua atuação de empresário e, através de uma retirada estratégica, transformar-se em investidor pioneiro e supletivo, e nunca num investidor competitivo em setores onde a iniciativa privada tem suficiente vitalidade.

Roberto Campos, setembro de 1955(c)

Em 09 de setembro de 1953, Roberto Campos apresentou a palestra “A crise econômica brasileira” na Associação Comercial do Rio de Janeiro.⁹⁷ Seis meses antes, ele havia conduzido um “curso de formação econômica” na Escola Superior de Guerra

⁹⁷ Dois meses após a palestra, em novembro de 1953, seu conteúdo foi publicado na edição n. 108 da revista *Digesto Econômico* e, posteriormente, incorporado e republicado em 1963(a) no livro *Economia, planejamento e nacionalismo*. Para os propósitos desta pesquisa, vale registrar aqui a nota publicada pela revista em referência ao texto de Campos: “O Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio – um pequeno comitê de estudos dos problemas nacionais como o denomina um dos seus mais ilustres membros, o Professor Eugênio Gudín – pela cultura especializada e variada de todos os seus componentes é dos melhores que no gênero se constituíram no Brasil. Quando se publicarem as atas de suas interessantíssimas sessões, para distribuição ampla nos meios interessados e de influência nos rumos dos acontecimentos políticos e econômicos do país, verificar-se-á o imenso serviço prestado à coletividade brasileira pela máxima entidade do comércio, organizando um conselho de tão cintilantes valores. A conferência, que ora inserimos em nossas páginas, proferida em 09 de setembro do corrente ano, é a reprodução de notas taquigráficas, não revistas pelo autor, ausente da nossa terra em missão diplomática, o que torna desculpáveis as omissões e senões, porventura encontradas pelos mais doutos. Roberto de Oliveira Campos é Mestre acatado na matéria que versou” (Campos, 1953b, p. 28). Na época da publicação dessa palestra, Campos se encontrava em missão diplomática, atuando como chefe do consulado brasileiro em Los Angeles. Em suas memórias, descreveu esse período como “Interlúdio na Califórnia” (Campos, 1994, p. 209-238), que se estendeu de 22 de julho de 1953, quando solicitou seu desligamento do BNDE, até março de 1955, quando retornou à instituição. O impacto desse intervalo em sua trajetória intelectual e institucional será examinado mais adiante, neste mesmo capítulo.

(ver capítulo 2), e agora voltava ao debate público para expor sua análise sobre a conjuntura nacional. Apoiado, “sobretudo, em análises estatísticas elaboradas para o relatório final da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos” (Campos, 1963a, p. 53), sua apresentação foi uma tentativa de resposta à chamada “crise econômica” nacional ou, como o autor sugeriu, ao “desajustamento estrutural” resultante do crescimento da economia, cujas contradições se tornavam mais evidentes na fase final do segundo governo de Getúlio Vargas.

Nesse texto, Campos interpretou tal “desajuste” como um reflexo direto do próprio ritmo de desenvolvimento capitalista brasileiro ocorrido durante os anos de guerra e no imediato pós-guerra, entre 1939 e 1951 (Campos, 1963a, p. 53). Para isso, adotou o conceito de “crise estrutural”, caracterizado por “desequilíbrios” na estrutura econômica, independente de uma ideia de periodicidade. Ele buscava, assim, dissociar a noção de “crise” de conotações catastróficas, rejeitando o pessimismo das “Cassandras profissionais” – uma crítica, possivelmente, voltada aos detratores das políticas do segundo governo Vargas ou àqueles que atribuíam essas “oscilações de curto prazo” ao legado do governo Dutra. Independentemente dessas interpretações, Campos (1963a, p. 53) posicionou-se como um “analista imparcial”, comprometido com a tarefa de identificar os “componentes do crescimento a longo prazo” da economia brasileira.

Além disso, essa apresentação abordou, ainda que indiretamente, aspectos centrais da visão de Campos sobre o planejamento econômico do desenvolvimento capitalista do Brasil, os quais merecem uma análise detalhada – inclusive, foi a primeira vez que o autor aplicou um estudo estrutural à questão da inflação na economia brasileira.⁹⁸

Com efeito, a partir da análise dessa apresentação, são evidenciados três pontos principais que estruturam a lógica interna e suportam o argumento central: 1) uma análise dos “sintomas do crescimento econômico”; 2) uma análise dos desequilíbrios gerados pela evolução da economia brasileira, com ênfase nos problemas da “inflação”, da “crise de balanço de pagamentos” e do “desequilíbrio na distribuição regional da

⁹⁸ Conforme salientou Campos (1963a, p. 59): “É também possível dar uma interpretação estrutural à inflação brasileira, a qual atingiu proporções mais sérias e ritmo mais agudo, em época recente, coincidindo exatamente com a intensificação do processo de industrialização.” Esses aspectos serão examinados em momento oportuno. Em termos teóricos, a ênfase nos “desequilíbrios internos e externos estruturais”, em oposição à análise de curto prazo via mercado, e o entendimento de que políticas econômicas deveriam “transformar estruturas produtivas e institucionais”, em vez de meramente corrigir “flutuações cíclicas”, situam essa apresentação de Campos, em grande medida, dentro de uma “abordagem estruturalista” da economia brasileira, conforme caracterização proposta por Oliveira (2003b).

renda nacional”, subdividida em quatro tópicos: a) “o desequilíbrio entre a estrutura industrial e a base agrária, com referência ao problema da inflação”; b) “o desequilíbrio entre a superestrutura industrial e a base de recursos naturais, com referência ao balanço de pagamentos”; c) “o desequilíbrio na orientação e estrutura de investimentos”; e, d) “o desequilíbrio no ritmo comparativo de crescimento das várias regiões do país”. Por fim, 3) uma breve proposta de resposta ao problema da crise de crescimento da economia brasileira (Campos, 1963a, p. 53-82).

3.1. A crise econômica do segundo Governo Vargas sob a ótica de Campos

Para sustentar sua tese de que a “crise econômica brasileira” refletia, na verdade, desajustes econômicos no desenvolvimento capitalista de longo prazo, Campos iniciou sua apresentação na Associação Comercial do Rio de Janeiro, em setembro de 1953, analisando índices econômicos que ilustravam essa dinâmica.⁹⁹ Ele os chamou de “sintomas do crescimento econômico” – uma expressão significativa para os objetivos do texto, pois, como veremos ao longo desta análise, essa perspectiva sugeria uma abordagem que tratava a economia do país como um “organismo” que, apesar de estar em desenvolvimento, apresentava problemas estruturais que necessitavam de um “diagnóstico” e, conseqüentemente, de uma “terapia” específica.

⁹⁹ A Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), fundada em 15 de julho de 1809, é uma das mais antigas e influentes entidades empresariais do Brasil. Conhecida também como “Casa de Mauá,” em homenagem ao seu terceiro presidente, Irineu Evangelista de Sousa, tornou-se órgão técnico e consultivo do Governo Federal por meio do Decreto nº 6.348, de 26 de setembro de 1940, assinado por Getúlio Vargas. Na década de 1950, a ACRJ teve papel relevante no cenário econômico e político, atuando como porta-voz dos interesses do setor comercial e empresarial. Durante esse período, consolidou-se como uma entidade influente, promovendo debates e defendendo políticas que incentivavam a participação ativa do setor privado no fortalecimento da economia brasileira. Ver: ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO. Quem somos. Disponível em: <https://acrj.org.br/index.php/quem-somos/>. Acesso em: 05 mar. 2025. Sob uma perspectiva crítica, Dreifuss (1981, p. 71) caracteriza a ACRJ como uma “estrutura de poder político de classe do bloco multinacional e associado”, composta por “agentes sociais modernizantes-conservadores” que defendem interesses comuns na modernização do país. Segundo o autor, “a partir de meados da década de 1950, associações como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), as Associações Comerciais e as Federações das Indústrias passaram por mudanças de liderança, refletindo a substituição de oligarquias tradicionais por uma geração mais jovem e agressiva de empresários. Diferentemente dos antigos comerciantes, banqueiros e industriais locais, esse novo grupo estava mais alinhado aos interesses financeiros-industriais multinacionais e associados, demonstrando um alto nível de consciência coletiva e uma atuação política ativa em defesa de seus interesses econômicos” (Dreifuss, 1981, p. 93). Entre 1951 e 1955, período em que Campos se apresentou na instituição, a ACRJ era presidida por Carlos Alberto Brandão Martins de Oliveira, que, segundo Dreifuss (1981, p. 119), liderava um grupo vinculado a interesses industriais e financeiros europeus e americanos (vide “apêndice B” da obra de Dreifuss). Posteriormente, essa Associação desempenharia um papel ativo na conspiração contra o governo de João Goulart, apoiando o golpe civil-militar de 1964 e a instauração da Ditadura Militar no Brasil. Em suas memórias, Campos (1994) não menciona o nome de Carlos Alberto B. M. de Oliveira.

Tendo isso em vista, o primeiro índice abordado foi o “crescimento do produto real”, que Campos definiu como “volume da produção efetiva da sociedade, descontado o efeito de variações de preços” (1963a, p. 54). Vejamos as considerações do autor sobre esse aspecto:

Os dados computados pela Comissão Mista indicam um crescimento de cerca de 70% no produto real do país, entre 1939 e 1951. Em vista do crescimento da população de, aproximadamente, 32%, o crescimento do produto real *per capita* teria sido em torno de 26%; a taxa anual seria de, aproximadamente, 3%. O crescimento do produto real, foi, contudo, superado pelo crescimento da renda real. A diferença entre ambos é explicada pelo fato de que, no cômputo da renda real, se incluem também os efeitos da melhoria nas relações de troca. E, dada a espetacular alta dos preços do café, em fins de 1949, e de novo em 1951, tem-se que o crescimento da renda real excedeu o do produto real. Assim, a renda real aumentou de 45% *per capita* e de, aproximadamente, 92% em termos absolutos. Observe-se, incidentalmente, que para determinados propósitos a utilização de dados sobre a renda real é preferível à simples mensuração do produto real; sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico, entretanto, os dados mais relevantes são os do produto real, porque estes refletem mais de perto a evolução da produtividade, ao passo que a renda real inclui o efeito de fatores circunstanciais e monetários, como melhorias episódicas nas relações de troca, que não se relacionam, necessariamente, com a evolução da produtividade básica da economia. (Campos, 1963a, p. 54-55, grifos no original)

Sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico de longo prazo do país, Campos enfatizou a importância de distinguir entre o “crescimento do produto real” e o “crescimento da renda real” para fundamentar uma análise mais aprofundada da economia brasileira. Segundo ele, enquanto a renda real podia ser influenciada por fatores temporários, como flutuações nos preços do café,¹⁰⁰ o produto real refletia de forma mais precisa a capacidade produtiva e a evolução estrutural da economia nacional. Assim, para o autor, os dados mais relevantes eram os do produto real, pois refletiam mais de perto a “evolução da produtividade” nacional (Campos, 1963a, p. 55) – evolução essa que, como Campos já assinalou, dependia invariavelmente de investimentos em Condições Gerais de Produção, especialmente nos setores de transportes e energia, considerados indispensáveis para programar e organizar os (des)ajustes econômicos de longo prazo.

Além disso, é importante observar que, para Campos, o crescimento da produtividade mantinha-se sendo um indicador essencial e confiável de que a economia

¹⁰⁰ Para a questão do café, consultar a nota de rodapé n. 41, no capítulo 1.

estava se desenvolvendo de maneira sólida (ou, como ele sugeriu ao longo da apresentação, de maneira “equilibrada”) e não apenas reagindo a fatores conjunturais.

Prosseguindo, como segundo índice, Campos (1963a, p. 55) abordou a questão das “alterações da estrutura da distribuição ocupacional”, com destaque para o “decréscimo da quota da população empregada em atividades agrícolas em relação ao total da população ativa”. Em termos práticos, ele observou que, como parte do processo de desenvolvimento econômico, ocorria uma transferência natural de mão de obra das atividades primárias (agricultura e mineração), para setores secundários, como a indústria manufatureira, e para atividades terciárias, como os serviços (Campos, 1963a, p. 55). Com esse argumento, Campos sugeriu que, assim como em outros modelos de desenvolvimento, como os dos Estados Unidos e da Rússia – exemplos que refletiam a polarização geopolítica e ideológica da época –, o Brasil também apresentava elementos econômicos que sustentavam essas transformações estruturais.

No Brasil verifica-se movimento bem mais lento de transferência de populações; assim mesmo, registra-se inequivocamente um movimento positivo de incorporação de segmentos crescentes da população às atividades secundárias e terciárias. O censo de 1920 revela, por exemplo, que 69% da população estava engajada na produção agrícola; o de 1940 indica que essa proporção havia caído para 65%, ao passo que o censo de 1950 releva novo declínio para 58%. Nesse mesmo período, o total da população ativa, que era de 1,9 milhões em 1920, passou para 14,7 em 1940 e para 17,1 em 1950. A percentagem da população na produção manufatureira cresceu de 3,8% em 1920, para 9,5% em 1940 e 13,1% em 1950. (Campos, 1963a, p. 55-56)

Do ponto de vista do crescimento de longo prazo da economia brasileira, o argumento de Campos era que, embora o movimento de industrialização e diversificação econômica fosse mais lento em relação a outros países, ele já se encontrava em curso e seguia uma lógica capitalista de incorporação gradual de segmentos populacionais a atividades econômicas mais complexas, como a indústria e os serviços. Sob uma ótica estrutural, a mobilização desse índice visava fortalecer o ponto central do autor sobre o processo de desenvolvimento econômico nacional: o aumento da participação da população brasileira em atividades secundárias e terciárias, em detrimento das atividades primárias, evidenciava que os desequilíbrios observados no Brasil eram consequência de alterações estruturais no desenvolvimento capitalista do país.

Mas, ao abordar essa questão, Campos enfatizou a necessidade de aprofundar a análise das implicações econômicas da migração rural-urbana, inerentes ao processo de industrialização e urbanização do Brasil. Para ele, a simples diminuição da população rural não devia ser interpretada como algo positivo por si só (Campos, 1963a, p. 56). Em sua perspectiva, era preciso considerar não apenas o movimento migratório, mas também os efeitos dessa migração sobre a produção e a urbanização, especialmente os impactos inflacionários decorrentes dessas influências (Campos, 1963a, p. 56).

Em outras palavras, a lógica de Campos não visava criticar o êxodo rural (ou, como ele chamou, “êxodo agrário”) como algo negativo em si, mas ressaltar que esse processo precisava vir acompanhado por medidas específicas. Primeiramente, era necessário garantir que a migração não resultasse em redução da produção primária, mas idealmente em seu aumento, através da substituição de mão de obra por tecnologias mecânicas (Campos, 1963a, p. 56). Em segundo lugar, essa transferência populacional deveria promover “uma urbanização equilibrada”, evitando o surgimento de megalópoles desordenadas (Campos, 1963a, p. 56). Sem essas medidas, mesmo com o crescimento da produção agrícola, os desequilíbrios gerados por uma urbanização descontrolada e uma pressão sobre a base agrícola, como destacou Campos (1963a, p. 56), poderiam desencadear as conhecidas “repercussões inflacionárias”, comprometendo a sustentabilidade do desenvolvimento.

Em termos de análise, esse ponto era essencial na apresentação, pois desempenhava a função de mostrar que, para alcançar “um desenvolvimento capitalista equilibrado”, era necessário que a integração econômica e tecnológica entre os diversos setores da economia (agrícola, industrial e urbano) ocorresse de maneira equilibrada e produtiva. Para isso, um planejamento cuidadosamente coordenado era fundamental, afim de evitar pressões e crises. Nesse contexto, a mensagem para os presentes na Associação Comercial do Rio de Janeiro era clara: a organização do desenvolvimento econômico nacional deveria seguir critérios tecnocráticos, garantindo que cada setor interagisse de forma equilibrada e integrada, sem gerar desajustes que comprometessem o crescimento em outras áreas da economia.

Por fim, o último índice escolhido por Campos para ilustrar o processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro foi o “crescimento da taxa de capitalização” da economia, definido por ele “como a relação entre o investimento bruto ou líquido da sociedade, e o produto nacional bruto ou líquido” (Campos, 1963a, p. 57). Dessa vez, baseando-se em dados da CEPAL, Campos (1963a, p. 57) destacou que a taxa de

capitalização do Brasil apresentou um aumento significativo entre 1945 e 1951-1952, passando de aproximadamente 10% para cerca de 20%.

Tendo isso em vista, Campos identificou duas fontes principais de capitalização na economia brasileira: a poupança interna e a poupança forçada. Ele associou o aumento da capitalização a elementos conjunturais específicos, como o volume de exportações, favorecida por atrasos comerciais, e a redistribuição de renda no plano interno, facilitada pelo contexto inflacionário (Campos, 1963a, p. 58). A poupança doméstica, nesse contexto, resultava em grande medida da transferência de recursos entre grupos sociais, enquanto a poupança externa assumia um caráter extraordinário e não recorrente (Campos, 1963a, p. 58).

Segundo Campos (1963a, p. 58), embora o aumento da taxa de capitalização representasse um dado positivo no processo de desenvolvimento, o método pelo qual essa poupança foi obtida não era nem desejável nem sustentável em condições normais. Internamente, ela derivava sobretudo da compressão do consumo – ou da desaceleração no crescimento do consumo real de certos segmentos sociais – com a consequente elevação dos lucros empresariais. Externamente, tratava-se de uma espécie de contribuição involuntária de parceiros comerciais estrangeiros, que acabaram, temporariamente, convertendo-se em financiadores do desenvolvimento brasileiro (Campos, 1963a, p. 58).

Embora Campos argumentasse que esses aspectos refletiam o crescimento da economia brasileira, e não sinais de estagnação, é importante registrar que ele aproveitou a ocasião para criticar o método de poupança, descrevendo-o como resultado de situações “excepcionais” e, portanto, difíceis de repetição. Com isso, seu objetivo era duplo: chamar a atenção para o fato de que o aumento na taxa de capitalização ocorrera em circunstâncias distantes do ideal – caracterizado pela falta de equilíbrio e planejamento adequado – e, ao mesmo tempo, destacar as limitações e possíveis riscos dessas práticas econômicas, que, em última análise, eram a expressão do próprio processo de evolução da economia nacional.

Isto posto, antes de avançarmos para a análise da próxima parte da apresentação de Campos, é pertinente revisar e destacar alguns pontos relativos à estrutura evidenciada em nossa análise até o momento.

Conforme buscamos destacar, essa primeira parte da apresentação estabeleceu as bases conceituais e empíricas para o “diagnóstico” de Campos, funcionando como uma introdução analítica. Nela, o raciocínio foi estruturado em torno dos “sintomas” do

crescimento, caracterizando o problema como uma “crise estrutural” e preparando o terreno para a discussão de possíveis soluções. Ao adotar um tom supostamente “imparcial” e focado em indicadores técnicos, Campos se posicionou como um analista tecnocrata, reforçando sua perspectiva capitalista perante a audiência empresarial da Associação Comercial – postura que, ao mesmo tempo, afastava críticas de natureza ideológica.¹⁰¹ Afinal, vale lembrar que, naquele contexto, Campos atuava como conselheiro econômico brasileiro na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e também exercia a função de dirigente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Com efeito, a escolha e interpretação de índices específicos – como o “crescimento do produto real”, as “alterações da estrutura da distribuição ocupacional” e a “taxa de capitalização” do país –, elaborados a partir de práticas institucionais da CMBEU e da CEPAL, foram fundamentais para legitimar sua visão de que o desenvolvimento econômico do Brasil, embora promissor, demandava um planejamento cuidadoso. Nesse contexto, esses índices sustentavam um argumento em que os desequilíbrios eram apresentados como problemas técnicos e estruturais, e não falhas de liderança ou políticas conjunturais.

A disposição por esses três parâmetros específicos refletia uma visão de mundo profundamente alinhada à racionalidade tecnocrática e à perspectiva de modernização capitalista típica de determinados setores nacionais da época. Ao selecionar esses indicadores, Campos evidenciou um foco em aspectos quantitativos e estruturais do desenvolvimento, deixando claro seu compromisso com uma abordagem pragmática, supostamente “neutra” e orientada por critérios de eficiência econômica.¹⁰² Em termos mais amplos, esse comportamento pode ser compreendido como a expressão de uma

¹⁰¹ Vejamos o que afirmou Bernardo (2003, p. 329) ao refletir sobre as estratégias de poder das classes capitalistas: “Se uma política concebida como técnica se pretende neutra e apresenta-se, por isso, desprovida de cor ideológica, por outro lado esta mesma imagem de neutralidade e o culto da eficiência explicam que os projetos de governação tecnocrática sejam situados acima das classes, como se emanassem diretamente de um interesse coletivo”.

¹⁰² Do ponto de vista estratégico, é relevante notar, como apontou Sola (1998, p. 71-72) que “a superioridade técnica” das “ideias econômicas” dos tecnocratas, dentro da lógica capitalista, cumpria uma “função política” e, por isso, exigia respaldo em dados estatísticos sólidos – logo, foi nesse contexto que se deu a aproximação e integração de Campos, via BNDE, com os quadros da CEPAL. Por sua vez, em sua análise do pensamento tecnocrático, Covre (1983, p. 84) observou que esse comportamento dos tecnocratas, enquanto expressão de uma fração das classes dominantes, ia além de uma simples escolha instrumental: “O planejamento, assim concebido, é um instrumento, mas também é a expressão de uma concepção de vida, que tem por centro a racionalidade formal, ou ‘razão técnica’. Numa era de ‘desintoxicação ideológica’, de ‘descarte’ de valores, ideologias, nacionalismos, etc., a ‘filosofia do planejamento’, como forma de ‘racionalizar o processo histórico – com as premissas de ‘justiça social’, de incorporar ‘setores mais amplos do povo aos benefícios de civilização’, em que esses benefícios da civilização são propiciados pela crescente inovação tecnológica – é a realização da ‘revolução consentida’, expressão da ‘volição coletiva’, no dizer de Roberto Campos”.

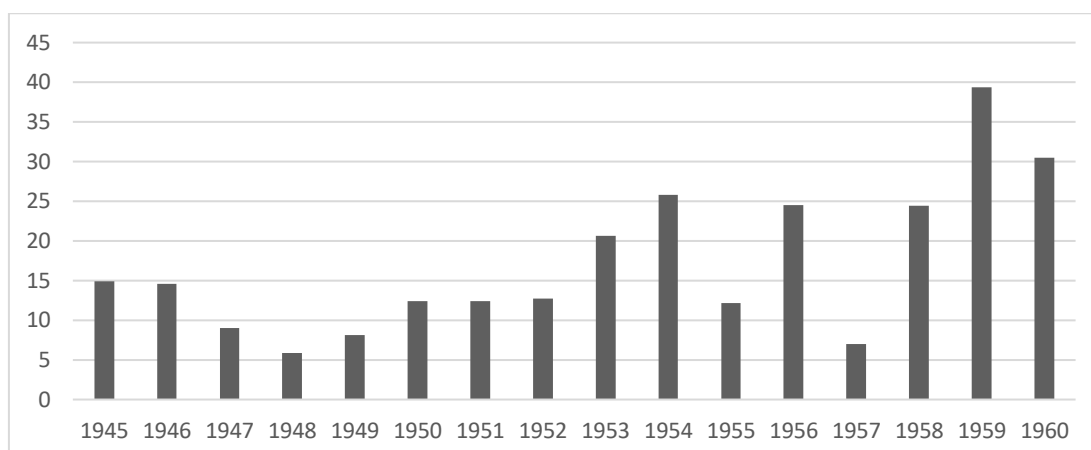
“consciência possível” (Goldmann, 1973) da tecnocracia enquanto classe capitalista dominante – uma forma de pensamento coerente e potencialmente articulada entre indivíduos situados em posições similares, que buscavam organizar o desenvolvimento brasileiro com base em princípios de racionalidade econômica e inserção subordinada ao capital internacional.

Em síntese, a seleção desses índices refletiu não apenas a visão tecnocrática de Campos, mas também sua intenção de estruturar um argumento que destacasse o planejamento econômico como indispensável para enfrentar os desajustes inerentes a um modelo de crescimento desordenado.

Por fim, essa parte do texto estabeleceu os conceitos-chave que orientaria o desenvolvimento das seções subsequentes. A análise dos “sintomas” atuou como um diagnóstico preliminar a partir do qual Campos estruturou sua interpretação dos desajustamentos estruturais do processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, bem como delineou os contornos de sua proposta de “terapia”. A seguir, será abordada essa “diagnose dos desequilíbrios”.

Campos organizou essa análise com base em três grandes problemas recorrentes do crescimento econômico brasileiro: a inflação, os déficits no balanço de pagamentos e a concentração regional da renda. Para enfrentá-los, propôs uma interpretação de natureza estrutural, fundamentada na identificação de quatro tipos principais de desequilíbrio: o primeiro, entre a estrutura industrial e a base agrária, relacionado às causas profundas da inflação; o segundo, entre a superestrutura industrial e os recursos naturais disponíveis, vinculado às dificuldades crônicas do balanço de pagamentos; o terceiro, na orientação e estrutura dos investimentos; e o quarto, nas disparidades no ritmo de crescimento entre as diferentes regiões do país (Campos, 1963a, p. 59).

Seguindo a sequência lógica proposta pelo autor, iniciaremos essa nova etapa com a análise do primeiro desses desequilíbrios, isto é, a desarticulação entre industrialização e a base agrária, com ênfase na explicação estrutural da inflação. Esse enfoque marcou a tentativa do autor de oferecer uma interpretação estrutural desse fenômeno, contrapondo-se às explicações monetaristas do pensamento ortodoxo da época, que, como destacou Vianna (Abreu, 1990, p. 126), atribuíam a inflação à expansão dos meios de pagamento. Antes de prosseguirmos, porém, é pertinente examinar brevemente a conjuntura econômica de 1953, tendo o próprio processo inflacionário brasileiro como referência.

Gráfico 1 – Inflação brasileira – Variação anual – 1945 a 1960

Fonte: Munhoz (1997, p. 61).¹⁰³

Para abordar essa questão, a análise de Lessa (1981) sobre a inflação no Brasil entre 1947 e 1953 revela um processo complexo de causas estruturais e conjunturais que impulsionaram o aumento dos preços no período. Nos anos de 1947 e 1948, observou-se uma relativa estabilização inflacionária, mas, a partir de 1949, os preços voltaram a subir devido a uma combinação de fatores internos e externos.

De acordo com Lessa (1981, p. 23), a retomada inflacionária deveu-se, em grande parte, à valorização cambial adotada pelo governo, que manteve a taxa de câmbio fixa apesar do aumento dos preços internos.

A política cambial destes anos de contornos [1947-1950], extremamente rígidos e simplificados, pode ser resumida nos seguintes elementos: adoção da taxa de paridade declarada ao FMI – Cr\$ 18,50/US\$ – para todas as transações com o exterior; sustentação desta taxa durante cinco anos (até 1953), apesar da elevação interna de preços da ordem de 15% a.a.; rígido controle administrativo das importações através da emissão de licenças para importar, detalhando por operação: quantidade, qualidade e preço da coisa importada; discriminação no licenciamento contra as importações “menos essenciais”, bens de consumo duráveis e não-duráveis; ausência de qualquer mecanismo especial de captação de rendas fiscais nas transações externas. (Lessa, 1981, p. 16)

¹⁰³ Convém destacar, como aponta Munhoz (1997, p. 61), que, entre 1945 a 1949, os dados correspondem à variação do deflator implícito do PIB, enquanto, de 1950 a 1960, refletem a variação dezembro/dezembro do IGP-DI.

Com efeito, essa política beneficiou a indústria nacional ao restringir importações de bens de consumo (menos essenciais) e garantir mercado para a produção interna. No entanto, como aponta Lessa (1981, p. 18), resultou em “um processo de industrialização predominantemente extensivo e pouco integrado”, acentuando desequilíbrios estruturais, sobretudo nos setores de energia e transportes – cenário esse que remetia diretamente aos “pontos de estrangulamentos” amplamente criticados por Campos ao longo de sua trajetória intelectual e institucional. De qualquer forma, com um Estado Restrito financeira e institucionalmente incapaz de acompanhar a expansão industrial, a oferta insuficiente de Condições Gerais de Produção elevou os custos produtivos, contribuindo para o avanço da inflação (Lessa, 1981, p. 19).

No contexto externo, a alta dos preços do café em 1949, decorrente da exaustão dos estoques, gerou uma entrada adicional de divisas que, ao ser monetizada, teve um efeito expansionista sobre os meios de pagamento (Lessa, 1981, p. 23). Como já mencionado no capítulo 1, esse fenômeno foi agravado pela eclosão da Guerra da Coreia em 1950, que aumentou a demanda por produtos externos e elevou os custos das importações, ampliando os déficits externos brasileiros.

Diante desse quadro, o governo adotou uma política de endividamento externo para financiar importações adicionais. No entanto, essa medida, combinada à política de expansão do crédito pelos bancos públicos, estimulou ainda mais os investimentos privados e intensificou a inflação (Lessa, 1981, p. 23).

Entre 1951 e 1952, o Brasil registrou taxas de investimento elevadas, atingindo 22,4% do PIB (Lessa, 1981, p. 160). Não obstante, essa expansão ocorreu sem a devida complementação de investimentos estatais, o que agravou a carência de CGP e elevou os custos produtivos, intensificando a inflação no país. Paralelamente, a oferta de alimentos, que vinha crescendo com a expansão da fronteira agrícola, estagnou nesse período, pressionando ainda mais os preços.

Para concluir essa análise da inflação na conjuntura de 1953, é importante destacar que, a partir de 1952, foram adotadas medidas fiscais para reorganizar as finanças públicas, como o aumento do imposto sobre combustíveis e a criação do BNDE (Lessa, 1981, p. 24). A reforma cambial de 1953, promovida pela SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito),¹⁰⁴ buscou captar ganhos de câmbio, mas não

¹⁰⁴ Conforme Bulhões (1990, p. 101-103) relatou em suas memórias institucionais: a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) foi criada em 02 de fevereiro de 1945, por meio do Decreto-Lei nº 7.293, como autoridade monetária provisória, encarregada de preparar a implantação de um banco central no

foi suficiente para conter a inflação. Neste sentido, marcado pelo ressurgimento de desequilíbrios orçamentários, o período registrou uma trajetória ascendente do custo de vida: 12,4% em 1950, 12,3% em 1951, 12,7% em 1952 para alcançar o patamar de 20,6% em 1953 (ver gráfico 1), tendência que se consolidaria até o final da década (Munhoz, 1971, p. 61).

Não por acaso, esse cenário inflacionário agravou contradições e tensões sociais significativas, aspecto fundamental a ser destacado. Potencializada pelos problemas estruturais da economia, “a inflação” – como observa Corsi (Apud Pires, 2010, p. 123) – “corroeu de forma crescente os salários e, com isso, estimulou o desenvolvimento de um sindicalismo independente, fora do controle da estrutura sindical corporativa”. Nesse contexto, acrescenta o autor, “a influência de Vargas na classe operária começou a diminuir”. Efetivamente, “a contenção dos salários e as transferências de ganhos de produtividade para o setor privado resultaram no incremento da concentração de renda” (Pires, 2010, p. 123). Diante desse quadro,

Apesar da política de recomposição do salário mínimo, o descontentamento da classe trabalhadora explodiu na greve dos “300 mil”, em março de 1953. O movimento grevista, organizado a partir de bases fora dos sindicatos oficiais, sinalizava o afastamento dos trabalhadores em relação ao trabalhismo. O movimento grevista contribuiu para acelerar a conturbação da situação política econômica, que vinha se deteriorando desde o início daquele ano. (Pires, 2010, p. 123)¹⁰⁵

Dessa forma, a polarização política se intensificou nesse período, levando o grosso dos capitalistas brasileiros a se alinhar à UDN contra o populismo trabalhista de Vargas, em um movimento que contribuiu para a queda do presidente.

Brasil. A proposta, defendida por Bulhões desde 1939, refletia a necessidade de um estágio intermediário – sob orientação de Eugênio Gudin – frente ao contexto econômico da época. Até então, cabia ao Banco do Brasil o exercício das funções de autoridade monetária, desempenhadas por meio de suas carteiras de Câmbio, Redesconto e da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária. A composição do Conselho da Sumoc, com representantes do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda, assegurava a necessária coordenação das políticas econômicas. Ver: BULHÕES, Octavio G. *Depoimento. Memória do Banco Central. Programa de História Oral do CPDOC/FGV*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1990, p. 101-103.

¹⁰⁵ Conforme assinalou Corsi (Apud Pires, 2010, p. 123): “A greve dos ‘300 mil’ ocorreu na cidade de São Paulo, entre fins de março e 23 de abril, abarcando os operários de várias categorias, que levaram a cabo o movimento a partir de comissões de fábrica, à revelia dos sindicatos oficiais. Em junho, os marítimos dos portos de Santos, Rio de Janeiro e Belém entraram em greve. Os anos de 1953 e 1954 foram marcados por intensa mobilização operária e começaram a esboçar a organização de um sindicalismo independente”.

Em síntese, o problema inflacionário entre 1949 e 1953 resultou da interação de diversos fatores: políticas cambiais restritivas, expansão monetária impulsionada pelas exportações cafeeiras, impactos da Guerra da Coreia, falta de investimentos públicos em CGP e políticas de crédito expansionistas. Esse cenário, marcado por pressões inflacionárias tanto estruturais quanto conjunturais, compôs o pano de fundo da apresentação de Campos à Associação Comercial do Rio de Janeiro em 53.

3.1.1. O diagnóstico

Feita essa contextualização, podemos retomar a análise da exposição de Campos. Nesse ponto, o autor apresentou uma visão integrada sobre a relação entre a estrutura industrial, base agrária e o problema da inflação. Reconheceu os desequilíbrios na economia brasileira, mas argumentou que eram parte intrínseca de um processo de desenvolvimento capitalista. Como seria a tônica de sua apresentação, a análise estrutural ofereceu um “diagnóstico” que, ao final, justificou a necessidade de planejamento econômico para equilibrar os setores industrial e agrário. Ademais, sua abordagem também destacou o papel central da integração tecnológica como eixo transformador da economia nacional.

Dito isso, para entender os elementos inflacionários da industrialização segundo a perspectiva de Campos, vejamos como ele estruturou essa discussão:

Ao longo do processo de maturação industrial, entretanto, criam-se inevitavelmente pressões inflacionárias, que podem transformar-se ou não em inflação aberta; essas pressões, sendo como são de natureza estrutural, não podem ser totalmente extintas mesmo com grande sabedoria monetária, conquanto possam ser contidas em nível razoável através de uma esclarecida conjugação de políticas monetárias e fiscais. O que nos interessa investigar, porém, neste contexto, é a natureza do elemento inflacionário inerente ao processo de industrialização. Onde provirá essa pressão inflacionária intrínseca? A resposta a tal pergunta poderá ser dada através de uma rápida análise das consequências da industrialização. (Campos, 1963a, p. 60)

Como primeiro elemento inflacionário inerente ao processo de industrialização, Campos (1963a, p. 60) destacou “a consecução de uma taxa mais rápida de aumento de renda, donde emerge, como corolário, uma intensificação da procura monetária de bens e serviços”. Em outras palavras, à medida que a industrialização impulsiona o aumento

de renda, surge, de forma concomitante, um incremento acelerado na demanda por bens e serviços, especialmente pelos produtos básicos da alimentação, ao menos nas fases iniciais de elevação das rendas, conforme argumentou o autor. Assim, o aumento da renda gera “um germe inflacionário intrínseco” (Campos, 1963a, p. 61), criando um ciclo de pressão sobre os preços.

Como segundo elemento inflacionário da industrialização, Campos destacou o processo de “urbanização”. O autor afirmou que “o fenômeno da urbanização provocava mudança de hábitos, quase sempre no sentido de maior propensão a consumir (e também a importar), devido exatamente à influência do mimetismo urbano” (Campos, 1963a, p. 61). Adicionalmente, Campos assinalou que o “fascínio imobiliário” – referindo-se ao “boom imobiliário” – gerava “vultosos investimentos, que somente lentamente se traduziam em oferta de serviços” (1963a, p. 62). Em sua visão, esses processos também contribuía para a pressão inflacionária no contexto do processo de industrialização.

Por fim, Campos (1963a, p. 61-62) argumentou que, durante o processo de industrialização, ao redirecionar recursos da produção de bens de consumo imediato para a fabricação de equipamentos industriais, gerava-se um impacto inflacionário a curto prazo. Isso ocorria porque, durante o período de construção e implementação da CGP necessárias, a distribuição de rendas se mantinha contínua, sem que houvesse uma oferta imediata de produtos. Esse desvio de fatores produtivos para setores que aumentariam a capacidade produtiva no futuro, mas não resultavam em bens de consumo imediato, causava um desequilíbrio temporário, gerando pressões inflacionárias. Logo, para Campos (1963a, p. 62), o “alongamento do período de produção” na industrialização resultava em um efeito inflacionário no curto prazo, devido aos pagamentos de renda que não se convertiam rapidamente em oferta de bens no mercado.

Em síntese, todos esses elementos destacados compõem, para o autor, “o potencial inflacionário intrínseco ao processo de industrialização” (Campos, 1963a, p. 62, grifos no original). Ao articular uma relação causal entre industrialização, base agrária e inflação, Campos delineou um quadro de desajuste no desenvolvimento capitalista brasileiro, atribuindo-o ao modelo de crescimento desordenado.

Dessa forma, Campos ofereceu uma interpretação estrutural da inflação, vinculando-a diretamente ao processo de crescimento industrial e afastando-se das explicações puramente monetaristas. Embora tenha reconhecido a importância das

políticas monetárias e fiscais, ele as considerou instrumentos auxiliares, úteis para conter o desequilíbrio inflacionário “em nível razoável”, desde que aplicadas de forma planejada e estruturada. A rigor, em nenhum momento de sua apresentação, porém, atribuiu a inflação inerente à industrialização brasileira à simples expansão dos meios de pagamento.

A seguir, destacaremos alguns pontos dessa discussão, sublinhando desde já que eles têm sido abordados ao longo deste trabalho. Esses elementos, entre outros, são fundamentais para compreender uma etapa significativa na trajetória intelectual e institucional de Campos.

Primeiramente, em relação à visão do autor sobre a industrialização nacional, Campos defendeu que a industrialização era um processo necessário e inevitável, ainda que permeado por limitações e desajustes. Ele destacou os benefícios, como o aumento da renda, diversificação econômica e a maior estabilidade diante de flutuações externas. Contudo, também apontou problemas específicos, como as pressões inflacionárias e a dependência de um setor agrário pouco produtivo (Campos, 1963a, p. 59-70). Apesar desses desafios, Campos (1963a, p. 59-70) sugeriu uma projeção otimista para o futuro: a industrialização, ao superar os desequilíbrios iniciais, pavimentaria o caminho para uma integração tecnológica e para uma modernização capitalista da agricultura brasileira.

Disso decorre o segundo ponto que destacamos: a visão de Campos sobre a integração tecnológica por meio da industrialização. O autor considerou essa integração essencial para solucionar problemas estruturais. Em sua análise, a indústria desempenharia um papel central em fomentar uma consciência tecnológica que impulsionaria uma certa revolução agrária (Campos, 1963a, p. 65).¹⁰⁶

Com efeito, Campos justificou essa perspectiva ao vincular o desenvolvimento tecnológico às demandas do mercado interno, geradas pelo crescimento das rendas urbanas e industriais. Assim, ele assinalou que a modernização da agricultura dependia da disponibilidade de máquinas, adubos e outros insumos, cujo acesso seria limitado sem uma base industrial equilibrada e integrada (Campos, 1963a, p. 66-67).

Relacionado a essa discussão, destaca-se o terceiro ponto: a visão de Campos sobre a base agrária brasileira. De maneira crítica, ele apontou que a agricultura do país

¹⁰⁶ Conforme Campos (1963a, p. 65) argumentou: “A consciência tecnológica é, em primeiro lugar, fenômeno muito mais industrial do que rural; talvez seja mesmo necessário criarmos primeiro uma mentalidade tecnológica na indústria, para que ela, de futuro, reacione sobre a agricultura”.

era predominantemente focada em produtos tropicais destinados à exportação, contribuindo pouco para o abastecimento do mercado interno. Além disso, como já mencionado, Campos ressaltou a falta de tecnologia avançada e mecanização, o que limitava sua capacidade de responder de forma eficiente às demandas crescentes geradas pela própria industrialização.¹⁰⁷

Para encerrar, é fundamental delimitar com clareza o período da trajetória intelectual e institucional de Campos a que pertence esse esforço de “dar uma interpretação estrutural à inflação brasileira”, evidenciado nessa sessão em 09 de setembro de 1953 na Associação Comercial do Rio de Janeiro. Posteriormente, o autor foi gradativamente direcionando suas análises da inflação para abordagens centradas em explicações monetárias ou creditícias. Embora desde o primeiro texto analisado já houvesse indicações pontuais, implícitas e nas entrelinhas, à interpretação inflacionária por esse viés, elas não eram tão organizadas e claras quanto o argumento estrutural apresentado nessa ocasião.

A partir de 1955, quando surge sua próxima produção documentada, percebe-se uma mudança nessa perspectiva. As discussões de Campos passam a priorizar explicitamente argumentos monetários e creditícios. Porém, entenda-se bem: é crucial distinguir entre o “diagnóstico” estrutural da inflação brasileira, que caracteriza essa apresentação, e uma possível “terapêutica” estrutural do fenômeno inflacionário. Este último, até onde se pôde apurar, não chegou a ser desenvolvido como parte da produção teórica de Campos. Assim, a conferência de 1953 expressa uma análise estrutural da inflação, mas não uma proposição prática de soluções estruturais para esse problema. Em outras palavras, sua abordagem era mais pragmática e funcional do que uma formulação teórica abrangente sobre a inflação brasileira.

¹⁰⁷ Em uma nota de rodapé, Campos (1963a, p. 65) destacou o seguinte: “A diferente natureza da base agrícola brasileira, comparativamente à dos países já citados, e sua menor adequação às tarefas de industrialização, explica apenas em parte a grande suscetibilidade inflacionária da nossa estrutura econômica. Outros fatores históricos que nos desfavorecem, em comparação a alguns dos exemplos já citados, foram (a) o menor volume de movimentos imigratórios que nos teriam permitido economizar os investimentos necessários à subsistência e formação da mão de obra, desde o nascimento até a idade produtiva, e (b) a menor intensidade do influxo de capitais estrangeiros”. Antes de mais nada, vale mencionar que os países mencionados no texto foram: Estados Unidos, Canadá, União Soviética e Japão. Nossa análise, contudo, sublinha dois pontos centrais da abordagem de Campos: primeiro, os fatores históricos que ele identificou, como a escassez de imigração e o baixo fluxo de capitais estrangeiros, que teriam aprofundado o desajuste estrutural entre a base agrária e o processo de industrialização. Mais importante, porém, é perceber as ausências significativas nessa perspectiva. Campos não considerou, por exemplo, o impacto histórico da Lei de Terra e da escravidão negra no Brasil, fatores cruciais para entender o atraso na formação de uma estrutura agrária mais dinâmica e produtiva (Gorender, 1978; Martins, 2010; Oliveira, 2003a). Essa ausência sugere um limite significativo na análise do autor, especialmente ao comparar o desenvolvimento brasileiro com países que não enfrentaram o mesmo processo histórico de colonização e desenvolvimento social e econômico.

Feita essa demarcação, cabe questionar qual foi a função lógica da escolha de “dar uma interpretação estrutural à inflação brasileira” no argumento de Campos durante essa apresentação na Associação Comercial do Rio de Janeiro em 1953. Em nossa interpretação, essa abordagem fundamentou a tese de que a inflação nacional não poderia ser solucionada exclusivamente por medidas monetárias, mas exigia uma compreensão mais ampla de que os desequilíbrios econômicos eram intrínsecos ao modelo de desenvolvimento capitalista vigente.

Nesse sentido, a análise estrutural cumpriu dois papéis centrais. Primeiro, justificou a inflação como um fenômeno “inevitável” nas condições específicas do Brasil, onde a industrialização intensiva, ao avançar mais rapidamente que a agricultura, gerou desequilíbrios que intensificaram as pressões inflacionárias. Segundo, respaldou a defesa de um planejamento econômico mais abrangente, que fosse capaz de integrar o avanço industrial a uma transformação tecnológica e produtiva no setor agrário.

Ao adotar essa perspectiva, Campos apresentou uma visão integrada das causas da inflação, indo além do controle monetário tradicional. Essa lógica permitiria propor políticas econômicas que não apenas lidassem com os sintomas, mas enfrentassem as raízes estruturais da inflação, alinhando o desenvolvimento capitalista nacional a uma estratégia mais coordenada e abrangente, quiçá integrada ao capital internacional.

Tendo essas considerações em mente, retomemos o fio do argumento de Campos sobre os desequilíbrios identificados na evolução da economia brasileira daquele período. Analisaremos agora o desajuste, identificado pelo autor, entre o processo de industrialização nacional (que ele chamou de “superestrutura industrial”) e a base de recursos naturais. Esse análise foi utilizada por Campos para demonstrar como o crescimento acelerado da indústria, estimulado por uma política cambial específica, ampliou a demanda por matérias-primas e combustíveis (em grande parte importados), gerando um desajuste no balanço comercial da época.¹⁰⁸

¹⁰⁸ De modo efetivo, a expressão “superestrutura industrial” pode ser interpretada de diferentes maneiras, dependendo do contexto em que é utilizada. Naquele período, o termo “superestrutura” remetia, é bem verdade, aos conceitos estabelecidos pelas “ortodoxias stalinistas” que, conforme afirmou Wood (2011, p. 51), “elevaram – ou reduziram – a metáfora base/estrutura à condição de primeiro princípio do dogma marxista-leninista, afirmando a supremacia de uma esfera econômica independente sobre outras esferas passivamente subordinadas e reflexivas”. Segundo essa interpretação, “tendia-se a ver a esfera econômica mais ou menos como sinônimo para as forças técnicas de produção, operando de acordo com leis naturais intrínsecas ao progresso tecnológico, e assim a história se tornou um processo mais ou menos mecânico de desenvolvimento tecnológico” (Wood, 2011, p. 51). A autora esclarece ainda que, “embora o próprio Marx a tenha usado muito raramente e apenas nas formas mais aforísticas e alusivas, ela passou a suportar um peso teórico muito superior à sua limitada capacidade” (Wood, 2011, p. 51). Ver: WOOD, Ellen Meiksins. Repensar a base e a superestrutura. In: *Democracia contra capitalismo: a renovação do*

Campos dividiu o processo de industrialização no Brasil entre 1939 e 1951 em duas fases distintas. Na primeira, entre 1939 e 1945, o crescimento da indústria foi moderado, mesmo diante da redução das importações de matérias-primas e equipamentos. Já no período pós-guerra, de 1946 a 1951, o crescimento industrial se acelerou, impulsionado pela política cambial adotada (Campos, 1963a, p. 70). Segundo o autor, a manutenção de uma taxa de câmbio fixa em meio à inflação interna, aliada ao controle quantitativo das importações, produziu uma supervalorização cambial que acabou favorecendo a indústria nacional. Essa política dificultava a entrada de produtos estrangeiros concorrentes e tornava mais acessíveis, do ponto de vista cambial, os insumos e equipamentos industriais importados. O resultado, conforme Campos, foi uma mudança nos incentivos de lucro: enquanto o setor exportador era penalizado pela valorização cambial, a produção voltada para o mercado interno – especialmente a indústria – era estimulada, tanto pelo acesso facilitado a insumos quanto pela proteção contra a concorrência externa (Campos, 1963a, p. 70-71).

Ainda que criticada pela “ortodoxia econômica” por desestimular exportações e acentuar a dependência de insumos importados, Campos sustentou que, até cerca de 1950, “essa política cambial pecaminosa” havia trazido “mais benefícios do que desvantagens” (Campos, 1963a, p. 71).¹⁰⁹ Para ele, o “ponto de inflexão” ocorreu entre 1950 e 1951, quando a elevação das importações, somada à valorização do café, exerceu forte pressão sobre o balanço de pagamentos. Apesar de se reconhecer a necessidade de ajuste cambial ainda em 1951, a implementação das medidas só foi concluída um ano e meio depois, quando a crise já se mostrava crítica (Campos, 1963a, p. 71).

Nesse contexto, o que Campos buscava destacar, em termos estruturais, era a vulnerabilidade externa do Brasil, resultante desse desequilíbrio. A dependência de importações para sustentar a industrialização, sem uma base local desenvolvida, gerava

materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 51-73. No caso específico de Campos, porém, a expressão “superestrutura industrial” parece funcionar como uma metáfora para indicar que o processo de industrialização no Brasil foi desenvolvido de forma acelerada, mas sem uma base econômica sólida. Ou seja, a industrialização foi desenvolvida sem uma infraestrutura compatível de recursos naturais e de insumos. Assim, a industrialização estaria “descolada” ou “sobreposta” à base de necessidades materiais, criando uma dependência externa. Por essa razão, uma “superestrutura” industrial não se sustentou em uma “base” produtiva interna, o que contribuiu para o desequilíbrio no balanço de pagamentos.

¹⁰⁹ Conforme o autor assinalou: “Essa política de supervalorização cambial tem sido ferozmente criticada e cominada mesmo, pela ortodoxia econômica, com o anátema reservado aos pecados capitais. É fácil, em realidade, apontar-lhe as características desfavoráveis. Em primeiro lugar, tende a desencorajar as exportações, ensejando eventualmente a ocorrência de crises de balanços de pagamentos, com diminuição consequente da capacidade de importar; em segundo lugar, pode estimular indevidamente uma industrialização artificial, baseada em matérias-primas e combustíveis importados, em vista de a importação se tornar mais atraente do que a exploração de recursos internos” (Campos, 1963a, p. 71).

déficits recorrentes no balanço de pagamentos. Mais do que isso, essa industrialização artificial intensificava a demanda por divisas, agravando ainda mais as crises externas (Campos, 1963a, p. 71). Em última análise, o que Campos estava chamando a atenção era para o fato de que, o desenvolvimento industrial, ao não se apoiar em uma estrutura de recursos internos consolidada, demandava sucessivos investimentos externos, o que, por sua vez, ampliava a vulnerabilidade econômica do país.

Quanto ao mais, sob a ótica do planejamento econômico, é importante observar, nessa discussão, o esforço de Campos em analisar o descompasso entre industrialização e disponibilidade de recursos naturais, destacando, em particular, certos aspectos da política cambial que contribuíram para esse desequilíbrio. Em sua avaliação, no entanto, esse tipo de política não deveria ser entendido apenas de forma negativa. Campos reconhecia que, apesar de seus efeitos problemáticos sobre o balanço de pagamentos, a política cambial vigente também exercera um papel estimulante da industrialização, ao ampliar o mercado interno e incentivar a substituição de importações.

Ele argumentou que, se por um lado a expansão industrial havia superado a base de recursos naturais disponível, por outro, esse crescimento criava uma nova demanda que tornava economicamente viável o aproveitamento de jazidas antes negligenciadas – como as de cobre no Rio Grande do Sul e na Bahia, ou a produção de enxofre e álcalis a partir de fontes locais (Campos, 1963a, p. 72). O mesmo raciocínio se aplicava à indústria do alumínio e, de forma mais ambígua, ao setor de combustíveis líquidos, cujo consumo crescente criava um forte ônus para as contas externas, mas também impunha a necessidade de acelerar a prospecção e o refino nacionais (Campos, 1963a, p. 73).

Campos via, portanto, um paradoxo: a industrialização acelerada, sustentada por uma combinação de protecionismo e subsídios, ao mesmo tempo em que tensionava a economia no curto prazo, preparava o terreno para a ampliação da base produtiva interna, tanto em matéria-prima quanto em energia. Para ele, essa ampliação seria decisiva para reduzir a dependência externa e diversificar as exportações brasileiras no futuro.

Isto posto, após tratar das causas estruturais desse desequilíbrio econômico, Campos direcionou sua análise para os fatores conjunturais que agravaram a questão. Ele destacou, a “liberalização de importações, por ocasião do alarma nos mercados mundiais subsequente à irrupção do conflito coreano”, “o simultâneo declínio das exportações” e o contexto excepcional em que o Brasil foi forçado a comprar trigo em moeda forte (Campos, 1963a, p. 73). É interessante recordar que, em 1952, durante a

visita de Acheson ao Brasil, Campos já havia abordado essa discussão, adotando uma perspectiva semelhante sobre os fatores conjunturais que acentuavam o desajuste (ver capítulo 1). Contudo, nessa apresentação na Associação Comercial do Rio de Janeiro, ele foi além, detalhando algumas medidas concretas para enfrentar o problema.

A presente crise de pagamentos externos dramatiza um dos problemas cruciais dos países subdesenvolvidos: o desenvolvimento econômico tende a gerar por si mesmo uma demanda de importações mais do que proporcional ao crescimento da renda, seja porque o processo de capitalização exige grande volume de equipamento industrial importado, seja porque a elevação do nível de renda tende a provocar uma demanda derivada de importações. A eliminação do segundo dos desequilíbrios examinado na presente discussão [isto é, as causas conjunturais de curto prazo do desequilíbrio de pagamentos] exige um tratamento complexo, baseado quer em medidas de caráter genérico, como a contenção da pressão inflacionária, quer em medidas específicas como: (1) reajustamento cambial no sentido de estimular exportações; (2) restrições à importação, e (3) esforço de substituição de importações, mediante o desenvolvimento da produção interna de certas matérias-primas (enxofre, cobre, petróleo) e semimanufaturados (cimento, papel, celulose, álcalis). (Campos, 1963a, p. 73-74)

Como se observa, a “terapêutica” proposta por Campos baseava-se predominantemente em medidas de políticas econômicas que exigiam controle e administração direta do Estado Restrito. Implícita em sua análise, porém, estava a noção de que essas intervenções conjunturais de curto prazo não seriam suficientes para resolver problemas de natureza estrutural. Assim, o planejamento econômico de longo prazo aparecia como uma necessidade ainda mais premente para corrigir desequilíbrios dessa magnitude, reforçando a ideia de que a gestão estratégica seria o único meio de superar vulnerabilidades econômicas e garantir um desenvolvimento equilibrado.¹¹⁰

¹¹⁰ Vejamos o que disse Vianna (1987, p. 83, grifos no original) a respeito desse período: “No início de 1953, a conjuntura econômica estava inteiramente dominada pelo colapso cambial do país. Com atrasados comerciais acumulados em mais de US\$ 600 milhões e sem ter obtido êxito na redução da inflação em relação aos níveis existentes quando do começo do governo, o projeto de ‘sanear a situação econômico-financeira’, para em seguida dar início a uma fase de empreendimentos, parecia sofrer fortes abalos. As dificuldades, entretanto, iriam aumentar: ao mesmo tempo que o governo procurava negociar um empréstimo que lhe permitisse financiar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos, o panorama de nossas relações internacionais modificava-se por completo com a vitória do Partido Republicano e do general Eisenhower nas eleições de fins de 1952 e com a mudança na postura do Banco Mundial para com o Brasil. A ideia de uma segunda fase do governo (de *realizações*) apoiava-se na estabilização da economia e na *ajuda* financeira internacional, consubstanciada no acordo da CMBEU. Ao longo do primeiro semestre de 1953, esses dois pilares ruíram, o que, juntamente com movimentos sociais crescentemente mobilizadores e reivindicadores e com a reacomodação política derivada das eleições municipais de maio de 1953, levou o governo ao abandono do projeto inicial, à decisão de sustentar o propósito de estabilização da economia e a uma reforma ministerial que visava recompor as bases de sustentação do governo com vistas aos futuros embates político-eleitorais”.

No terceiro desequilíbrio destacado por Campos, a análise se volta para a distorção na estrutura de investimentos nacionais. Com base no conceito de “desenvolvimento econômico equilibrado”, o autor apontou que esse desajuste ocorreu porque os investimentos em CGP, especialmente nos setores de transporte e energia, não acompanharam o ritmo acelerado da industrialização e urbanização do país. Como resultado, surgiram os conhecidos “pontos de estrangulamento” na economia brasileira, conceito recorrente ao longo desta pesquisa. Nesse contexto, Campos defendeu que deveria haver “uma certa proporcionalidade, *tecnicamente definida*” entre os serviços de infraestrutura, particularmente os mencionados, e as atividades de superestrutura, como agricultura e indústrias de transformação (Campos, 1963a, p. 74, grifos nossos). Como essa questão já foi amplamente discutida em outros momentos desta pesquisa, a análise desse desequilíbrio será breve.

Uma vez estabelecida a premissa capitalista de que um desenvolvimento equilibrado exigia “investimentos técnicos e adequados” em CGP para sustentar o crescimento dos demais setores produtivos, Campos passou a destacar, em sua análise, aspectos específicos dos dois setores que foram considerados fundamentais para o desenvolvimento capitalista do Brasil, os quais merecem ser detalhados.

No setor de transportes, a dinâmica da argumentação de Campos seguiu uma estrutura clara: inicialmente, ele apresentou dados técnicos (produzidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, vale lembrar) para demonstrar o desequilíbrio nos investimentos, que acabaram favorecendo sistemas custosos e menos eficientes. Em seguida, ele analisou o crescimento dos diferentes modais (ferroviário, rodoviário, aeroviário e navegação marítima), evidenciando como a falta de investimentos adequados nos transportes de massa comprometeu o sistema.

Em termos críticos, sua análise focou na comparação entre o desempenho dos diferentes modais e na crítica ao direcionamento dos recursos para setores mais dependentes de si mesmos. A perspectiva de Campos era clara: era necessário reequilibrar a falta de investimentos nas formas de transporte “mais adequadas à movimentação de massas regulares a longa distância”, devido às exigências da indústria moderna (Campos, 1963a, p. 75). Evidentemente, em sua visão, deveria haver um balanço e correção da distorção de investimentos, que, ao longo do tempo, favoreceu o setor ferroviário e a navegação costeira em detrimento do setor rodoviário e aeroviário.

Conforme veremos oportunamente, esse cenário traria impactos significativos para a trajetória intelectual e institucional de Campos.

Ou seja, sua proposta era corrigir o direcionamento dos recursos para que o desenvolvimento econômico nacional fosse mais equilibrado (Campos, 1963a, p. 75). Em resumo, sua abordagem foi centrada na comparação entre o desempenho dos diferentes modais e na crítica ao direcionamento dos recursos para setores mais dependentes de si mesmos.

Já com relação ao setor de energia elétrica, a argumentação de Campos seguiu a seguinte dinâmica: inicialmente, ele analisou o crescimento aparente da produção de energia elétrica nacional, explicando que esse crescimento foi sustentado pela sobrecarga do sistema existente (“forçado a operar com um fator de carga perigosamente alto”), e não por investimentos em novas instalações. Em seguida, ressaltou a discrepância entre o crescimento da capacidade instalada e o crescimento da produção, alertando para os riscos dessa estratégia (Campos, 1963a, p. 75). Por último, ele sublinhou o impacto do consumo doméstico e das indústrias intensivas em energia como fatores agravantes, como se verifica na citação a seguir.

Um dos importantes fatores explicativos da crise de energia elétrica no Brasil foi o aumento do consumo doméstico, resultante da urbanização e da mecanização de atividades domésticas. Houve, também, desproporção no ritmo de crescimento das indústrias, com um crescimento maior precisamente daquelas que são fortes consumidoras de energia elétrica (indústrias químicas e indústrias metalúrgicas) e um ritmo de crescimento menor nas que consomem menos energia (tecidos e produtos alimentícios). Daí resulta que o índice global de incremento da produção manufatureira não serve de guia para mensuração das tendências de crescimento da demanda de energia elétrica. (Campos, 1963a, p. 76)

Em termos críticos, a conclusão do autor a respeito desse desajuste estrutural ficou implícita, embora ela já tivesse sido analisada por nós, dado que essa discussão é recorrente em outras intervenções de Campos. Sua tese central, desenvolvida a partir de suas práticas institucionais na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, sustentava que a interrupção na estrutura de investimentos nacionais criou “gargalos estruturais” que prejudicaram profundamente o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro.

Naquela ocasião, Campos buscava transmitir aos presentes na sessão na Associação Comercial que uma alocação mais equilibrada e estratégica dos investimentos nacionais poderia ter evitado os problemas enfrentados. Como isso não ocorreu, a solução de longo prazo era evidente: programar e planejar o desenvolvimento capitalista nacional com equilíbrio e critérios tecnocráticos.

Caminhando para os últimos momentos de sua apresentação nessa instituição, Campos analisou o último desequilíbrio estrutural expresso pelo crescimento da economia brasileira: o desajuste no ritmo comparativo de crescimento das várias regiões do país.

Ele estruturou essa secção em três pontos principais: inicialmente, Campos expôs as disparidades econômicas entre as regiões brasileiras, classificando-as a partir de três grupos (renda alta, média e baixa) e destacando o aumento das desigualdades ao longo do tempo. A rigor, Campos (1963a, p. 76-77) classificou o Brasil em três áreas econômicas: de alto rendimento (Distrito Federal, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul), de renda média (Rio de Janeiro, Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais e Mato Grosso) e de renda baixa (demais estados).

Com efeito, entre 1939 e 1951, a participação da primeira categoria na renda nacional aumentou de 53% para 61%, enquanto as áreas de renda média e baixa perderam espaço, refletindo um padrão de concentração econômica semelhante ao aplicado na escala global. Esse processo se evidenciou na evolução da produção industrial, com São Paulo ampliando sua participação de 33% (1939) para 48% (1949), enquanto o Distrito Federal e outros estados com alguma relevância industrial perdeu participação relativa (Campos, 1963a, p. 76-77). Além disso, como observa Campos (1963a, p. 77), o crescimento da ocupação nos setores secundário e terciário foi mais acelerado em estados desenvolvidos, enquanto regiões menos dinâmicas experimentaram estagnação ou regressão.

Em seguida, ele identificou as principais causas para esse desequilíbrio entre as regiões do Brasil. Nesse sentido, foram destacados fatores como o sistema regressivo, a flexibilidade das relações de troca e a emigração de mão de obra de uma região para outra. Por fim, Campos apresentou duas abordagens teóricas para encarar esse problema (a aristocrática e a humanitária) e discutiu soluções para corrigir esse descompasso estrutural no país.

Resumido ao essencial, Campos (1963a, p. 79-80) destacou que a correção dos desníveis regionais era um problema complexo, envolvendo dimensões sociais, políticas e econômicas. Ele contrapôs duas abordagens: a “teoria aristocrática”, que defendia uma concentração de investimentos em áreas mais produtivas para acelerar o crescimento total da economia, na expectativa de que, posteriormente, haveria maior capacidade de capitalização e transferência de recursos para regiões menos desenvolvidas; e a “teoria humanitária”, que considerava essa concentração insustentável do ponto de vista social

e político, podendo gerar prejuízo e comprometer a produtividade geral do país. Para evitar esse desequilíbrio, seria necessário um esforço governamental de redistribuição de fatores, alinhado às iniciativas internacionais que buscam mitigar as desigualdades econômicas entre os países.

Com efeito, ao observarmos as medidas de solução propostas por Campos para esse desajuste, consideramos que a lógica principal se fundamentou na busca por um equilíbrio entre a eficiência econômica e a justiça social. Criticamente, eram medidas de natureza tecnocrática e pragmática na medida em que propôs soluções baseadas em critérios racionais e técnicos, como priorização de investimentos em Condições Gerais de Produção e a integração econômica entre os setores público e privado. Além disso, outra prova disso é que Campos sugeriu que as decisões fossem guiadas por análises econômicas objetivas e planejadas por especialistas, priorizando eficiência e resultados.

3.1.2. A terapêutica

Para encerrar sua análise da “crise econômica brasileira”, Campos organizou seu diagnóstico apontando para cinco postulados que compunham a sua abordagem terapêutica para os desajustes estruturais da economia nacional.

Neste sentido, ele apresentou as seguintes medidas-chave, cada uma detalhada em relação à sua função no desenvolvimento equilibrado: controle inflacionário, redirecionamento estratégico dos investimentos, fortalecimento e investimentos em Condições Gerais de Produção via Estado Restrito, coordenação tecnocrática entre os setores público e privado e, por último, redução dos desníveis regionais sem comprometer o dinamismo das áreas mais desenvolvidas.

A lógica estava centrada na necessidade de: 1) estabilizar a economia, controlando a inflação para garantir um ambiente favorável aos investimentos; 2) priorizar setores estratégicos (infraestrutura) que sustentem o desenvolvimento econômico; 3) coordenar investimentos públicos e privados, evitando desperdícios e maximizando recursos; 4) promover o equilíbrio regional sem sacrificar o crescimento das áreas mais dinâmicas (Campos, 1963a, p. 81-82). Como já assinalado, Campos utilizou uma abordagem racional e tecnocrática, indicando que um planejamento centralizado e estratégico era a chave para corrigir os desajustes estruturais.

Em termos pragmáticos, Campos (1963a, p. 81-82) propôs uma abordagem para reconciliar o crescimento econômico com a estabilidade de preços, o equilíbrio do

balanço de pagamentos e a distribuição dos benefícios do progresso. Ele estabeleceu cinco postulados para essa estratégia: 1) o financiamento inflacionário do desenvolvimento atingido seu limite, exigindo medidas de controle fiscal, crédito e salarial; 2) o crescimento econômico requerendo um consumo mais contido e a destinação prioritária de investimentos em setores de alta relevância social, restringindo escolhas individuais que levassem a distorções; 3) caberia ao governo expandir a infraestrutura, suprindo a ausência de interesse do setor privado, mas criando condições para sua participação futura; 4) era essencial coordenar planos públicos e privados para evitar desperdícios e concorrência desnecessária; e, por fim, 5) devia-se mitigar os desníveis regionais sem comprometer o dinamismo das áreas mais avançadas, evitando uma dispersão excessiva dos investimentos.

Com efeito, é possível dizer que o sentido geral das medidas era estabelecer uma base sólida e equilibrada para o desenvolvimento econômico nacional de longo prazo. A abordagem é altamente tecnocrática, pois privilegia o planejamento centralizado, a racionalidade técnica e a intervenção estatal fundamentada em critérios econômicos e sociais específicos. Campos propôs uma gestão econômica baseada em eficiência, controle de recursos e planejamento estratégico, com pouca margem para decisões oportunas ou políticas populistas. A ênfase na priorização de investimentos, na eficiência público-privada e no equilíbrio regional reflete uma visão tecnocrática de governança econômica.

Ironicamente, as “despedidas” e “agradecimentos” aos “colegas membros do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio” também marcava o contexto de encerramento da participação de Campos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, com a publicação do relatório final dessa instituição, em fins de dezembro de 1953. Além disso, como mencionado anteriormente, após o rompimento com Getúlio Vargas no BNDE, Campos foi transferido pelo Itamaraty para Los Angeles no final de 1953, só retornando ao Brasil em março de 1955 para reassumir alto cargo nesse Banco de Desenvolvimento, agora sob uma nova gestão, após o suicídio de Vargas em 24 de agosto de 1954. Esse período nos Estados Unidos marcaria o início de mudanças significativas na trajetória intelectual e institucional de Campos.

3.2. A primeira inflexão de Campos

A afirmação de que o período entre 1953 e 1955 marcou uma “primeira inflexão” na trajetória intelectual e institucional de Campos encontra respaldo na análise de Bielschowsky (2000, p. 106). Com efeito, o autor identifica três fases distintas no trajeto de Campos entre 1951 e 1964.

A primeira fase, referente aos anos de 1951 a 1953, foi marcada pela atuação de Campos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e por uma breve passagem pela direção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Nesse período, posicionou-se como nacionalista e enfatizou a importância do planejamento para o desenvolvimento econômico brasileiro (Bielschowsky, 2000, p. 106) – fase que, neste trabalho, abrange os capítulos 1, 2 e a primeira metade do capítulo 3. Seu afastamento do BNDE, em 1953, motivado por conflitos pessoais com o superintendente do Banco – “homem de confiança de Vargas” –, teria sido o ponto de partida para mudanças significativas em sua visão sobre o papel do Estado e do capital estrangeiro na industrialização brasileira (Bielschowsky, 2000, p. 106). Embora o episódio não tenha tido conotação ideológica explícita, Bielschowsky (2000, p. 106) sugere que ele marcou o começo de uma inflexão nos temas e no posicionamento adotado por Campos em sua produção intelectual.

A partir de 1955, já de volta à diretoria do BNDE, essa mudança se tornaria mais evidente. Campos passaria a priorizar a crítica à política monetária e cambial, ao que considerava uma estatização excessiva da economia e à defesa de uma maior abertura ao capital estrangeiro (Bielschowsky, 2000, p. 106). No entanto, como observa esse autor, ele não abandonaria a defesa do planejamento da industrialização, apenas reduziria sua ênfase no tema. Isso “talvez porque, ocupando um posto-chave de comando em sua estratégia de industrialização – foi superintendente do BNDE entre 1956 e 1958 e presidente daí até 1959 –, o discurso desenvolvimentista se lhe afigurava redundante” (Bielschowsky, 2000, p. 106).

Com efeito, esse deslocamento de foco culminaria, na terceira fase de sua trajetória, após sua saída do BNDE no final de 1959, em uma postura ainda mais crítica às políticas econômicas oficiais e às correntes nacionalistas da esquerda brasileira. Vale ressaltar que, conforme indicado na introdução, esta pesquisa não se propôs a analisar a “terceira fase” da trajetória intelectual e institucional de Campos.

A terceira fase inicia-se, podemos dizer, após sua saída do BNDE, que se deu em meio à crise ligada ao rompimento do Brasil com o FMI.

Ausente de cargos de destaque e provavelmente amargurado com o episódio de sua demissão, Campos passaria a expressar com maior radicalismo suas críticas à política econômica oficial e às proposições nacionalistas da esquerda brasileira, usando uma linguagem hostil, que só atenuou quando foi nomeado embaixador em Washington por João Goulart, em 1962. Alternaria então artigos sobre problemas internos brasileiros com outros sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, nos quais voltaria a demonstrar sua capacidade única de negociar empréstimos para países subdesenvolvidos, já exibida em seus tempos na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e centrada em argumentos maliciosamente articulados para envolver a parcela progressista da tecnocracia norte-americana ligado ao Partido Democrata. (Bielschowsky, 2000, p. 106-107, grifos nossos)¹¹¹

Considerando a relevância das determinações institucionais para esta pesquisa, convém realizar uma breve análise do episódio que marcou a primeira saída de Campos do BNDE. Para tanto, o exame da memória institucional da tecnocracia brasileira oferece elementos importantes que ajudam a esclarecer esse momento. Diante, no entanto, dos desafios teóricos e metodológicos envolvidos na análise de fontes de caráter memorialístico – como as autobiografias *A fantasia organizada* (1985), de Celso Furtado, e *A lanterna na popa* (1994), de Campos –, esta parte restringe-se ao que foi possível investigar por meio da análise imanente da obra de Campos, complementada por elementos extraídos da entrevista concedida por Furtado a seu respeito.

Em outubro de 1995, Furtado concedeu uma entrevista que fornece pistas interessantes sobre as circunstâncias desse episódio e seus impactos na trajetória de Campos. Publicada na obra *Conversas com economistas brasileiros* (1996), a entrevista levanta algumas questões que exploraremos a partir do fragmento a seguir.

Com relação a Roberto Campos, o senhor comenta, em *A Fantasia Organizada*: “Sempre tivemos um relacionamento cordial, mas

¹¹¹ Dada a relevância das análises de Bielschowsky em *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo* (2000) para esta pesquisa, é oportuno considerar sua abordagem crítica sobre as transformações na trajetória intelectual e institucional de Campos no período em questão. Bielschowsky estrutura sua interpretação a partir da relação entre biografia e ideias, destacando como eventos concretos – demissão, falta de reconhecimento intelectual, isolamento político, posterior nomeação (seguida de outra demissão) e desalento – influenciaram e reorientaram os posicionamentos de Campos. Essa abordagem tem o mérito de evitar uma leitura puramente ideológica ou abstrata da mudança, ancorando-as em situações históricas específicas. Entretanto, sua análise demonstra ao menos duas insuficiências. Primeiro, ao sugerir que as inflexões de Campos decorreram de fatores emocionais e circunstanciais, o autor não examina em profundidade a coerência interna de sua evolução intelectual e institucional. Além disso, não há uma explicação detalhada sobre o conteúdo das críticas de Campos ou sobre como suas novas posições se relacionam com suas ideias anteriores. Assim, embora Bielschowsky (2000) ofereça uma interpretação contextualizada e plausível, sua análise poderia ser aprofundada com uma análise mais rigorosa da lógica e coerência interna das transformações na visão de mundo de Campos e de suas conexões com a tecnocracia brasileira.

nunca fomos muito amigos, dado até mesmo o seu temperamento concupiscente”.

Isso é questão de temperamento. Ele teve um choque na vida e passou a desacreditar completamente no Estado brasileiro, repetindo um pouco Gudin. (...) Roberto, que é um homem moderno, tem certos preconceitos que me chamam a atenção. É uma coisa filosófica, ele é muito cético hoje em dia. E o ceticismo dele é maior com relação ao Estado. Ele também vem do interior do Brasil, do Mato Grosso. Tem uma vida muito especial, porque saiu de um convento para ir para outro convento que é o Itamaraty! A vivência dele foi muito atípica. O que ele fez no Brasil foi muito positivo em uma certa época, até a década de 50. Depois ele sofreu aquela desilusão terrível quando Vargas mudou a política e o afastou do BNDE. Ele então foi para Los Angeles, e sofreu uma mutação.

É esse o choque ao qual o senhor aludiu?

Sim. Ele estava construindo uma obra, vinha das Nações Unidas, onde era considerado um homem de esquerda. Quando se criou o BNDE, foi especialmente a Santiago me convidar para trabalhar com ele. O BNDE foi ideia dele, e vem Getúlio e coloca Maciel Filho como superintendente. O Superintendente tinha 70% do poder de decisão no Banco, eu fui diretor desse banco e sei o que é isso. Maciel Filho, como superintendente, desmanchou tudo e acabou com o que lhe parecia ser um grupinho de economistas. Ele era um camarada completamente cru em Economia, era um pau mandado de Getúlio.

O Roberto Campos chama-o em *Lanterna na Popa de bundinha*.

Bundinha, era o apelido dele. E esse camarada assume nada menos que a Superintendência do BNDE, que era o cargo poderoso, na época. Então Roberto brigou, foi embora, demitiu-se, e pensou: “Eu com o Estado não tenho mais nada em comum”. Passou algum tempo lá fora, tomou um banho de estrela em Hollywood, e quando voltou era outro homem. (Biderman, 1996, p. 86-87, grifos [negrito] no original, grifos [itálico] nossos)

Antes de qualquer tentativa de interpretação desse trecho da entrevista concedida por Furtado, é preciso qualificar um pouco mais sua perspectiva a respeito do episódio do desligamento de Campos do BNDE. Conforme já indicado, em começos de 1953, fora criada a unidade BNDE-CEPAL, sob direção pessoal de Furtado, conforme as diretrizes que haviam sido estabelecidas pelo próprio Campos durante sua visita a Santiago (Furtado, 1985, p. 170). Do que se tratava essa parceria?

O plano de trabalho compreendia um “diagnóstico” da situação econômica do país, um “prognóstico” das tendências, num horizonte de tempo variando de 5 a 7 anos, e uma série de projeções com base em hipóteses sobre o comportamento de variáveis instrumentais, vale dizer, decisões a serem tomadas pelo Governo. O objetivo era demonstrar quais as opções que estavam abertas e quais as consequências prováveis das ações ou omissões dos centros de decisão sob controle governamental. Saíamos da discussão conceitual, em torno da natureza da planificação, para uma demonstração concreta de viabilidade de sua utilização a partir da informação

disponível, e de seu alcance prático como instrumento de política de investimento. (Furtado, 1985, p. 170)

Como se observa, o que estava em jogo nas práticas tecnocráticas postas em funcionamento por Campos na direção do BNDE, em colaboração com a CEPAL, era a organização técnica do desenvolvimento capitalista brasileiro, por meio da realização de pesquisas e diagnósticos sobre os problemas estruturais da economia nacional. Como destacou Furtado (1985, p. 170), “o plano de trabalho inicial era ambicioso” – basta lembrar, como aponta Lopes (1991, p. 206), que “as projeções e os trabalhos do grupo BNDE-CEPAL, publicados em 1955, serviram de base à elaboração do Plano de Metas”. Um plano de trabalho que, porém, teve sua lógica reformulada e acabou sendo reduzido a proporções mais modestas (Furtado, 1985, p. 170). Mas por que isso ocorreu?

É que, logo após sua instalação [BNDE-CEPAL], a direção do Banco entrou em crise. Em suas manobras para manter sob controle uma situação política escorregadia, Vargas surpreendeu a Campos nomeando para o cargo de Superintendente do Banco um homem totalmente estranho às preocupações que haviam levado à sua criação. Campos ficou com uma das duas Diretoriais, cabendo a outra a Cleantho Leite. Mas 70 por cento do poder de decisão, segundo sua opinião, concentrava-se em mãos do Superintendente. Vargas, certamente advertido da importância da instituição que vinha de ser criada, colocou no posto-chave um dos membros de sua velha guarda, Maciel Filho. Pouco depois tivemos a renúncia de Campos, que foi acompanhado no gesto por vários de seus colaboradores. Explicou-me ele que tentara conviver com Maciel Filho, pessoa despreparada e de cujos desígnios ele não se dava conta, mas que malograra nos seus esforços. Pediu-me que explicasse a situação a Prebisch e que julgasse por minha conta se valeria ou não a pena levar adiante a missão. Desci o elevador do Ministério da Fazenda, onde estávamos instalados, com um peso na alma. As frases de Campos continuavam zunindo nos meus ouvidos. Ao despedir-se ele dissera, em tom de reprovação por meu inveterado otimismo: “É o que acontece a quem tenta fazer algo de sério neste país”. Eu tinha consciência de que o país vivia momentos cruciais e de que a causa básica das tensões eram as transformações provocadas pelo surto de industrialização. (Furtado, 1985, p. 170-171)

Veja-se, sob esse relato memorialístico, que Furtado esteve presente no momento em que houve a reconfiguração política, ideológica e institucional no BNDE que motivou o desligamento de Campos das funções diretivas da instituição. Diante dessa situação, consideramos importante destacar ao menos três questões plausíveis associadas a esse episódio, as quais, em certa medida, poderão ser identificadas na

estrutura argumentativa e nas posições defendidas por Campos em seus textos posteriores a 1953.

Em primeiro lugar, aquilo que Furtado descreveu como “um certo choque ou desilusão política”. Veja-se, sob a ótica da entrevista, que Furtado mencionou que Campos sofreu uma “desilusão terrível” quando Vargas mudou a política institucional do BNDE e o substituiu por um apadrinhado político seu – um “homem de confiança”. Com isso, a entrevista sugere que, até esse momento, Campos possuía uma visão relativamente positiva do Estado Restrito brasileiro e seu papel no desenvolvimento econômico, algo que a nossa pesquisa vem evidenciando até esse ponto. Se houve um afastamento solicitado ou uma mudança brusca nas diretrizes políticas que ele defendia, isso pode ter levado Campos a questionar suas opiniões anteriores – não por acaso, o tom crítico e sarcástico com que passou a tratar práticas clientelistas e paternalistas da política brasileira se tornaria cada vez mais incisivo em seus escritos, especialmente em suas colunas jornalísticas após seu segundo desligamento do BNDE, em 1959.

Em segundo lugar, aquilo que Furtado chamou de “ceticismo crescente em relação ao Estado”. A entrevista sugere que, após a desilusão vivida no episódio de sua saída do BNDE, Campos teria passado a desacreditar na capacidade do Estado Restrito brasileiro, o que pode ter contribuído para sua posterior inflexão crítica em relação ao planejamento estatal e ao papel das instituições governamentais no desenvolvimento econômico. Furtado comparou esse movimento ao que aconteceu à trajetória de Eugênio Gudin, que também desconfiava da capacidade estatal de promover o desenvolvimento econômico do país. Independentemente da comparação de trajetórias, o que nos interessa mesmo é afirmar que antes de 1953, a análise imanente da produção intelectual de Campos demonstra que apesar de crítico ele defendeu o papel ativo do Estado Restrito no desenvolvimento econômico nacional – posição que, aliás, fundamenta a caracterização de Bielschowsky (2000) ao identifica-lo, nesse momento, como um autor de orientação “nacionalista”.

Em terceiro lugar, sobre a “mudança na política econômica do governo Vargas” mencionada por Furtado. Por sinal, é fato que o contexto de 53 é crucial nesse sentido. Foi nesse ano que Vargas introduziu políticas mais nacionalistas e intervencionistas, como a criação da Petrobras, o que pode ter sido interpretado por Campos como um afastamento do modelo de desenvolvimento econômico que ele defendia. Esse fator

pode também ter sido decisivo para sua mudança de perspectiva sobre o papel do Estado.¹¹²

Tendo isso em vista, vejamos como Campos interpretou esse momento.

Voltemos entretanto ao BNDE. Minha permanência e a de Glycon de Paiva, na fase formativa da instituição, não foi de longa duração. Pouco mais de um ano depois de instalado o banco, apresentamos, em 22 de julho de 1953, nossa carta conjunta de renúncia a Getúlio Vargas, uma vez que Maciel Filho insistia na politização da organização. Apensado à carta havia um relatório em que criticávamos as violações, por Maciel Filho, do princípio de decisão colegiada, suas imprudências administrativas, os deslizes contábeis e o perigo de uma distorção de prioridades. (...) Nossa querela, a de Glycon de Paiva como diretor técnico e minha, como diretor econômico, com Maciel Filho, era de natureza técnico-política. Maciel insistia no ponto de vista de que o BNDE não devia ser apenas um instrumento de desenvolvimento econômico, senão também que um instrumento de afirmação política do governo Vargas. As tensões foram se agravando e chegaram ao clímax quando Maciel Filho quis forçar a diretoria a aprovar um projeto que os órgãos técnicos consideravam não-prioritário e economicamente inviável – a implantação no Rio de Janeiro de uma fábrica de locomotivas. O mercado nacional à época era pequeno, a localização provavelmente errada e não havia grupos empresariais capaz de levar adiante o empreendimento em bases sadias. Nossa objeção terminante ao projeto acabou sendo transmitida ao presidente Vargas, que manifestou apoio à posição de Maciel Filho. Pedimos exoneração do BNDE – Glycon de Paiva e eu – em carta a Getúlio Vargas de 1º de julho de 1953, protestando contra aquilo que em nosso *purismo tecnocrático* considerávamos ser um desvirtuamento do banco. Voltaríamos depois ambos ao BNDE. Em agosto de 1954, Glycon de Paiva, logo após a queda de Getúlio, foi convidado por Gudín para presidir o banco. E eu viria a ser reconvidado, deixando o consulado em Los Angeles, em março de 1955. O outro amigo que havia trabalhado conosco na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, Lucas Lopes, passara a ser ministro de Viação e Obras Públicas. A tríada de tecnocratas voltaria ao centro do poder. (Campos, 1994, p. 206-208, grifos no original)¹¹³

¹¹² Furtado sugere um possível quarto fator, qual seja, uma espécie de “influência do meio institucional e da trajetória pessoal” de Campos. Em outras palavras, o que Furtado estava chamando a atenção era para como a formação e a trajetória de Campos podem ter desenvolvido sua visão de mundo. Ele destaca que Campos teve uma vivência “atípica”, passando de um convento para outro (do seminário ao Itamaraty), o que pode ter moldado sua forma de enxergar o Brasil e suas instituições. Isso pode indicar que sua experiência no serviço diplomático e econômico, especialmente no período varguista, expôs limitações do Estado que ele antes não percebeu.

¹¹³ Vale destacar outro relato Campos (1994, p. 194) sobre Maciel Filho, que sintetiza a disputa no BNDE: “Fiéis ao princípio de preservação de rentabilidade do banco e de análise e viabilidade dos projetos pela mensuração da relação custo/benefício, Glycon de Paiva, pelo Departamento Técnico e eu, pelo Departamento Econômico, vetamos vários projetos nitidamente de cunho político e sem embasamento técnico, favorecidos por Maciel Filho. Dizia-nos ele, de vez em quando, que estávamos enganados ao pensar que o BNDE era uma organização exclusivamente técnica. – Na realidade – dizia – inexistem no governo organizações estritamente técnicas. É inevitável a injeção de motivações políticas no próprio BNDE, pois se trata de um instrumento de governo e o dr. Getúlio Vargas assim quer usá-lo. Nem mesmo o princípio do concurso público de provas e títulos parecia importante para Maciel Filho.

Em termos críticos, é importante observar que, embora a versão de Campos sobre o episódio guarde proximidade com o relato memorialístico de Furtado (Biderman, 1996, p. 86-87), sua saída do BNDE é apresentada, sobretudo, como um gesto técnico e ético contra a politização da instituição. A escolha cuidadosa de suas palavras sugere um esforço deliberado de autopreservação e de legitimação de sua trajetória intelectual e institucional como um tecnocrata “puro” – movimento que se perfila no que Michael Pollak (1998) caracterizou como “disputa e enquadramento da memória”, cujo objetivo último é a construção de uma “memória oficial”, isto é, a consolidação de uma imagem pública que certos setores da elite dirigente buscam impor ou preservar.

Ainda assim, por tratar-se de uma memória pessoal, escrita décadas mais tarde e moldada pela trajetória e interesse do próprio autor, essa perspectiva apresenta lacunas significativas. Entre elas, destacam-se a ausência de uma análise mais detida sobre os interesses políticos em jogo, a posição do governo Vargas ou as expectativas econômicas relacionadas ao projeto então em disputa – questões relevantes, mas que extrapolam os limites desta pesquisa.

De todo modo, é sob essa ótica que Campos apresenta suas razões para sua demissão em 1953: a politização do banco, o desrespeito às decisões colegiadas, a má gestão administrativa, os conflitos sobre prioridades de investimento e o apoio de Vargas a Maciel Filho. Assim, uma hipótese plausível é que essa inflexão em 1953 tenha resultado da combinação entre um choque político pessoal (seu afastamento do governo), um desencanto com o Estado Restrito brasileiro diante de mudanças institucionais e econômicas, e a influência crescente de ideias mais cétricas quanto à capacidade estatal de conduzir o desenvolvimento capitalista nacional. Esse processo complexo pode ter marcado o início de sua aproximação com argumentos mais liberais e críticos ao intervencionismo estatal.

Por agora, podemos circunscrever essa “primeira inflexão” de Campos a esses aspectos intelectuais e institucionais. De maneira mais ampla, sua reorientação parece ter sido motivada não tanto por questões internas ao BNDE, mas pelo fim de sua participação na Comissão Mista, pela mudança de governo nos Estados Unidos – com a vitória do presidente Eisenhower e a guinada pró-mercado –, além do retorno ao poder,

Dizia-nos que concordava em que o recrutamento fosse mantido à base de concurso, para cerca de 80% do pessoal. Mas seria necessário que lhe reservássemos uma quota de apadrinhamento político de 20%”.

no Brasil, de uma corrente tecnocrática associada às ideias neoliberais nos governos Café Filho e Juscelino Kubitschek (Bielschowsky, 2000). Nesse sentido, mais do que uma ruptura conceitual, seu reposicionamento refletiu um ajuste pragmático e funcional frente ao novo cenário.

Com efeito, também é crucial considerar o impacto de seu período nos Estados Unidos, um “interlúdio” ainda pouco explorado pela historiografia econômica. Entre julho de 1953, quando solicitou desligamento do BNDE, e março de 1955, quando retornou à instituição, faltam análise mais profundas sobre seu desenvolvimento intelectual e institucional, restando apenas relatos memorialísticos esparsos do próprio autor que pouco aprofundam o contexto histórico.

3.3. Campos e o BNDE: um retorno decisivo¹¹⁴

Em 22 de julho de 1955, cerca de três meses após reassumir o cargo de diretor econômico do BNDE, Campos proferiu a conferência “As três falácias do momento brasileiro” no Ciclo de Estudos “Roberto Simonsen”, promovida pela Federação da Indústrias de São Paulo (Fiesp).¹¹⁵ Dirigida a um público de capitalistas paulistas, sua

¹¹⁴ Os textos analisados aqui e no próximo tópico foram produzidos em 1955, durante o governo Café Filho, e já não se inseriam diretamente no âmbito das práticas tecnocráticas nem das diretrizes da Comissão Mista na trajetória intelectual e institucional de Campos. A partir desse ano, todos os textos seguintes examinados nesta pesquisa foram elaborados no contexto de sua segunda e mais longa passagem pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. No entanto, como a institucionalidade do banco será abordada apenas no próximo capítulo, essa discussão será tratada lá. Neste momento, o foco permanece nos fundamentos capitalistas do pensamento de Campos sobre a organização do desenvolvimento econômico brasileiro, sem antecipar as determinações institucionais do BNDE, que serão tratadas em detalhes oportunamente.

¹¹⁵ A Fiesp surgiu da necessidade de uma instância político-institucional para os industriais paulistas, levando à fundação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) em 1928. Nos anos 1930, com a reorganização sindical promovida por Getúlio Vargas, o Ciesp foi renomeado como Fiesp. Em 1942, retomou sua identidade original como sociedade civil vinculada à Federação. Desde então, a Fiesp tem atuado para fortalecer a industrialização no Brasil. Atualmente, sua principal pauta é a competitividade, com foco na redução de custos de produção e no combate à desindustrialização. Ver: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. História. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/historia/>. Acesso em: 05 mar. 2025. Assim como na nota de rodapé sobre a Associação Comercial de São Paulo, Dreifuss (1981, p. 71) também caracteriza a Fiesp como uma “estrutura de poder político de classe do bloco multinacional e associado”, composta por “agentes sociais modernizantes-conservadores” que defendem interesses comuns na modernização do país. Segundo o autor, “no início da década de sessenta, a Fiesp e o Ciesp haviam se tornado canais significativos de representação dos grandes industriais locais, a maioria deles associados a corporações multinacionais, e mesmo de certas empresas multinacionais” (Dreifuss, 1981, p. 93). Além disso, como aponta o autor, grande parte da tecnocracia vinculada aos interesses da Fiesp e da Ciesp, em 1962, integrava órgãos políticos criados tanto para promover interesses modernizantes-conservadores quanto para articular a derrubada do governo nacional-reformista de João Goulart (Dreifuss, 1981, p. 95).

exposição abordou os principais “obstáculos subjetivos” ao desenvolvimento capitalista do Brasil.¹¹⁶

Uma análise da estrutura significativa de sua exposição revelou que seu núcleo estava centrado no 1) problema do nacionalismo e em suas implicações políticas e econômicas, especialmente nos setores petrolífero e mineral e na participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico do país. Além desse ponto central, dois outros pontos principais estruturam o argumento de Campos: 2) uma discussão sobre as implicações da defesa do socialismo como possível via para o desenvolvimento econômico do Brasil; e, 3) uma crítica ao comportamento de consumo supérfluo de luxuoso do empresariado nacional (Campos, 1963b, p. 117-142).

Para compreender a estrutura interna dessa conferência, no entanto, é necessário primeiro contextualizar esse fórum de debates sobre Roberto Simonsen, especialmente à luz das transformações na política econômica nacional após o suicídio de Vargas e durante a gestão de Café Filho, um período de crise, incerteza e reformas. Esse panorama permite situar minimamente a participação de Campos no ciclo de estudos, que não apenas homenageava um dos principais defensores da industrialização, mas também reafirmava essa agenda como caminho para superar o atraso brasileiro.

A rigor, para que nós tenhamos alcance do significado desse fórum de debates, é essencial começar pela questão central: quem foi Roberto Simonsen (1889-1948)? Segundo Bielschowsky (2000, p. 81), Simonsen foi, sem dúvida, o maior líder industrial brasileiro e o principal ideólogo do desenvolvimentismo nacional.

Empresário, engenheiro e economista, Simonsen inseriu-se na vida política nacional através dos postos de comando que assumiu nas entidades representativas do empresariado industrial. Foi vice-presidente do Centro Industrial de São Paulo, logo após sua inauguração, em 1928. Foi presidente, em 1935 e 1936, da Confederação Industrial do Brasil (transformada, posteriormente, na Confederação Nacional da Indústria) e presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entre 1937 e 1945. Em 1937, fora membro provisório do Conselho Federal do Comércio Exterior, como representante do empresariado industrial e, em 1944, foi membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Foi deputado “classista” na Assembleia Constituinte de 1934 e, eleito senador pelo PSD em 1945, participou também da Constituinte de 1946. (Bielschowsky, 2000, p. 81)

¹¹⁶ O conteúdo dessa conferência foi publicado no primeiro bimestre de 1957, na edição n. 133 de janeiro/fevereiro da revista *Digesto Econômico*. Posteriormente, foi incorporado e republicado em 1963(b) no livro *Ensaio de História Econômica e Sociologia*.

A partir dessa trajetória política e institucional, Simonsen defendeu o intervencionismo estatal na economia, sustentando que o Estado Restrito deveria atuar como indutor do desenvolvimento industrial. Além disso, defendeu políticas de planejamento econômico, proteção à indústria nascente e investimentos em infraestrutura para viabilizar a modernização produtiva do país (Bielschowsky, 2000, p. 81-102; Sola, 1998, p. 65-71). Na prática, posicionou-se contra a visão de que o Brasil deveria manter-se como uma economia essencialmente agrária e exportadora de bens primários, defendendo um modelo de crescimento baseado na industrialização (Bielschowsky, 2000, p. 85). Olhando para trás, pode-se dizer que Simonsen foi a expressão dos ideais do empresariado industrial brasileiro que defendia a substituição das importações e a ampliação da base produtiva nacional.

Com efeito, os principais elementos que estruturaram e deram unidade ao seu pensamento desenvolvimentista foram os seguintes:

Em conclusão, as teses defendidas por Simonsen e que entraram em circulação por volta de 1944 representavam a opção por uma estratégia econômica bastante típica – que mais tarde seria qualificada de desenvolvimentista. Respectivamente: a) crescimento acelerado da renda nacional, cujo polo dinâmico deveria ser o processo de industrialização com vistas à autossuficiência relativa do país – condição para superar definitivamente as condições ao crescimento impostas pela restrição cambial; b) expansão e diversificação do mercado interno como motor dinâmico do crescimento econômico; c) preocupação com as dimensões sociais do desenvolvimento capitalista no Brasil refletida, entre outras coisas, nas propostas concretas de gastos públicos a serem canalizados para programas de educação e saúde; e d) o Estado como o *centro* privilegiado do qual deveriam partir as diretrizes a longo prazo para levar a cabo a “revolução das estruturas”, por meio das novas técnicas de planejamento. (Sola, 1998, p. 70, grifos no original)

Para os propósitos desta pesquisa, não é necessário revisar exaustivamente as posições de Roberto Simonsen sobre os principais temas que abordou. Este breve panorama de seu pensamento basta para situar o debate no qual Campos possivelmente se inseriu ao participar, em julho de 1955, do ciclo de estudos dedicados ao “legado ideológico” (Bielschowsky, 2000, p. 82) de Simonsen.

Naquele momento, o líder industrial já havia falecido, tendo morrido precocemente em 1948, aos 59 anos. Não obstante, o seu “legado ideológico” ainda ocupava um papel central nos debates nacionais sobre a expansão da industrialização brasileira, especialmente no debate entre “dirigismo *versus* liberalismo” – voltaremos a

essa questão mais adiante. De modo efetivo, como observa Bielschowsky (2000, p. 82), mesmo não havendo um sucessor à altura de Roberto Simonsen no papel de ideólogo do desenvolvimentismo, o próprio processo de industrialização e fortalecimento da classe industrial favoreceram a preservação e ampliação dessa ideologia no setor privado. Aliás, é fundamental sublinhar que, as ideias de Simonsen continuaram a influenciar a formulação das políticas econômicas e mantiveram-se como uma “matriz ideológica” no país (Sola, 1998, p. 65) até, pelo menos, o período final do ciclo desenvolvimentista, em 1964 (Bielschowsky, 2000). Assim, mesmo após sua morte, o pensamento de Simonsen foi assimilado pelas lideranças do empresariado industrial nacional.

Mas, olhando-se atentamente, é fundamental observar que, conforme assinala Bielschowsky (2000, p. 89 e 91), não havia consenso entre os principais industriais quanto à questão da participação direta do Estado Restrito e do capital estrangeiro na economia. Esses temas geravam divergências dentro do empresariado industrial brasileiro. Com efeito, a falta de unidade em torno dessas questões é um ponto central a ser sublinhado aqui, especialmente porque elas estavam no cerne das reflexões de Campos ao longo de sua trajetória intelectual e institucional – cabe adiantar que, pragmaticamente, ele instrumentalizou esses dois critérios em sua interlocução com esses setores capitalistas, como veremos oportunamente.

Isto posto, consideramos que, mais do que uma homenagem, o ciclo de debates sobre Roberto Simonsen refletia uma estratégia dos setores industriais nacionais para reafirmar o papel da indústria no desenvolvimento capitalista do Brasil. Essa intenção se torna ainda mais evidente ao se considerar o contexto da época: durante o governo de Café Filho, a condução do Ministério da Fazenda passou por duas gestões distintas.¹¹⁷ A primeira, sob Eugênio Gudín, priorizou negociações com a comunidade financeira internacional, com foco na política de capital estrangeiro e na estabilização doméstica. A segunda, liderada por José Maria Whitaker, reorientou a política econômica ao reconfigurar medidas de seu antecessor, especialmente no que se refere ao controle cambial brasileiro (Abreu, 1990, p. 151-165).

A seguir, sintetizamos os principais aspectos de cada gestão para concluir o quadro em que se inseriu o ciclo de estudos sobre Simonsen, no qual Campos se apresentou Campos em 22 de julho de 1955.

¹¹⁷ Nos 15 meses que se seguiram ao suicídio de Getúlio Vargas o Brasil teve três ministros da Fazenda: Eugênio Gudín (de setembro de 1954 a abril de 1955); José Maria Whitaker (de abril de 1955 a outubro de 1955) e Mário Câmara até a posse de Juscelino Kubitschek em 31 de janeiro de 1956 e a nomeação de José Maria Whitaker para o cargo (Malan, 1997, p. 78).

Nestes termos, após a crise que levou ao fim do segundo governo Vargas, como assinala Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 151-152), Café Filho buscou equilibrar diferentes forças políticas na composição de seu ministério, embora a predominância conservadora fosse evidente, com destaque para a presença de figuras da UDN e opositores de Vargas. Para o Ministério da Fazenda, nomeou Eugênio Gudín, economista alinhado a uma política financeira ortodoxa e um dos principais críticos do desenvolvimentismo defendido por Simonsen.¹¹⁸ Com efeito, seu principal objetivo era o combate à inflação, atribuindo-a à monetização do déficit público e à expansão do crédito. A rigor, sua escolha se justificava pelo prestígio junto à comunidade financeira internacional, fator considerado essencial para renegociar os compromissos externos do país e aliviar a crise cambial (Abreu, 1990, p. 152).

Na prática, a política externa de Gudín priorizou a atração de capital estrangeiro, facilitada pela Instrução 113 da Sumoc, que removeu barreiras burocráticas para a importação de equipamentos sem cobertura cambial (Abreu, 1990, p. 154). Embora essa medida tenha sido criticada por supostamente favorecer investidores estrangeiros, Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 154) observa que elas apenas consolidavam tendências já presentes no segundo governo Vargas.

¹¹⁸ A esse respeito, é interessante observar o que Campos (1994, p. 240-241, grifos no original) relatou em suas memórias: “Um dos espetáculos intelectuais mais interessantes da história econômica brasileira foi a famosa controvérsia entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, em 1944. Essa controvérsia foi sistematicamente apresentada pela *mídia*, impregnada de nacionalismo, de forma injusta para Gudín e simpática para Simonsen. Este era visualizado como o defensor da industrialização, então identificada com desenvolvimentismo e independência, enquanto Gudín era apresentado como defensor de uma postura colonial de defesa da produção primária. Em suma, uma postura antiindustrializante. Aquele era um progressista. Este, um reacionário. Era uma grotesca deformação da verdade. A diferença é que Gudín insistia em que o processo industrializante deveria observar as linhas de vantagens comparativas e deveria caber principalmente ao setor privado, sem se relegar a agricultura à posição de vaca leiteira para financiar a industrialização. E criticava a combinação de taxas cambiais sobrevalorizadas (que puniam a agricultura) e excessivo protecionismo (que privilegiava a indústria). Disso, arguia ele, resultariam pressões inflacionárias e dificuldades cambiais. Ao passo que Gudín enfatizava a produtividade, Simonsen endeusava acriticamente a industrialização. A análise das vantagens comparativas lhe parecia secundária, pois elas poderiam ser artificialmente criadas durante o aprendizado possibilitado pela proteção contra importações. Simonsen se apoiava nas teses de Manoilescu, depois convincentemente refutadas por Jacob Viner, em conferências feitas na Fundação Getúlio Vargas, a convite de Gudín. A tese de Simonsen seria reforçada, no fim da década de 40, pelas doutrinas da CEPAL, da ‘industrialização substitutiva de importações’, como único remédio para as crises cambiais. Era prevalecte, à época, o pessimismo exportador. O *export oriented growth* era algo que só muito mais tarde, na década de 80, adquiriria respeitabilidade, à luz do espetacular sucesso dos ‘tigres asiáticos’. (...) Na grande controvérsia brasileira, Simonsen triunfou no curto prazo. O Brasil embarcou num processo de industrialização fechada, extremamente protecionista e ineficiente. O resultado foram, como previa Gudín, inflação e crises cambiais crônicas. No longo prazo, foi Gudín que tinha razão. O atual movimento mundial de abertura econômica, integração de mercados e liberalização comercial na América Latina teve nele um grande precursor”. Ver: CAMPOS, Roberto. A grande controvérsia e a imagem injusta. In: *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 240-241.

No plano interno, Gudin desenvolveu medidas típicas de ortodoxia econômica para estabilização: contenção monetária, elevação do compulsório e cortes orçamentários (Abreu, 1990, p. 151-152). Efetivamente, essas ações tiveram impactos severos, provocando crise de liquidez, falências bancárias e retração do crédito, o que rapidamente afetou os investimentos produtivos. O importante a sublinhar é que, no setor industrial, especialmente no financiamento de capital fixo e giro para produção, a conjuntura de 1954-1955 foi de incerteza e insatisfação. Vejamos, em linhas gerais, a lógica desse processo:

No que concerne às contas do governo, Gudin pretendia implementar um austero programa fiscal, aliando ao corte nas despesas públicas um incremento na receita orçamentária. Este último revelou-se politicamente inviável, dada a oposição no Congresso à elevação da carga tributária. O que Gudin desejava, de fato, era a modificação do orçamento de 1955 que havia sido aprovado pelo Congresso com um significativo déficit. Finalmente, o Presidente concordou em aprovar um plano que determinava em 1955 um corte de 36% (das dotações originais) na alocação das verbas ministeriais, sendo que os ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e Viação e Obras Públicas teriam suas dotações reduzidas em 60%. Uma vez mais, deparando-se com uma suposta necessidade de redução dos gastos do governo, a ortodoxia optaria prioritariamente pelo corte dos investimentos públicos ao invés dos gastos em consumo. (Abreu, 1990, p. 155-156)

Em última instância, o que estava em jogo era o clássico debate econômico entre estabilização e crescimento, uma questão central nas reflexões na década de 1950. Seja como for, no início de abril de 1955, o Ministério da Fazenda passaria a ter um novo titular.

Visando apaziguar a plutocracia paulista, particularmente os cafeicultores, Café Filho nomeou para a pasta da Fazenda o banqueiro paulista José Maria Whitaker, ex-ministro da Fazenda de Vargas no governo provisório. Contundente crítico do regime de taxas múltiplas de câmbio estabelecido pela Instrução 70 da Sumoc, Whitaker se havia notabilizado pela intransigente defesa dos interesses da lavoura e tinha como principal meta no ministério a eliminação do “confisco cambial”. O novo ministro considerava o sistema cambial vigente uma “exação fiscal”, uma “expropriação injusta... e contrária à Constituição”. Whitaker preocupava-se também com o incentivo às atividades produtivas, “não por apelos enfáticos, mas por facilidades efetivas, dando-lhes sobretudo crédito...”. A fase de “contenção parecia acabada: gozando de amplo apoio junto às classes produtoras, especialmente no setor agrícola, a inflação parecia preocupa-lo apenas enquanto exercício de retórica. Interessava sepultar definitivamente

mais de duas décadas de controle cambial, restituindo à lavoura o que pensava ser-lhe de direito. Eram procedentes as expectativas das classes produtoras quanto a uma total reversão na condução da política econômica. (Abreu, 1990, p. 157-158)

Em contraste com a política restritiva de Gudin para conter a inflação, Whitaker apresentou uma abordagem mais expansionista. Como observa Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 158), ele buscou expandir o crédito para comércio, indústria e agricultura. Partindo da distinção entre emissões inflacionárias e não inflacionárias, Whitaker defendeu a expansão da base monetária quando direcionada aos setores produtivos, mas rejeitou sua utilização para cobrir déficits do governo.

Efetivamente, ao facilitar o crédito e restaurar a liquidez, Whitaker minou os esforços anteriores de Gudin de estabilização econômica. Em termos práticos, a crise bancária de maio de 1955 deixou claro o risco da política restritiva anterior e, ao intervir rapidamente para evitar um colapso financeiro, Whitaker mostrou pragmatismo, mesmo que isso significasse um revés para a estratégia de ajuste fiscal (Abreu, 1990, p. 163).

Resumindo os principais impactos da transição da política de Gudin para a de Whitaker, observamos os seguintes efeitos na economia brasileira: o PIB cresceu de 7,8% em 1954 para 8,8% em 1955, impulsionado pelo avanço industrial. Apesar da contração de crédito no final de 1954, o setor industrial apresentou um crescimento expressivo, de 9,3% para 11,7%. A inflação geral caiu de 30% (1954) para 13,1% (1955), embora essa redução tenha sido mais influenciada pela queda nos preços agrícolas do que por ações diretas da política econômica (Abreu, 1990, p. 163). Na avaliação de Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 163), o que esses números sugerem é que, embora a estabilização monetária de Gudin tenha sido revertida, fatores estruturais, como o bom desempenho agrícola, ajudaram a conter a inflação, mascarando possíveis efeitos expansionistas das medidas adotadas por Whitaker.

Quanto ao mais, é fundamental sublinhar que os desafios desse período evidenciaram o dilema do modelo econômico brasileiro da época: a tentativa de equilibrar os interesses da elite agroexportadora, especialmente os produtores de café, com as demandas da industrialização (Abreu, 1990, p. 158-159). Realmente, Whitaker inclinou-se claramente para o primeiro grupo, restaurando parte dos privilégios cambiais enfraquecidos pelas políticas de controle anteriores – essa discussão será retomada no próximo capítulo.

Diante desse contexto e do tempo necessário para que essas medidas e reorientações econômicas surtisserem efeito, é inegável que o setor industrial tinha muitas questões a debater no ciclo de estudos em homenagem a Simonsen e sua defesa da indústria nacional.

Não por acaso, como veremos a seguir, a análise imanente da conferência de Campos permite afirmar que ele não tinha apenas plena consciência do que significava o “legado ideológico” de Simonsen, mas também compreendia o ambiente político, intelectual e institucional em que se inseria ao participar desse fórum. Além disso, estava ciente da conjuntura e das possíveis motivações econômicas por trás da realização do evento. Prova disso é que, em sua conferência, Campos evitou analisar a conjuntura econômica brasileira a partir da industrialização como eixo do crescimento econômico, da expansão do mercado interno, da dimensão social do desenvolvimento ou da perspectiva do planejamento estatal – abordagens que implicariam interlocuções mais sensíveis (por exemplo, ele teria que examinar as práticas tecnocráticas dos ministros Gudín e Whitaker) e dificultariam a formulação de uma estratégia de coerência colocada às suas próprias concepções.

Em vez disso, Campos estruturou sua exposição em torno dos “obstáculos subjetivos” ao desenvolvimento econômico nacional, concentrando-se na crítica ao que denominou “nacionalismo não pragmático e funcional”. Dessa maneira, ao adotar esse enquadramento, ele evitou confronto direto com as quatro diretrizes fundamentais legadas por Simonsen, como delineadas anteriormente, e reafirmou, ainda que de forma implícita, uma forma de “consciência possível” (Goldmann, 1972) dos tecnocratas enquanto classe dominante capitalista, ao expressar um ponto de vista coerente com os interesses, valores e racionalidades dos gestores no processo de organização do capitalismo brasileiro.

De resto, é fundamental ressaltar que, ao adotarmos a perspectiva crítica de Bielschowsky (2000) sobre o ciclo ideológico do desenvolvimentismo, devemos ter em mente dois pontos centrais. Primeiro, Simonsen não era apenas um defensor das vantagens econômicas da industrialização, mas também o principal expoente do chamado “desenvolvimentismo do setor privado”. Segundo, como já mencionado, Bielschowsky (2000) identificou Campos como a principal figura da tecnocracia brasileira alinhada à corrente do “desenvolvimentismo não nacionalista”. Dessa forma, a participação de Campos no fórum sobre Simonsen pode ser interpretada como um espaço de diálogo intratecnocrático entre duas correntes capitalistas que, embora

compartilhassem visões convergentes em diversos aspectos, particularmente a importância do planejamento da industrialização, divergiam profundamente em outros, especialmente no que diz respeito ao papel do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nacional.

Além disso, considerando que, enquanto diretor econômico do BNDE, Campos mantinha contato direto com os ministros da Fazenda como Eugênio Gudin – apontado por Bielschowsky (2000) como representante da “corrente neoliberal” –, e José Maria Whitaker, suas relações intratecnocráticas tornavam-se ainda mais amplas e complexas, reforçando a necessidade de situar sua conferência nesse quadro mais abrangente de debates e disputas dentro do campo tecnocrático brasileiro.

Isto posto, consideramos fundamental iniciar a análise imanente dessa conferência examinando as palavras de abertura de Campos durante sua apresentação no Ciclo de Estudos sobre o empresário paulista Roberto Simonsen. Essa abordagem permitirá, pela primeira vez nesta pesquisa, mostrar como o autor se percebia na dinâmica de suas relações sociais, além de estabelecer o ponto de vista a partir do qual ele entendia a organização do capitalismo brasileiro em seu processo de integração econômica e tecnológica ao capital internacional.

É com certa hesitação que me dirijo a um auditório paulista, constituído de homens de empresa. Quando com ele se defronta um burocrata, surge a impressão falsa, porém frequente, que se trata de um diálogo entre o parasita e o tubarão. Sempre me admirou, ao regressar ao Brasil, após longos estágios no exterior, o ambiente de incompreensão reinante entre o burocrata, que se acredita possuidor do monopólio do espírito público, e o homem de empresa, que se considera possuidor de um monopólio de eficiência produtiva. Ambos estão errados. Em realidade nada mais urgente para dar funcionalidade ao Estado brasileiro do que comportar-se o Estado com a eficiência de uma empresa, e a empresa com o espírito público que deve ser inerente às coisas do Estado. (Campos, 1963b, p. 117)

Em relação a essas observações, o aspecto mais significativo diz respeito ao uso do termo “burocrata” por Campos que, nesse contexto, parece ter sido empregado de forma irônica ou crítica. Em nossa interpretação, contudo, o termo reflete uma condição social distinta em relação a identidade burocrática tradicional. Com relação a essa questão, vale antes lembrar que, neste trabalho, seguindo a abordagem de Martins (1970), utilizamos os termos “burocratas e burocracia” como equivalentes a “tecnólogos

e tecnoassessoria”, referindo-se aos especialistas que compõem o quadro técnico e administrativo tanto no Estado Restrito quanto no Estado Amplo.

Com isso em mente, o que se questiona aqui é que, embora Campos tenha se apresentado como “um burocrata” diante de um auditório de “homens de empresa” – composto, na realidade, para além do jogo de palavras empregado pelo autor, por uma fração da burguesia paulista –, uma análise mais aprofundada de suas colocações e da estrutura da conferência sugere que ele não falava a partir da condição de um típico funcionário técnico-burocrático. Ao contrário, seu papel era de outra natureza. Ao criticar tanto a ideia de que os burocratas detinham o “monopólio do espírito público” quanto a noção de que os empresários possuíam o “monopólio da eficiência produtiva”, Campos se posicionou estrategicamente fora desses polos. Em vez disso, assumiu uma função social orientada para a articulação de uma harmonia produtiva entre o funcionamento do Estado Restrito e os órgãos privados do Estado Amplo.

Recorrendo novamente às formulações de Bernardo (1991a, 1998), é possível interpretar o comportamento de Campos, um tecnocrata experiente em planejamento econômico que, conforme demonstrado ao longo desta pesquisa, refletia constantemente sobre o problema da integração das lógicas de funcionamento dos setores público e privado, a partir de uma perspectiva de classe social. Dessa forma, seu comportamento pode ser compreendido como a expressão de sua atuação como gestor nas relações intercapitalistas com a burguesia nacional (no caso, paulista), desempenhando um papel central na organização do desenvolvimento econômico nacional e para sua integração ao capital internacional, em vez de ser considerado apenas um executor de rotinas administrativas. Assim, Campos não participou do Ciclo de Estudos sobre o Roberto Simonsen por ser um tecnólogo, nem por ser um burguês, mas sim por ser um gestor, imprescindível ao funcionamento integrado da economia nacional, conforme temos sustentado desde o início deste trabalho.

Nesses termos, a mobilização do termo “burocrata” aqui parece ser mais uma crítica ao ponto de vista da burguesia paulista sobre Campos, enquanto ele próprio se distanciava da definição convencional do termo, refletindo sua função de planejamento e estruturação das bases materiais do desenvolvimento econômico dentro da classe dominante capitalista nacional. Em todo caso, com essa perspectiva em mente, iniciamos, assim, a análise da apresentação do autor no “Fórum Roberto Simonsen”.

3.3.1. A concepção pragmática de nacionalismo de Campos

Com uma proposta de analisar o problema da “crise brasileira” a partir da perspectiva dos fatores que obstaculizavam o avanço capitalista do país, Campos focou nas “falácias” que, em sua visão, impediam uma compreensão clara da organização do desenvolvimento econômico e social brasileiro. Nesse contexto, ele destacou três aspectos principais: “o primeiro era a falácia do *nacionalismo temperamental*; o segundo, a falácia do *socialismo munificente*; e o terceiro, a falácia do *mimetismo hedonista*” (Campos, 1963b, p. 119, grifos no original).

Embora a crítica das implicações políticas e econômicas do problema do nacionalismo permanecesse constante no horizonte prático e teórico de Campos sobre a realidade econômica brasileira – aliás, elemento que permaneceu constante durante toda sua vida intelectual e política –, até então ele ainda não havia abordado o tema com a mesma profundidade que demonstrou em sua apresentação no “Fórum sobre Roberto Simonsen”.

Por que, então, Campos decidiu explorar esse e outros fatores subjetivos que, em sua visão, obstaculizavam o desenvolvimento econômico do Brasil? Será porque “as atitudes” e “o comportamento humano” eram parâmetros que não se podia prever e controlar no processo de programação e planejamento econômico?

A apresentação sugere que, naquele contexto, o debate sobre o nacionalismo era polarizado, radical e extremamente sensível, refletindo de fato o ambiente político e social da época. Um exemplo claro desse momento era a força mobilizadora do discurso nacionalista de Vargas, expressa na campanha do “Petróleo é Nosso”, que se transformou em um certo movimento popular e anti-imperialista (Pires, 2010, p. 121), ao mesmo tempo que gerava apreensão entre setores capitalistas, a classe média e segmentos conservadores das Forças Armadas. Seja como for, no entanto, ao analisarmos exclusivamente o conteúdo da apresentação, não se encontram referências explícitas sobre o motivo pelo qual Campos pretendia tratar especificamente dos “fatores subjetivos” que obstaculizavam o desenvolvimento econômico nacional antes de iniciar sua abordagem sobre a política de petróleo – tema que ele abordou com evidente apreensão e cautela.

Em todo caso, como já sinalizamos, é muito provável que o “legado ideológico” de Simonsen, com sua defesa de um processo de desenvolvimento industrial nacional, ainda influenciava o debate sobre o tema, principalmente considerando que Campos se

encontrava nas dependências da Federação das Indústrias de São Paulo, o polo dinâmico dos interesses dos setores industriais do país. Nesse caso, por ser uma perspectiva que favorecia a valorização de setores produtivos brasileiros, alicerçados nas riquezas naturais do país, e promovia um certo modelo de desenvolvimento “relativamente independente” dos interesses capitalistas internacionais, pode ter sido percebida por Campos como uma oportunidade propícia – embora delicada – para abordar uma problemática tão crucial aos interesses capitalistas que ele, enquanto gestor, buscava defender.

Ou, talvez, esse “legado” tenha sido percebido por Campos como “um obstáculo subjetivo” ao seu projeto político de aproximação com uma certa fração da burguesia brasileira “mais temperamental em relação às riquezas minerais nacionais”. Essa resistência poderia significar uma abertura ao seu próprio projeto político de integração econômica, especialmente porque essa “fração da burguesia mais consciente” [sic] ainda considerava a possibilidade de um projeto de desenvolvimento econômico independente para o Brasil. De todo modo, essa discussão desempenha um papel essencial na lógica interna dessa conferência que começaremos a examinar a partir de agora.

Campos iniciou essa parte questionando o que ele considerava ser a falácia do “nacionalismo temperamental”. Ele caracterizou o debate nacionalista no Brasil como “emocional e religioso”, distanciando-se do plano lógico e racional. Nesse contexto, é plausível considerar que o autor estava se referindo ao contexto pós-Getúlio Vargas e à continuidade de suas políticas, particularmente direcionando suas críticas ao problema da criação da Petrobrás, à própria empresa e ao monopólio estatal na produção de petróleo nacional – vale lembrar que Campos já havia se aproximado dessa discussão durante suas apresentações junto aos militares brasileiros, em 1952-953 (ver capítulo 02). De qualquer forma, o ponto central é que, desde o início da conferência, Campos apresentou uma distinção clara entre duas abordagens possíveis para o nacionalismo: uma mais irracional e sentimental, e outra mais racional e pragmática – posicionando-se, de maneira enfática, como representante dessa última.

Pode-se entender o “nacionalismo”, e assim deve ser ele entendido, como uma busca racional do poder e bem estar econômico e da realização cultural de uma comunidade nacional. Esse nacionalismo, que eu chamarei de *funcional* e pragmático, não se radica em complexos de inferioridade, nem encontra expressão em bravura verbal desvinculada de qualquer esforço probatório. É essencialmente

seletivo e pragmático. Aceita, independentemente de sua origem, aquilo que contribui para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país; rejeita, independentemente de sua origem, as doutrinas, formas de comportamento, atitudes econômicas e sociais de baixo rendimento promocional. É uma atitude crítica e não religiosa; pragmática e não romântica. Afere resultados antes que intenções. (...) O nacionalismo funcional, tal como eu o concebo, é incompatível com alguns vícios de atitude, característicos do nacionalismo demagógico: a falta de seletividade, a rejeição do esforço alheio sem capacidade para substituí-lo, e finalmente a sobrestimação da importância de nossos recursos naturais para os mercados externos. (Campos, 1963a, p. 121, grifos no original)

O que sobressai aqui é a forma como Campos definiu o que entendia por um nacionalismo racional, associando-o à busca de poder, bem-estar econômico e realização cultural. Ele caracterizou esse nacionalismo como seletivo e pragmático, pautado pela aceitação ou rejeição de elementos conforme sua contribuição ao desenvolvimento econômico e tecnológico, independentemente de sua origem, sem apelar para sentimentalismos ou rejeições automáticas de influências externas. Dessa maneira, essa perspectiva crítica e pragmática contrastava, segundo Campos, com a postura religiosa e romântica que ele atribuía ao “nacionalismo temperamental” (ou, em outros termos, “demagógico”) – o espírito criativo de Campos para forjar termos era tão revelador de sua perspectiva política quanto o próprio conteúdo de suas críticas e ironias.

Nesse caso, Campos posicionou essa perspectiva como um “obstáculo subjetivo” à adoção de práticas econômicas modernas e eficientes – em última análise, práticas capitalistas. Ele argumentou que a rejeição irracional das contribuições potenciais de uma integração econômica e tecnológica estrangeira dificultava o acesso a inovações e ao conhecimento necessário para modernizar a economia brasileira. Além disso, de seu ponto de vista, essa atitude limitava a atração de progresso técnico e produtivo, especialmente em setores-chave como petróleo, mineração e infraestrutura, que projetavam grandes somas de capital e tecnologia.

Em resumo, esse era o foco das críticas de Campos às posturas nacionalistas que ele considerava “temperamental” e “demagógica”. No entanto, ao inverter a perspectiva dessas críticas, pode-se identificar a concepção de pragmatismo e racionalidade para o autor: aceitar a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico nacional seria considerado pragmático e racional; rejeitá-la, por outro lado, seria interpretado como algo irracional e antiprodutivo.

Dentro da lógica interna da conferência, uma vez estabelecidos esses termos, Campos destacou três exemplos específicos em que o “nacionalismo temperamental” havia falhado: a política petrolífera, a exploração de recursos minerais e o papel do capital estrangeiro no desenvolvimento econômico do Brasil. Seu objetivo era fundamentar os argumentos em casos concretos, demonstrando que sua crítica ao “nacionalismo demagógico” não se limitava ao campo teórico, mas possuía implicações práticas. Vejamos melhor essa questão.

Partindo dessa perspectiva, Campos concentrou-se na política petrolífera do Brasil, criticando o nacionalismo extremo e propondo uma abordagem pragmática para o desenvolvimento do setor com base em dois critérios fundamentais: o critério da divisão do risco e o da velocidade de solução. A partir desses critérios, ele ponderou entre três modelos possíveis: uma solução puramente governamental, uma solução exclusivamente via capital estrangeiro ou uma solução híbrida.

Embora tenha deixado clara sua posição sobre a Petrobras – afirmando que “essa empresa merecia o apoio de todos os brasileiros”, “pois foi estabelecida por processo democrático”, e que sua existência se justificava por desempenhar “um papel fundamental na segurança energética do país” –, Campos se opunha ao monopólio estatal integral sobre a pesquisa, lavra, refino e produção de petróleo (Campos, 1963b, p. 122). Entretanto, é importante destacar que, nessa apresentação, ele não fez qualquer avaliação sobre a efetividade da política petrolífera da Petrobrás, nem analisou o desempenho das operações dessa empresa como fundamento para sustentar seu posicionamento político.

Sua estratégia, nesse ponto, consistia em destacar como determinados comportamentos temperamentais do nacionalismo prejudicaram a produção de petróleo e, conseqüentemente, o desenvolvimento capitalista do país. Suas críticas se dirigiam tanto aos setores da sociedade brasileira que defendiam “com intolerância jansenista ou com furor maometano” “o monopólio estatal puro e simples” da Petrobrás, quanto àqueles que propunham a completa entrega do setor ao “trust gringo”, ou seja, às empresas estrangeiras (Campos, 1963b, p. 122).¹¹⁹

Partindo do critério da divisão do risco, que se assentava na premissa de que tanto uma solução estatal quanto uma solução estrangeira tinham riscos inerentes, como

¹¹⁹ Sobre a percepção retrospectiva do autor acerca dos grupos tecnocráticos e dos interesses que atuaram na criação da Petrobrás, ver: CAMPOS, Roberto. As assessorias paralelas e O nacionalismo varguista. In: *Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 196-205.

a incerteza sobre a eficiência técnica ou o comprometimento com os interesses nacionais, entre os motivos citados por Campos para “acreditar na plena compatibilidade entre o fortalecimento da Petrobrás e a participação estrangeira” estavam: 1) a geração de “uma folga cambial, que permitiria ao Governo dar à Petrobrás condições razoáveis de operação”; 2) a “permissão à Petrobrás de economizar enormemente esforço de pesquisa, pois que, através do sistema de quadriculação, ou divisão de áreas, a Petrobrás se tornaria gratuitamente sócia automática das descobertas alheias”; e, por fim, 3) “haveria sempre uma emulação entre a Petrobrás e a empresa estrangeira, e dessa emulação, é de se esperar, resultaria um estímulo à eficiência da própria empresa brasileira” (Campos, 1963b, p. 123-124).

Quanto ao critério da velocidade da solução, Campos defendeu que a opção mais eficaz era aquela que proporcionasse uma resposta rápida, independentemente de os capitais serem nacionais ou estrangeiros (Campos, 1963b, p. 127). Essa posição pragmática fundamentava-se em três razões principais: a necessidade de manter um ritmo elevado de investimentos diante do rápido crescimento populacional; a situação delicada do balanço de pagamentos devido à crescente importação de petróleo; e a perspectiva de que mudanças na conjuntura tecnológica energética poderiam impactar o país de maneira significativa (Campos, 1963b, p. 127-128).

Diante desse conflito de interesses, Campos considerava que a postura mais racional para um “nacionalista pragmático” seria reconhecer a utilidade da cooperação com o capital estrangeiro. Ele defendia a adaptação urgente da legislação brasileira para tornar o ambiente mais atrativo a esses investidores, inclusive por meio da revisão de normas que atualmente limitavam a participação externa apenas a contratos (Campos, 1963a, p. 126). Campos criticava a resistência nacionalista que via na participação estrangeira uma ameaça à Petrobras, argumentando que, sob regulamentação adequada, essa cooperação poderia, na verdade, fortalecer a empresa estatal (1963a, p. 126).

Entre os motivos para essa compatibilidade, destacava-se a possibilidade de gerar uma folga cambial que permitiria à Petrobras operar com maior estabilidade financeira, hoje limitada pela incerteza quanto aos recursos cambiais. Além disso, a parceria com empresas estrangeiras permitiria à Petrobras economizar esforços de pesquisa, já que, por meio de acordos de divisão de áreas, a estatal automaticamente se beneficiaria das descobertas feitas pelos parceiros. Por fim, a competição saudável entre a Petrobras e as empresas estrangeiras poderia estimular a eficiência da empresa pública (Campos, 1963a, p. 127).

Assim, por trás dessa análise, estava a ideia implícita de que para viabilizar esses benefícios seria necessária uma reforma institucional que modernizasse a base legal brasileira, facilitando a atração de investimentos externos e aprofundando a integração do capitalismo nacional ao internacional. A visão de Campos sobre a Petrobras refletia também uma valorização da transferência tecnológica e da eficiência produtiva do setor privado – especialmente estrangeiro – atribuindo ao setor público o papel de beneficiário indireto dessas dinâmicas de desenvolvimento. Na prática, o que estava em jogo nessa dinâmica, como apontou Bernardo (1991a, p. 162-182), era a expansão capitalista do Estado Amplo por meio da integração tecnológica junto ao Estado Restrito.

Dando continuidade à análise da conferência, após criticar o “nacionalismo não pragmático” aplicado ao setor petrolífero, Campos voltou-se para a exploração dos recursos minerais brasileiros. Mais uma vez, sua perspectiva crítica seguiu a lógica de que não bastava defender a proteção das “supostas riquezas naturais” do país se essas riquezas sequer haviam sido devidamente identificadas, pesquisadas ou economicamente arroladas. O nacionalismo mineral, para Campos (1963a, p. 131), assumia contornos caricatos: ao mesmo tempo em que se exigia soberania plena sobre o subsolo nacional, o país permanecia dependente da crescente importação de minérios estrangeiros.

A seu ver, o excesso de nacionalismo nesse setor gerava efeitos perversos. Primeiro, impedia a correção de uma carência estrutural – a complementaridade entre o ferro nacional e o carvão importado –, fundamental para o desenvolvimento industrial. Segundo, produzia uma dependência “desarrazoada e humilhante” em relação ao subsolo alheio. Terceiro, fomentava uma ilusão de poder de barganha e superestimava a importância dos recursos brasileiros no cenário internacional (Campos, 1963a, p. 131). Campos citava, inclusive, a advertência de Glycon de Paiva: “na corrida entre os trópicos e os retortas dos laboratórios, saem sempre perdendo os trópicos” (1963a, p. 131), reforçando a ideia de que o simples potencial natural não garantia vantagem econômica.

Além disso, a insistência em restringir a participação estrangeira, especialmente em um setor de alto risco e intensivo em capital e tecnologia como a mineração, acabava por dificultar a própria industrialização do país. Diante da escassez de capitais, da baixa capacidade tecnológica e de um mercado interno ainda limitado, os empresários nacionais, mesmo quando tentavam investir em prospecção, o faziam em

detrimento de setores mais estratégicos, como a indústria (Campos, 1963a, p. 131). Assim, Campos via nesse tipo de nacionalismo mineral um obstáculo real ao crescimento econômico.

Nesse contexto, o autor preparava o terreno para a defesa da participação do capital estrangeiro como elemento necessário à superação das deficiências estruturais do Brasil. Para ele, enquanto não fosse possível identificar e explorar adequadamente os recursos minerais por esforço próprio ou com o apoio de investimentos externos, o país deveria ser considerado “provisoriamente pobre como produtor de minérios”. Ao desmistificar a ideia de uma riqueza mineral inexplorada e latente, Campos argumentava que a política mineral vigente, baseada em pressupostos nacionalistas difusos, acabava por restringir em vez de fomentar as oportunidades de desenvolvimento.

Isto posto, em defesa de um “nacionalismo funcional e pragmático”, Campos defendeu dois argumentos fundamentais: o primeiro referente às “receitas cambiais e financiamentos”. Conforme sua visão, a exploração mineral poderia gerar uma receita cambial contínua e estável, facilitando o acesso a empréstimos internacionais e o desenvolvimento de outros setores, como a fabricação e a infraestrutura (Campos, 1963b, p. 132). Já o segundo argumento dizia respeito à “tecnologia e substituição de recursos”. Nesse caso, sua perspectiva era a de que as objeções do “nacionalismo temperamental” quanto à exaustão de recursos minerais ignorava as possibilidades tecnológicas de substituição de minerais e o desenvolvimento de novas jazidas, principalmente porque não considerava a história de países desenvolvidos que mostrava um processo contínuo de substituições e expansão das fronteiras de exploração mineral (Campos, 1963b, p. 132).

Ao fim e ao cabo, Campos concluía essa seção sustentando a tese de que, paradoxalmente, eram os próprios “nacionalistas” os principais responsáveis por impedir uma exploração racional e economicamente vantajosa dos recursos minerais do país. Ao se oporem a uma política mineral mais aberta e pragmática, acabavam por limitar as possibilidades de o Brasil promover seu desenvolvimento econômico e otimizar o aproveitamento de suas próprias riquezas naturais. Em suma, seu ponto era: bastava para isso equilibrar o uso de capitais estrangeiros na exploração mineral com a expansão da industrialização, impulsionando assim um crescimento econômico sustentável.

Passemos agora à consideração da terceira implicação do nacionalismo, agora por forma mais ampla, no que toca ao capital estrangeiro em geral. A discussão deste tema se interpenetra com os precedentes, e melhor se configura através da enunciação de um postulado simples de lógica econômica. Num país carente de capital, os recursos devem-se dirigir preferentemente para investimentos caracterizados por: a) grande velocidade de rotação para permitir rápida recomposição do fundo de inversões; b) alta relação produto-capital, de modo que as escassas unidades de capital disponíveis gerem um produto tão abundante quanto possível por unidade de esforço. Se existe a possibilidade de se estabelecer uma divisão de trabalho entre o capital nacional e estrangeiro, com vistas a apressar o ritmo normal de capitalização do país, a atitude racional parece-me ser a de procurarmos orientar o capital estrangeiro, que provém geralmente de países de alta densidade de capital, para os ramos de investimentos (a) que exigem doses maciças de capital por unidade de produto; (b) que exigem investimentos de longo período de maturação; (c) que envolvem riscos elevados, como a exploração petrolífera, ou comportam rentabilidade direta relativamente baixa, como energia e transportes. (Campos, 1963b, p. 133)

A partir dessa introdução, Campos desenvolveu sua argumentação em torno da defesa de uma política econômica mais racional e aberta à colaboração e integração do capital estrangeiro.

Dando continuidade à sua estratégia de apontar a irracionalidade da política nacionalista brasileira de investimentos estrangeiros, ele destacou o quanto a rejeição ou desestímulo ao capital estrangeiro em setores estratégicos forçava os empresários brasileiros a arcarem com custos adicionais em CGP, ao mesmo tempo que transferia para o Estado Restrito a responsabilidade por investimentos de grande escala. Como resultado, tínhamos no país o surgimento dos “pontos de estrangulamento” econômicos que reduziam a produtividade geral e agravavam as dificuldades de desenvolvimento, tal como Campos veio tentando mostrar nos textos anteriores.

Como a defesa do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional é uma temática permanente nos escritos de Campos, não vamos aqui nos alongar em repetir argumentos já usados pelo autor. Demais importante, é registrar que, nessa ocasião, em que ele se apresentava diretamente para empresários e industriais paulistas, Campos buscou utilizar exemplos concretos para ilustrar sua crítica, como a situação de determinada fração da burguesia nacional, que, segundo ele, precisava investir em transporte, energia e outras CGP essenciais para viabilizar a integração tecnológicas de suas operações produtivas. Além disso, ele também reforçou que o governo, por não ser um investidor particularmente eficiente, agravava os problemas estruturais. Dessa

forma, seu diagnóstico culminava na conclusão de que a política de restrições ao capital estrangeiro deslocava os recursos disponíveis para setores onde sua eficiência era menor, ao invés de utilizá-los de forma complementar e produtiva (Campos, 1963b, p. 134-135).

Em termos de análise, vale acrescentar que a crítica de Campos ao “nacionalismo temperamental” nessa conferência adquiriu um tom irônico e sarcástico em sua conclusão, na qual ele compara a “ternura dos nacionalistas” à “carícia fatal” de Circe, mitológica figura que enredava suas vítimas em ilusões fatais. Essa metáfora buscava reforçar a ideia de que o nacionalismo, ao mesmo tempo em que aspira à industrialização, criava condições que dificultavam seu próprio sucesso. Campos enfatizou que o nacionalismo, tal como praticado no Brasil, repelia a colaboração estrangeira sem oferecer alternativas eficazes, o que ele classificou como “uma tragédia” (Campos, 1963b, p. 135).

Feitas todas estas colocações, encerramos aqui a análise dos principais argumentos que Campos atribuiu aos setores da sociedade brasileira que se autoproclamavam defensores dos interesses do país, os chamados “nacionalistas temperamentais”. Consideramos que a parte essencial dessa conferência se encontra na sua crítica a esse “tipo de nacionalismo”, questão central na sua trajetória intelectual e institucional. Dada sua relevância, retomaremos essa discussão com mais profundidade na conclusão desta pesquisa. Por ora, seguiremos com a análise, abordando de forma ainda mais objetiva as duas outras falácias criticadas por Campos: primeiro, a do “socialismo munificente” e, em seguida, a do “mimetismo hedonista”.

Campos, em “A falácia do socialismo munificente”, analisa criticamente as premissas e os efeitos do “socialismo paternalista e intervencionista”. Ele argumentou que o “socialismo ingênuo” se baseava em ideias equivocadas, como a crença de que a justiça distributiva podia substituir a eficiência econômica ou de que o bem-estar social era alcançado por meio de medidas regulatórias, em vez de ser um subproduto do desenvolvimento econômico (Campos, 1963b, p. 136). Para Campos, essa abordagem levava a um Estado Restrito paternalista e intervencionista, que concentrava seus esforços na redistribuição de riquezas, mas negligencia os estímulos necessários à produção e ao crescimento (Campos, 1963b, p. 137). Em última instância, essa formulação constituía uma crítica sutil – embora contundente – à ineficiência do próprio Estado Restrito brasileiro.

Um ponto central de sua crítica era quanto à tendência de determinados setores em estatizar setores estratégicos, como energia e transporte, que, segundo ele, resultava na politização das decisões econômicas, na insensibilidade ao custo real dos serviços e na transferência de encargos para a coletividade (Campos, 1963b, p. 137); o que, ao contrário, levava também aos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira. Nesse contexto, Campos argumentou que a estatização excessiva reduzia o fundo de investimentos produtivos e limitava a capacidade do Estado Restrito de fomentar o desenvolvimento de longo prazo. Com isso em mente, ele propôs, em vez disso, que o “egoísmo empresarial capitalista” fosse utilizado para financiar setores de baixa rentabilidade, permitindo ao Estado Restrito direcionar recursos para áreas mais estratégicas.

Em termos conclusivos, a solução defendida por Campos era pragmática: criar “pequenos socialismos” no setor privado, em vez de um grande Leviatã socialista ineficiente. Ele sugere que o controle regulatório e gerencial, quando bem desenhado, podia atingir os mesmos objetivos de justiça social e eficiência econômica sem sobrecarregar o Estado Restrito. Essa abordagem permitiria, segundo ele, alinhar incentivos econômicos com objetivos sociais, evitando as armadilhas tanto do socialismo ingênuo quanto de um capitalismo descontrolado (Campos, 1963b, p. 137-138).

Já ao abordar a “falácia do mimetismo hedonista”, Campos criticou a tendência de países em desenvolvimento de imitar padrões de consumo e técnicas dos países desenvolvidos sem considerar suas próprias realidades econômicas e sociais (Campos, 1963b, p. 139) – um argumento que, aliás, já se consolidara como uma marca recorrente em sua trajetória intelectual e institucional. Nesse contexto, Campos identificou três aspectos principais dessa falácia: a reprodução de hábitos de consumo sem a correspondente adoção de técnicas produtivas; a assimilação de padrões sociais sem o mesmo nível de esforço necessário para sustentá-los; e o uso inadequado de tecnologias, como a mecanização excessiva em um contexto de escassez de capital e abundância de mão de obra (Campos, 1963b, p. 140). Para o autor, essas práticas não só prejudicavam o desenvolvimento econômico como aprofundavam desequilíbrios sociais.

Outro ponto levantado foi o impacto do uso do lucro como fator de produção. Campos argumentou que o lucro, quando direcionado à capitalização, era tão vital quanto o trabalho para o progresso econômico. No entanto, ele alertou para os efeitos negativos de sua destinação ao consumo ostentatório, que aumentava a disparidade entre

os padrões de vida das elites e das classes operárias e médias. Essa disparidade, segundo ele, alimentava sentimento de injustiça social e fortalecia ideais socializantes, criando obstáculos adicionais ao crescimento equilibrado e sustentável (Campos, 1963b, p. 140).

Dentro da lógica interna da apresentação, a análise de Campos destacava a importância de alinhar padrões de consumo e técnicas produtivas às condições locais, promovendo um desenvolvimento adaptado às necessidades e capacidades do país. Ao criticar o consumo conspícuo e as escolhas econômicas descoladas da realidade nacional, ele oferecia uma perspectiva que priorizava a eficiência e a equidade como pilares de uma economia mais sólida e justa. Em suma, sua argumentação geral sustentava a defesa de que uma racionalidade tecnocrática orientando a organização do desenvolvimento capitalista nacional – era esse o cerne de sua perspectiva de classe.

3.4. Gargalos estruturais e o crescimento econômico

Aproximadamente dois meses após sua última intervenção no debate público, em 21 de setembro de 1955, Roberto Campos proferiu uma conferência no Conselho Nacional de Economia (CNE), no Rio de Janeiro, intitulada “Pontos de estrangulamento na economia e seus reflexos na produtividade do capital e no desenvolvimento econômico”.¹²⁰ Nessa ocasião, retomou sua perspectiva teórica sobre o planejamento

¹²⁰ O conteúdo dessa conferência foi posteriormente publicado, em 1963(a), no livro *Economia, Planejamento e Nacionalismo*. Sobre o papel do Conselho Nacional de Economia na época em que Campos se apresentou, Draibe (1985, p. 307) observa que, “segundo sua emenda, o Conselho Nacional de Economia seria composto de cidadãos de notável competência, nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e teria a incumbência de ‘estudar, de forma permanente e organizada, a vida econômica do país, sugerindo as medidas necessárias para mantê-la em ordem e estimular-lhe o progresso’. No seu artigo 2º, a emenda definia, como competência do Conselho, ‘traçar em linhas gerais e manter atualizado um plano nacional, com o objetivo de promover o desenvolvimento intensivo e harmônico da economia do país; sugerir, aos poderes executivo e legislativo, medidas que julgar necessárias ou oportunas à vida econômica nacional; dar parecer, sempre que solicitado por qualquer dos mencionados poderes, sobre projetos de leis e resoluções de caráter econômica ou financeiro’”. Apesar dessas funções centralizadoras, características do período varguista, Draibe (1985) ressalta que tais diretrizes não se concretizaram, uma vez que não chegou a ser criada, nesse contexto, uma agência com competência legal para coordenar centralizadamente a política econômica. Ainda assim, Albernaz (2022) destaca dois aspectos relevantes sobre o CNE. Primeiro, que sua atuação foi marcada por sobreposição de funções, deficiências estruturais, paralelismos e conflitos de competência e interesses, reflexo das disputas políticas entre diferentes centros decisórios e consultivos (Albernaz, 2022, p. 12). Segundo, que grande parte dos parlamentares envolvidos em sua criação era vinculada ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP/FIESP) [ver nota de rodapé n. 97], buscando configurar o CNE como espaço de representação dos interesses corporativos da indústria, do comércio, da agricultura, da pecuária, dos estabelecimentos bancários, de crédito e de finanças (Albernaz, 2002, p. 10-11). Ver: ALBERNAZ, Cássio A. A. O Conselho de Economia Nacional: o descompasso entre a teoria, a lei e a história. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p. 1-

econômico e a “Teoria dos Pontos de Germinação”. Em essência, a apresentação era uma tentativa de resposta aos principais desafios que os “gargalos” nas Condições Gerais de Produção nacionais impunham ao enfrentamento do subdesenvolvimento no Brasil, tal como se discutia na metade dos anos 1950.

Na leitura crítica do texto, destacam-se três pontos principais, que são fundamentais para a organização lógica e para a sustentação do argumento central: 1) uma ampliação da discussão do conceito de produtividade de capital do autor; 2) uma reflexão econômica sobre a identificação, as causas e as consequências da existência de “pontos de estrangulamento” na economia brasileira, considerados fatores que limitavam a produtividade do capital nacional; e, 3) uma proposição sucinta de ações e estratégias para enfrentar os desafios decorrentes da falta de investimentos em CGP, indispensáveis para o desenvolvimento capitalista no Brasil (Campos, 1963a, p. 161-185).

Isto posto, para abordar a relação entre a produtividade do capital e a existência dos “Pontos de Estrangulamento”, Campos iniciou sua apresentação com algumas breves considerações sobre a Teoria da Produção, destacando a “Teoria dos rendimentos decrescentes”. Mais relevante do que simplesmente apontar seu embasamento em autores da tradição econômica clássica, como Malthus e Ricardo, evidenciando um certo alinhamento com essa corrente teórica, é observar que o foco central de sua introdução está na análise da relação entre o capital e a parte do produto econômico que a ele pode ser atribuída (Campos, 1963a, p. 162-164). Dessa forma, ao simplificar a discussão sobre a lógica produtiva, Campos escolheu concentrar-se exclusivamente na produtividade do capital, deixando de lado a análise da produtividade do trabalho (Campos, 1963a, p. 164) – um ponto central que norteou toda a sua apresentação no Conselho Nacional de Economia.

Cabe sublinhar que, em termos críticos, essa perspectiva refletia uma priorização clara pela ótica do capital, alinhando-se de forma mais estreita com o foco da discussão em questão e evitando desviar para temas que não eram centrais para o argumento que ele pretendia desenvolver. Não por acaso, visto sob a lógica capitalista, essa escolha refletia o pragmatismo do autor. Ao privilegiar a produtividade do capital e deixar de lado a produtividade do trabalho, Campos reforçava uma abordagem orientada para os

interesses do capital, com ênfase na eficiência e no retorno sobre os investimentos, em detrimento de questões trabalhistas ou redistributivas.

Objetivamente, esse comportamento era particularmente condizente com o ambiente do Conselho Nacional de Economia (CNE), onde as discussões tendiam a priorizar a modernização econômica e a maximização da produtividade do capital para o crescimento nacional. Com efeito, essa foi a lógica adotada por Campos para introduzir sua análise sobre o coeficiente de produtividade do capital, concentrando-se no “problema da mensuração da produtividade do capital”. Essa discussão pode ser considerada a primeira questão significativa abordada na conferência.

Para Campos, nas discussões contemporâneas sobre o desenvolvimento econômico, especialmente em países subdesenvolvidos, a noção de “coeficiente de produtividade do capital” assumia um papel central. Tal coeficiente poderia ser mensurado de duas maneiras: pela produtividade média do capital – entendida como a relação entre a produção realizada e o estoque total de capital em um dado momento – ou pela produtividade marginal – definida como a relação entre incrementos sucessivos de investimento e o aumento correspondente da produção, observado após o período médio de maturação dos investimentos (Campos, 1963a, p. 164). Segundo o autor, esses dois conceitos, embora distintos, tendiam a convergir à medida que se construíssem séries históricas de produtividade marginal, permitindo a extração de médias representativas. Campos também observou que a literatura econômica poderia adotar a relação produto-capital ou, como era comum na tradição anglo-saxônica, a forma inversa, capital-produto (Campos, 1963a, p. 165).

Desde o início da conferência, ao atribuir “importância substancial” à noção de “coeficiente de produtividade do capital” como critério para o planejamento do desenvolvimento, Campos sustentou que, sem um direcionamento econômico voltado à eficiência do uso do capital e à garantia de retorno dos investimentos, não haveria crescimento sustentado nos países subdesenvolvidos. Implicitamente, isso significava que, ao contrário, sem os investimentos e rendimentos gerados pelas classes capitalistas, o desenvolvimento econômico nesses países não seria viável.

Antes de tudo, é importante sublinhar que essa conferência não alterou a lógica que o autor vinha estabelecendo em relação aos termos de sua concepção de planejamento econômico, especialmente no que diz respeito ao seu conceito de produtividade. O que se observa, entretanto, é um aprofundamento de certos termos que já estavam sendo esboçados, mas que ainda não haviam sido plenamente desenvolvidos

nas discussões sobre desenvolvimento econômico a partir da seleção de “pontos de crescimento”. Elementos como “produtividade média” e “produtividade marginal”, por exemplo, embora relevantes para entender a perspectiva de planejamento econômico do autor, aqui permanecem como aspectos complementares à análise principal apresentada na conferência no conselho de economia.

Retomando o curso dessa análise, porém, estava posto uma questão central: como avaliar a eficiência geral do uso do capital em determinado momento, sobretudo diante da “existência de critérios divergentes quanto à duração média de período de gestação do capital”? Em outras palavras, como mensurar o impacto de investimentos adicionais sobre a produção, considerando-se, sobretudo, a precariedade dos dados estatísticos – dificuldade particularmente aguda nos países subdesenvolvidos”? Essas questões tornavam-se ainda mais desafiadoras no caso do Brasil: onde o panorama da produtividade (seja média ou marginal) permanecia incerto e problemático.

Segundo Campos (1963a, p. 165), esse tipo de mensuração enfrentava dois obstáculos principais: de um lado, a escassez e a imprecisão dos dados estatísticos necessários, problema recorrente nos países em desenvolvimento; de outro, a ausência de consenso quanto à duração média do período de gestação do capital, ou seja, o intervalo entre a realização do investimento e a obtenção efetiva de seu produto marginal. Ele destacava que a tentativa de criar técnicas e reunir dados confiáveis para aferir a produtividade do capital era uma constante – um verdadeiro *leitmotiv* – tanto nos ensaios de planejamento realizados em países industrializados quanto naqueles conduzidos nos países subdesenvolvidos (Campos, 1963a, p. 165).

Ao colocar essa discussão para os presentes no Conselho Nacional de Economia, Campos questionou a situação do estoque de capital brasileiro, utilizando dados fornecidos pela Comissão Econômica para a América Latina – para os propósitos desta pesquisa, importa sublinhar o fato de que Campos mobilizava informações produzidas pela CEPAL, ainda que reconhece as limitações inerentes às estatísticas elaboradas por seus técnicos. Dentro da lógica da conferência, a análise não se mostrava efetiva, mas isso não era por acaso. Na verdade, o objetivo de Campos não era propriamente fornecer uma descrição precisa da economia brasileira, mas sim evidenciar a necessidade urgente de um levantamento mais detalhado e específico dos dados. Assim, fica claro que a discussão sobre a produtividade média ou marginal do capital não era o foco principal nesse momento, mas sim uma estratégia para destacar as deficiências na coleta de

informações e justificar a urgência de investimentos para melhorar a capacidade de programação e planejamento econômico no país.

Em outras palavras, o propósito central de Campos era defender a importância dos investimentos do (e no) Estado Restrito para a realização de mensurações estatísticas rigorosas – vale notar, sob uma ótica claramente capitalista. Com dados precisos em mãos, sugeria ele, seria possível programar e planejar a economia de forma mais racional, estabelecendo uma base concreta para determinar onde, como e quando o capital privado – tanto nacional quanto estrangeiro –, deveria ser investido no Brasil. Em termos estritos, tratava-se de uma defesa do “*exercício do controle*” sobre a alocação dos investimentos: essa era a consequência imanente dessa parte dedicada à produtividade em sua conferência – uma função que, nos termos propostos por Bernardo (1998, p. 52, grifos nossos), caracteriza os gestores enquanto classe capitalista dominante.

Dentro da estrutura da conferência, no entanto, Campos apontou que, além da escassez de dados estatísticos, havia outros fatores que complicavam o cálculo da produtividade do capital nos países subdesenvolvidos. Um desses fatores estava relacionado ao comportamento da balança comercial brasileira.

Outro fator perturbador, este mais importante naquelas economias que dependem muito do intercâmbio externo (...) é a variação nos termos de intercâmbio, isto é, na razão entre preços de exportação e de importação; uma melhoria ou deterioração nos termos de relações de troca pode traduzir-se, estatisticamente, numa alta ou baixa artificial da produtividade de capital, porque uma mesma dose de capital pode gerar um produto de valor maior ou menor. (Campos, 1963a, p. 169)

Um fator adicional, que constitui o eixo central da lógica da conferência, era o que Campos descreveu como o caráter “nodular” dos investimentos. Esses investimentos ocorreram durante a fase de rápida formação de “economias externas”, cuja insuficiência resultou nos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira. O autor observou que esses investimentos não se distribuíram de maneira uniforme ao longo do tempo no país. Eles se manifestaram de forma pontual, concentrada, significativa e esporádica. Como exemplo de um “nódulo de investimento”, Campos mencionou a construção de uma usina elétrica, que demanda um esforço intenso e concentrado de capital, mas que não se mantém de forma homogênea e contínua ao longo do tempo (Campos, 1963a, p. 168). Essa ênfase na questão dos “pontos de

estrangulamento” preparou o terreno para a introdução do próximo aspecto relevante abordado por Campos: uma reflexão econômica sobre a identificação, as causas e as consequências da existência de “gargalos” na economia brasileira, considerados fatores que limitavam a produtividade do capital nacional.

Com efeito, é possível adiantar que o argumento apresentado e desenvolvido ao longo da conferência demarcou a importância de uma estratégia de planejamento capaz de antecipar e corrigir esses “pontos de estrangulamento”. Para evitar períodos de baixa produtividade do capital, o planejamento deveria assegurar que os investimentos em CGP fossem realizados de maneira contínua e coordenada, evitando que a economia chegasse a situações em que a capacidade instalada não conseguisse atender à demanda. Sob a perspectiva do desenvolvimento capitalista, esta abordagem era particularmente relevante para países como o Brasil, onde as deficiências de infraestrutura historicamente limitaram o crescimento econômico.

“Como se pode identificar a existência de pontos de estrangulamento?”

Com essa indagação, Campos (1963a, p. 171) deu início ao núcleo de sua conferência, que abordava o funcionamento integrado da economia brasileira. Ironicamente, porém, talvez tivesse sido mais apropriado perguntar “quem podia identificar os gargalos da economia brasileira?”. Afinal, sua resposta sugeria que essa identificação era mais evidente para “o industrial”, que, “ao procurar obter transportes para suas matérias-primas ou instalar uma fábrica que dependa de energia elétrica”, se deparava com a falta de CGP. Esclareçamos melhor essa parte.

Embora seja difícil determinar o motivo exato para essa escolha de abordagem, a lógica subjacente reflete a visão de Campos sobre o funcionamento da economia. Para ele, a condição econômica do “industrial” estava ligada ao papel específico desempenhado no contexto particular da economia, enquanto o “transporte” e a “energia elétrica” se associavam ao aspecto integrador do funcionamento da economia. Através do uso de termos técnicos, voltados para uma audiência de capitalistas, Campos argumentava que o desenvolvimento econômico se concretizaria por meio da articulação entre indústrias privadas (com ênfase no setor industrial) e as CGP, que desempenhavam uma função estrutural na produtividade do capital: a de integrar e coordenar os diversos setores econômicos.

Em resumo, seus argumentos sobre a identificação dos “gargalos” da economia brasileira apontavam para duas vertentes: uma de integração econômica, enfatizando a necessidade de CGP para conectar os diferentes setores, e outra de particularismo do

desenvolvimento capitalista, em que o avanço econômico dependia da superação de obstáculos específicos enfrentados pelo setor industrial.

Para encerrar, poderíamos aqui recorrer à interpretação de Bernardo (1998), especialmente em um trecho sugestivo de sua análise sobre o papel funcional das classes capitalistas (burguesia e gestores), para refletir sobre como os dois aspectos destacados na conferência de Campos (o particularista e o integrador) influenciam a produtividade do capital. Com essa chave interpretativa, o “industrial” na explicação de Campos expressa a dinâmica de competição intercapitalista para se integrar de maneira mais eficaz às CGP, enquanto o “gestor” se encarrega de organizar o funcionamento integrado da economia e buscar estratégias para superar os “pontos de estrangulamento” que limitam essa produtividade.

É importante notar, entretanto, que na apresentação de Campos não há uma menção explícita à figura do gestor, e isso se deve ao fato de que ele próprio assumia essa função. Campos estava se colocando como o tecnocrata capacitado para resolver os problemas apresentados. Em outras palavras, era ele o organizador, o gestor. Durante a conferência, Campos conduziu os presentes no Conselho Nacional de Economia a reconhecerem sua função, apresentando-se como um tecnocrata experiente em programação e planejamento econômico, capaz de estruturar e coordenar o funcionamento integrado da economia brasileira em seu processo de desenvolvimento capitalista. Ele, nesse contexto, não apenas orientava os rumos do planejamento, mas também, de certa forma, controlaria sua direção. Essas observações serão retomadas nas considerações finais deste capítulo.

Com isso, uma vez estabelecida a lógica de Campos para a identificação dos “pontos de estrangulamento”, ele passou a tratar das consequências e origens desses “gargalos” na economia. Nessa conferência, ele abordou especificamente duas consequências principais.

Uma consequência óbvia é a baixa global de produtividade da economia. O ponto é meridiano e dispensa maiores comentários, bastando lembrar, por exemplo, a existência de racionamento para consumo industrial de energia. O racionamento para consumo industrial significa que uma fábrica, com investimento projetado para um determinado volume de produto, se sente incapacitada para realizar a sua capacidade normal ou nominal. O investimento fica, portanto, em parte estéril. Há uma baixa geral de produtividade, porque o investimento encareceu comparativamente ao produto. (Campos, 1963a, p. 174)

Para contextualizarmos a “existência de racionamento para consumo industrial de energia” mencionada por Campos, podemos recorrer à investigação do Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, publicada no estudo “Panorama do setor energético brasileiro” (Dias, 1998, p. 171), que registra o seguinte:

Na verdade nos anos 1950, os recursos hidráulicos dentro das áreas de concessão da São Paulo Light, cuja capacidade instalada estava centrada em Cubatão, e os da Rio Light, em Lajes, encontravam-se virtualmente esgotados. Esse quadro de crise era agravado nos períodos de estiagem mais severa, como a ocorrida em 1953, 1954 e 1955. Nesses anos, o racionamento foi uma constante. Os cortes no fornecimento de energia chegaram a ser de 5 a 7 horas diárias no Rio de Janeiro. Em São Paulo, os cortes sem aviso prévio ao público eram bastante comuns. Convém frisar, porém, que essas e outras iniciativas não eram tomadas apenas nos momentos de índices pluviométricos reduzidos. As restrições na oferta ocorriam, em graus variados, inclusive nos anos em que a quantidade de chuvas era satisfatória, deixando claro que a capacidade instalada das usinas da Light não era suficiente. Nem mesmo nos anos em que houve acréscimos significativos na potência instalada, as medidas restritivas foram totalmente dispensadas.

Para os propósitos desta pesquisa, não é necessário nos aprofundar nessa discussão sobre os problemas nas CGP da indústria de energia elétrica, como o racionamento que afetava os setores produtivos brasileiros. Basta destacar, conforme evidencia o Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, que a crise energética nos anos 1950 não era um problema conjuntural, restrito a períodos de estimativa, mas estrutural, resultante da insuficiência da capacidade instalada das usinas da Light para atender à crescente demanda. No limite, mesmo em anos com chuvas regulares e acréscimos na potência instalada, as restrições ao suficiente persistiam, refletindo um déficit de investimentos e planejamento no setor. Além disso, o racionamento impactava diretamente a atividade econômica, com cortes diários sem energia suficiente no Rio de Janeiro e intermediários sem aviso prévio em São Paulo, comprometendo a produtividade industrial e a previsibilidade do ambiente de negócios. Em termos críticos, o que o Centro de Memória da Eletricidade demonstra é justamente o ponto que Campos ressaltou em sua conferência: a necessidade de políticas energéticas de longo prazo, alinhadas ao crescimento econômico e ao desenvolvimento industrial do país.

Com efeito, o que chama a atenção nessa primeira consequência referente à “baixa global de produtividade da economia” é sua “natureza sistêmica”. Partindo da ideia de que os “pontos de estrangulamento” limitavam a integração relacionada à

produtividade do capital, é possível compreender melhor a lógica interna da conferência de Campos. A visão de que “a baixa global da produtividade” resultava da interdependência entre os setores da economia, onde “gargalos” nas Condições Gerais de Produção, como o racionamento de energia, impactavam diretamente a capacidade produtiva de indústrias, reflete o entendimento do autor sobre o funcionamento da economia. Esse entendimento considerava a concorrência intercapitalista pelo acesso privilegiado às CGP a partir de uma perspectiva centrada na produção.

Essa visão também demonstra como Campos percebia que a eficiência econômica era comprometida por limitações estruturais, configurando um problema de grande alcance que expunha a interdependência do sistema produtivo como um todo.

Em última análise, ao nos restringirmos ao conteúdo do texto, sem recorrer a elementos externos, resta a dúvida sobre o uso do termo “global” por Campos: se ele se referia à situação “global” das relações econômicas no cenário mundial ou à totalidade da economia brasileira. Com base na análise da trajetória intelectual e institucional de Campos, é mais provável que se tratasse da primeira acepção, indicando uma perspectiva mais ampla das relações econômicas capitalistas em escala internacional.

Dito isto, passemos agora à segunda consequência dos “pontos de estrangulamento” na economia.

Tratava-se de um aspecto menos evidente, mas tecnicamente relevante: o crescente descompasso entre o “produto marginal social” e o “produto marginal privado” (Campos, 1963a, p. 174). Campos descreveu como cada investidor, ao planejar a instalação de uma nova unidade produtiva, assumia implicitamente a disponibilidade de infraestrutura básica – como energia e transportes – sem considerá-la parte integrante de sua responsabilidade. Planejava, portanto, de forma isolada, e posteriormente buscava disputar esses fatores escassos no mercado, oferecendo preços mais altos. Do ponto de vista da firma individual, esse comportamento era racional: a indústria era econômica, sua capacidade de produção era viável e a rentabilidade estava assegurada. No entanto, esse investimento poderia revelar-se inadequado do ponto de vista da economia em seu conjunto (Campos, 1963a, p. 174).

Para Campos, quando havia escassez de infraestrutura – isto é, quando se configuravam os pontos de estrangulamento – tornava-se mais eficiente, do ponto de vista social, desviar parte dos recursos de investimento do setor privado para áreas como transportes e energia, seja por meio do Estado Restrito ou de investimentos privados organizados com outra lógica (1963a, p. 175). Nesses momentos, acentuava-se a

divergência entre a racionalidade microeconômica da firma e a racionalidade macroeconômica do sistema produtivo. Em suas palavras, “é consentâneo com os interesses da maior produtividade social o estancamento de investimentos individuais em setores de superestrutura” – ainda que essa ideia seja “repugnante ao industrial privado” (Campos, 1963a, p. 175).

O que se sobressai, portanto, é um “descompasso estrutural” entre os interesses privados e as necessidades sistêmicas da economia. Com base na interdependência entre os investimentos privados e as Condições Gerais de Produção, providas pelo Estado Restrito, Campos argumentou que os empresários planejavam seus investimentos com a expectativa de ter acesso garantido a CGP, como transporte e energia. No entanto, essa expectativa não correspondia à realidade quando surgiam os “pontos de estrangulamento”, resultando em um desajuste que desviava investimentos de setores essenciais e acentuava a ineficiência econômica sistêmica.

Nesse contexto, fica implícito que Campos, ao ressaltar a falta de coordenação entre os setores privados e público, estava sublinhando a necessidade de um planejamento econômico integrado que alinhasse os interesses privados com os investimentos do Estado Restrito em infraestrutura.

De passagem, vale fazer uma breve observação sobre o uso do termo “racional” nessa parte da conferência. Do ponto de vista analítico, o expressivo uso do termo “racional” por Campos visava destacar o contraste entre a “racionalidade individual” e a “racionalidade sistêmica” ou, conforme Bernardo (1998), entre a “racionalidade particularista” e a “racionalidade integradora”.

Quer dizer, para uma empresa particular, o investimento podia parecer racional, já que se baseava em cálculos de rentabilidade e viabilidade em condições normais. Entretanto, do ponto de vista da integração econômica, esses investimentos se mostravam irracionais, uma vez que ignoravam os “gargalos” nas CGP, resultando em desperdício de recursos e baixa produtividade do capital.

Com essa lógica em mente, Campos evidenciou a diferença entre o que era racional para o empresário individual (aspecto particularista) e o que era racional para o funcionamento integrado da economia (aspecto integrador), defendendo uma abordagem que levasse em conta os interesses capitalistas para maximizar a produtividade do capital. Com efeito, a transmissão à plateia do Conselho Nacional de Economia dessa lógica tecnocrática, enfatizando o planejamento econômico como

“solução integradora” do problema da produtividade do capital, constituía a finalidade interna dessa parte da conferência.

Para aprofundar o caráter funcional dessa apresentação, Campos também tratou das causas dos “pontos de estrangulamento”, E, como já vinha fazendo, ele se concentrou essencialmente nas causas dos “gargalos” nos setores de transporte e energia.

Nestes termos, sua explicação apontou que a primeira razão para a emergência do desajustes infraestruturais na economia se devia a “uma mudança de estrutura da economia brasileira”. Referindo-se implicitamente ao processo de industrialização brasileiro, Campos (Campos, 1963a, p. 176) assinalou:

Com uma mudança da tessitura da nossa economia, com sua interiorização crescente, com a nossa menor dependência quanto ao comércio externo, diminuiu, de um lado, o interesse estrangeiro em inversões no sistema de transportes e, de outro lado, esse mesmo sistema de transportes, concebido para uma estrutura centrífuga, orientada no sentido de carrear produtos do interior para a costa, se tornou cada vez menos adequado às necessidades de uma economia em que ligações entre os centros internos de consumo passaram a ser importantes.

Com essas considerações, a interpretação de Campos para a origem dos “pontos de estrangulamento” na economia destacava a “falta de interesse do capital estrangeiro em investir em Condições Gerais de Produção” como uma das causas desses “gargalos”, especialmente nas áreas de transportes (particularmente ferrovias) e energia.

Em termos críticos, esse argumento é relevante na análise de Campos, pois ele evidencia, mais uma vez, sua defesa constante da importância dos investimentos externos para o desenvolvimento do Brasil.

Mas esta é, apenas, parte da explicação. Uma segunda explicação para a anemia dos serviços básicos e, portanto, para a existência de pontos de estrangulamento, é a emergência do controle regulatório do Estado. O fenômeno não é tipicamente brasileiro, se bem que entre nós a intervenção regulatória do Estado se tivesse revestido de condições agravantes, como, por exemplo, irrupções de nacionalismo frequentemente mórbido, não raro contraditório e, às vezes, incapaz de tomar consciência dos reais interesses da economia. De um modo geral, entretanto, a crescente expansão das funções regulatórias do Estado é fenômeno mundial e isso tornou, na realidade, mais difíceis e precárias as inversões em serviços de infraestrutura, quando financiadas por capitais estrangeiros. (Campos, 1963a, p. 176)

Outro argumento relevante na análise de Campos – alinhado às suas obstinadas críticas às “irrupções de sentimentos nacionalistas violentos” – envolvia suas ponderações críticas sobre os limites de atuação do Estado Restrito. Aqui, ao tratar do “controle regulatório do Estado”, ele argumentou que a “crescente expansão das funções regulatórias do Estado” dificultava e tornava precárias as oportunidades de investimento estrangeiro em CGP, como transportes energia, ao impor barreiras ou criar incertezas para os investidores.

Sob essa ótica, adotando inteiramente a perspectiva do capital estrangeiro, Campos descreveu essas condições como um “coeficiente de risco”, calculando os termos envolvidos para o capital externo – em sentido contrário, importa sublinhar, nessa passagem da conferência, a ausência de qualquer consideração sobre os benefícios que as funções regulatórias do Estado poderiam trazer para o desenvolvimento econômico nacional.

Não obstante, o que estava em causa nessa altura da apresentação de Campos é que ele assinalou que sem os investimentos externos (“amenização de investimentos estrangeiros”, no dizer do autor), criou-se um “vácuo de investimentos”, que não era preenchido por capitais nacionais (seja pública, seja privado).

E por que não era preenchido esse vácuo? Segundo o autor, pelo problema da inflação crônica no Brasil (Campos, 1963a, p. 178). Conforme ele argumentou, pelos serviços básicos (principalmente nas áreas de transporte e eletricidade) terem preços rígidos, dificultando o reajuste tarifário e reduzindo a atratividade para novos investimentos, a inflação crônica afetava negativamente a capacidade de renovação e expansão dos setores.

Além disso, considerando especificamente os problemas com a tarifação irrealista, Campos assinalou que as tarifas artificialmente baixas geravam uma demanda excessiva, reduzindo os incentivos para manutenção e reposição de equipamentos, o que acabava gerando déficits que eram, por sua vez, cobertos de forma inflacionária pelo governo, prejudicando toda a economia.

Nesse contexto, Campos defendeu que tarifas mais próximas dos custos reais ajudariam a evitar essas distorções na economia e promoveriam uma alocação de recursos mais eficiente (Campos, 1963a, p. 178-179). Ao criticar essas “distorções econômicas”, criticamente, a sugestão contida na conferência proferida por Campos reflete um enfoque em critérios racionais e técnicos, refletindo uma visão que priorizava a maximização da produtividade do capital e a eliminação de ineficiências econômicas.

O argumento de Campos vai na direção de defender os benefícios e rendimentos do capital estrangeiro investir em serviços básicos. Para concretizar sua defesa, ele precisava que algumas ideias paternalistas fossem balanceadas e criticadas, que os serviços públicos fossem racionalizados para um equilíbrio racional do funcionamento da economia brasileira.

Prosseguindo, Campos passou a examinar os limites e possibilidades da ação governamental na superação dos “pontos de estrangulamento” da economia brasileira. Reconheceu que o Estado Restrito poderia ter vantagens na realização de investimentos pioneiros e estratégicos, sobretudo por sua “capacidade telescópica” – isto é, sua aptidão para antecipar necessidades futuras – e por, presumivelmente, atuar em nome do bem comum, ao contrário do investidor privado, guiado primordialmente pela busca do lucro (Campos, 1963a, p. 181). No entanto, Campos advertiu que essas vantagens não bastavam para compensar as fragilidades estruturais que comprometiam a eficácia da ação estatal. A seu ver, o fato de o Estado Restrito poder arcar com déficits operacionais por meio do orçamento público tornava comum a negligência com os custos de produção. Além disso, a forte presença de motivações políticas nos processos decisórios comprometia tanto a seleção técnica de dirigentes quanto o treinamento do operariado, resultando em defasagens tecnológicas (Campos, 1963a, p. 181).

O autor também alertou para o risco de os planos de investimento deixarem de se pautar por critérios de rentabilidade, sendo moldados por interesses político-eleitorais. Somava-se a isso uma tendência à subestimação do papel da competição como mecanismo de aferição de eficiência e controle de custos. Segundo ele, o espírito competitivo nas empresas estatais era enfraquecido tanto pela inércia administrativa quanto pela influência de critérios políticos (Campos, 1963a, p. 182). Por fim, destacava que, ao contrário das empresas privadas, o setor público não estava submetido a um mecanismo de sanção equivalente à falência, o que agravava a falta de incentivos à eficiência. Com base nessas considerações, Campos concluiu que o governo deveria cultivar uma consciência modesta a respeito de suas capacidades como empresário direto (Campos, 1963a, p. 182).

Como se vê, Campos defendeu que o Estado Restrito deveria ficar restrito em ser um investidor supletivo, complementando a iniciativa privada, em vez de atuar como empresário direto em setores onde o setor privado podia ser mais eficiente. Em outras palavras, a visão do autor refletia naquelas circunstâncias um certo ceticismo em relação ao papel do Estado como empresário, mesmo não sendo ele totalmente contrário à

intervenção estatal, como já tivemos a oportunidade de observar ao longo desta pesquisa.

Encerrando essa conferência, Campos recomendou três medidas para a “terapêutica” do problema dos “pontos de estrangulamento”: 1) redução da participação estatal como empresário direto, com foco em uma atuação regulatória; 2) despolitização da administração das empresas públicas; e, por fim, 3) adoção de uma política tarifária realista, com cobertura dos custos operacionais e de investimento para evitar déficits inflacionários e promover maior eficiência (Campos, 1963a, p. 184-185). Essencialmente, Campos apontava para a necessidade de corrigir as distorções criadas pela falta de infraestrutura e pela intervenção estatal, visando uma maior eficiência econômica e melhor alocação dos recursos.

Todos esses elementos juntos, do ponto de vista dos capitalistas presentes em 1955 no Conselho Nacional de Economia, mostram que o objetivo essencial de Campos era inculcar uma visão marcada por um compromisso com o crescimento econômico baseado em critérios de eficiência e produtividade, uma crença nas soluções técnicas e na racionalidade econômica, e um ceticismo quanto ao intervencionismo estatal excessivo. Essa abordagem tecnocrática e pragmática refletia também a concepção de planejamento de Campos, orientando-se para resultados concretos e mensuráveis, em vez de ideologias nacionalistas ou populistas.

3.5. Considerações finais

Do próprio ponto de vista pragmático e capitalista, é absolutamente apropriado considerar, conforme vimos Campos (1963a, p. 97) defender ao longo desta pesquisa, que seus escritos refletiram uma visão de mundo tecnocrática de “um processo planificador de confinado aos pontos de germinação”. Esse categoria foi central para seu projeto político de integração econômica do desenvolvimento capitalista brasileiro ao capital estrangeiro. Exemplos notáveis incluem sua concepção dos setores de transporte e energia como “pontos de germinação” essenciais para o crescimento econômico. Havia, portanto, uma lógica interna em sua abordagem, pautada na ideia de que determinados setores de infraestrutura tinham elevado potencial de produção e difusão de condições gerais para o crescimento econômico nacional. Por sinal, como tentamos demonstrar, quem dizia “Teoria dos Pontos de Germinação” estava muito bem dizendo “Condições Gerais de Produção”.

Mas, o fato é que, agora, ao se considerar que o objetivo essencial da “Teoria dos Pontos de Germinação” fosse permitir e propagar o desenvolvimento da produtividade, se encontra uma certa coerência para, como Bernardo (1991a, 1998) nos chamou a atenção, entender que haja nisso uma certa disputa entre os capitalistas para se ligarem da maneira mais favorável aos setores estatais que desempenham funções de CGP. E, claramente, Campos era consciente disso: sua visão expressava uma consciência possível, no sentido goldmanniano (1973; 1984), ao captar a possibilidade objetiva de compreender e atuar sobre a realidade social das disputas em torno dos setores estatais estratégicos que operavam como Condições Gerais de Produção para o desenvolvimento capitalista brasileiro.

E, no fundo, a intenção é fazer pensar que talvez o que estava por trás da leitura técnica do autor – e isso também nos parece claro – era o entendimento de que o desenvolvimento do capitalismo nacional passava por uma relação social globalizada, funcionando, portanto, como um sistema integrado.

Nesse contexto, a perspectiva de Bernardo (1991a) oferece uma perspectiva de leitura particularmente útil para interpretar essa produção. Em seu modelo sobre o funcionamento do capitalismo e sua organização via intervenção do Estado Restrito – resultante das formas históricas de conjugação entre o Estado Amplo e o Estado Restrito – posta em prática pelos gestores, encontra-se a perspectiva para entender que nos mesmos mecanismos de aumento da produtividade que integram e consolidam o inter-relacionamento das empresas fundamenta-se os próprios processos de produção capitalista. Nesse contexto, o argumento de Bernardo (1991a, p. 164-165) é o de que o papel central do Estado Restrito no desenvolvimento inicial do capitalismo refuta a ideia comum de que esse modo de produção teria começado com um modelo de livre concorrência, sem intervenção do Estado. Segundo ele, a realidade foi justamente oposta. O Estado Restrito desempenhou uma função essencial na integração econômica, estabelecendo uma relação com uma instituição política centralizadora e coordenadora no nível da superestrutura.

Quando o Estado Amplo estava fragmentado e incapaz de exercer essa coordenação internamente, a responsabilidade recaiu sobre o Estado Restrito. Assim, para Bernardo, a integração dos processos produtivos exige sempre uma cooperação nas superestruturas políticas. Ele defende que o planejamento econômico significa prever, ou que se torne possível pela centralização dos investimentos, incluindo materiais, mão de obra e recursos de produção (Bernardo, 1991a, p. 164-165).

De acordo com sua visão, o capitalismo, enquanto perdurar, verá um aumento da planificação e da ampliação de seu alcance, sem que isso implique na superação do mercado, mas sim na criação de formas de mercado planificado. Essa centralização permitirá maior previsibilidade e redução das flutuações econômicas, embora crises ainda ocorram. Para Bernardo (1991a, p. 164-165), a diferença entre flutuações e crises reside no fato de que a gravidade de uma crise não está relacionada à amplitude das oscilações anteriores. Ele conclui que a ação coordenadora do Estado Restrito na economia e a planejamento do mercado não são características tardias do capitalismo nem contraditórias a esse modo de produção, mas sim parte de sua continuidade.

Em resumo, ao destacar algumas características do planejamento capitalista, Bernardo está chamando a atenção para a noção de que a centralização de investimentos e a produtividade capitalista são elementos fundamentais para o desenvolvimento da integração econômica e, especialmente, para a determinação das práticas tecnocráticas (1991a, p. 164-165). Além disso, sublinha o quanto uma economia sob uma perspectiva capitalista não se desenvolve apenas por meio de mecanismos de mercado livre, mas requer uma estrutura política centralizadora ao nível do Estado Restrito que conduza e coordene os investimentos em condições de produção em seu sentido mais amplo.

A ênfase de Bernardo sobre a integração econômica como uma tarefa do planejamento oferece uma perspectiva interessante para examinar a concepção de Campos sobre o planejamento econômico e sua ênfase na interdependência entre os setores produtivos como a expressão das práticas tecnocráticas na organização do desenvolvimento capitalista brasileiro. É possível questionar se Campos acreditava que o planejamento deveria integrar setores-chave da economia – agricultura, indústria e serviços – ou se priorizasse uma abordagem mais flexível, onde o mercado teria papel central, com algum nível de intervenção do Estado. De qualquer forma, o que a teoria de Bernardo evidencia é a indiscutível importância de Campos na estruturação da integração capitalista brasileira ao capital estrangeiro, característica essencial da classe dos gestores, conforme suas elaborações (Bernardo, 1991a, 1998).

CAPÍTULO 4

Política monetária, câmbio e desenvolvimento no Brasil: o papel do BNDE (1955-1959)

Não posso furtar-me, entretanto, a um breve comentário sobre o que concebo ser a ação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Interpreto essa instituição como tendo uma missão catequética e uma missão promocional. A missão catequética se cifra em criar, ou contribuir para que se crie, uma filosofia de desenvolvimento econômico, baseada no entendimento da problemática do nosso desenvolvimento e na adoção de atitudes intelectuais e éticas a ele conducentes. A missão promocional consiste, num primeiro fôlego, em romper gargalos da nossa economia e, num segundo passo, em criar pontos de germinação, através de um bem gerido esforço de investimentos.

Roberto Campos, março de 1955(a)

Eis-me chegado, dentro do severo limite de tempo a que julguei prudente adstringir-me, ao final desta disquisição, com muito mais fadiga do que satisfação. Espero, no entanto, que o esforço não tenha sido inútil, embora alguns dos conceitos emitidos não se beneficiem da sedimentação da experiência. É que descobri, com alguma melancolia, que os homens aprendem menos da experiência dos conceitos, que da fadiga das coisas.

Roberto Campos, março-abril de 1957(a)

Como indicado no capítulo 3, o retorno de Campos à diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômica, em 1955, marcou uma inflexão decisiva em sua trajetória intelectual e institucional. A partir de então, suas intervenções públicas passaram a concentrar-se, de forma crescente, na crítica à condução da política monetária e cambial, denunciando os efeitos que atribuía a uma estatização excessiva da economia e defendendo com mais ênfase a ampliação da abertura ao capital estrangeiro.

Essa mudança de foco reflete, a nosso ver, um deslocamento significativo: de uma abordagem voltada prioritariamente à formulação de diretrizes para o planejamento do desenvolvimento industrial, para uma perspectiva que combinava o reformismo técnico com uma crítica de orientação liberalizante à política econômica vigente.

Essa nova ênfase, contudo, não implicou o abandono da defesa do planejamento estatal da industrialização. Campos apenas reduziu a centralidade do tema em suas formulações – movimento que, como observou Bielschowsky (2000, p. 106), pode ser explicado pela posição estratégica que então ocupava dentro do Estado Restrito. Entre 1956 e 1958, atuou como diretor-superintendente do BNDE, assumindo em seguida a presidência da instituição, cargo que exerceu até 1959. Nesse contexto, os pressupostos desenvolvimentistas já estavam incorporados à sua prática institucional, o que tornava desnecessária sua reafirmação constante. Em outras palavras, o protagonismo que exercia na execução das diretrizes do planejamento reduzia, em seus próprios termos, a necessidade de reiterar publicamente o discurso que orientava suas práticas tecnocráticas.

A continuidade dessa perspectiva é confirmada pelos dois últimos textos analisados no capítulo anterior, redigidos já durante seu segundo período à frente do BNDE. Ambos evidenciam sua concepção tecnocrática do planejamento econômico, fundada na ideia de que o desenvolvimento deveria ser conduzido por agentes racionais, com base em critérios de produtividade e eficiência. Como vimos, essas formulações buscavam consolidar uma visão de planejamento orientada à modernização estrutural da economia, por meio da seleção de investimentos em setores estratégicos – notadamente transportes e energia elétrica –, da racionalização dos gastos públicos e da coordenação entre capital estatal e privado. Essa concepção, longe de desaparecer, passou a coexistir com novas preocupações, particularmente aquelas relacionadas à política monetária, cambial e à inserção internacional do país.

Dito isso, neste capítulo analisaremos a produção teórica de Campos entre 1955 e 1959, a partir de quatro eixos centrais. O primeiro aborda sua visão tecnocrática sobre o papel do BNDE, suas expectativas, iniciativas e realizações à frente da instituição. O segundo examina suas análises mais consistentes sobre os problemas da política monetária e cambial, incluindo sua proposta de racionalização do controle inflacionário. O terceiro eixo trata de sua interpretação do papel estratégico da mineração na estruturação de uma base industrial sólida, especialmente no contexto do governo Juscelino Kubitschek. Por fim, examinaremos sua contribuição ao debate sobre cultura,

desenvolvimento e modernização econômica no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), espaço no qual Campos buscou articular uma visão mais ampla sobre os fundamentos sociais e ideológicos do crescimento econômico nacional.¹²¹

Antes de avançarmos para o primeiro dos eixos propostos, contudo, é necessário retomar o contexto de criação do BNDE, considerando o papel desempenhado pela instituição ao longo da década de 1950, bem como algumas de suas práticas e determinações institucionais.

4.1. O BNDE e seu papel no projeto desenvolvimentista dos anos 1950

Como destacado no capítulo 1, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em 20 de junho de 1952, foi um desdobramento direto das práticas tecnocráticas desenvolvidas no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Inicialmente, seu principal objetivo era “levantar a contrapartida em cruzeiros aos financiamentos externos”, o que explica tanto sua fundação quanto a formulação de sua política institucional. Com o fim da Comissão Mista, o Banco assumiu a responsabilidade de buscar novas fontes de financiamento ou de se concentrar em projetos que contassem com recursos em moeda nacional (Lopes, 1991, p. 121). Em

¹²¹ Como já assinalado, a seleção das fontes utilizadas nesta pesquisa – bem como a exclusão de outras – seguiu critérios definidos pelo método adotado. De acordo com os princípios propostos por Goldmann (1976, p. 203-218), foram priorizados os textos nos quais se pudesse identificar com maior nitidez a articulação entre o pensamento de Campos e os contextos sociais, políticos e econômicos em que atuou. Privilegiaram-se, assim, escritos que, além de expressarem suas formulações teóricas e estratégias políticas, estivessem inseridos em processos coletivos de elaboração, negociação e disputa em torno do desenvolvimento capitalista brasileiro nos anos 1950. Fontes de caráter estritamente técnico, circunstancial ou desvinculadas desses embates mais amplos foram mobilizadas apenas de forma pontual, sempre que contribuíssem para a reconstrução de determinado contexto, mas não constituíram objeto sistemático de análise. Também foram excluídos do escopo da pesquisa textos cuja estrutura interna e argumentação central repetissem, de modo essencial, formulações já abordadas em documentos anteriormente analisados.

Foi o caso, por exemplo, das seguintes fontes: “As 4 ilusões do desenvolvimento”, discurso pronunciado na Conferência da CEPAL em La Paz, em maio de 1957, na qual Campos, como diretor-superintendente do BNDE e chefe da delegação brasileira, reiterou teses já conhecidas sobre a necessidade de planejamento para o crescimento equilibrado brasileiro (incorporado em *Ensaio de história econômica e sociologia*, 1963b); “Discurso de encerramento do sétimo período de sessões da Comissão Econômica para a América Latina”, proferido no mesmo evento, que retomou a importância da CEPAL para o desenvolvimento latino-americano; “A questão do petróleo boliviano”, depoimento prestado à CPI em 17 de janeiro de 1959, cuja estrutura gira em torno da defesa do capital estrangeiro na exploração de recursos naturais; e, “O déficit ferroviário – suas causas e suas consequências”, conferência realizada no Clube de Engenharia, no Rio de Janeiro, em 24 de junho de 1960, na qual Campos reafirmou suas teses sobre o impacto da escassez de investimentos em CGP no setor de transportes. A rigor, esses três últimos textos foram posteriormente reunidos na coletânea *Economia, planejamento e nacionalismo* (1963a).

síntese, como observa Benevides (1976, p. 232), o BNDE foi criado com o propósito de executar um programa federal de reaparelhamento e fomento econômico.

Por sua vez, Sola (1998, p. 115-119) destaca que essa iniciativa foi articulada por um setor específico do campo desenvolvimentista – os chamados “não nacionalistas”, que a autora identificou como “técnicos cosmopolitas” –, em geral vinculados, direta ou indiretamente às atividades da CMBEU.¹²² Ao analisar o período de 1945 a 1954 sob o prisma do “saber técnico e os limites políticos da gestão econômica no pós-guerra”, Sola (1998) sustenta que a criação do Banco esteve ligada a uma inflexão importante no padrão de elaboração da política econômica brasileira.

Com base, sobretudo, nos estudos de Luciano Martins, a autora sugere que a fundação do BNDE deve ser compreendida como um momento decisivo do processo de institucionalização da tecnocracia no Brasil (Sola, 1998, p. 115). Embora esse processo só tenha se completado, segundo ela, após o golpe de 1964 – quando os governos autoritários criaram as condições materiais para a emergência do “economista-rei” (Sola, 1998, p. 45) –, a criação do Banco já indicava uma inflexão decisiva na emergência de um novo padrão de formulação e execução da política econômica, orientado pelo saber técnico especializado e conduzido por operadores que passaram a ocupar funções-chave no interior do Estado Restrito.

Na linha firmada por Martins, a criação do BNDE representou um ponto de inflexão importante no processo de consolidação de um sistema de alianças que se vinha articulando desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Evidências disso são: o fato de que os principais protagonistas tenham sido Horácio Lafer, ministro da Fazenda que

¹²² Em sua análise da gestão econômica do Brasil na década de 1950, Sola (1998) usou o conceito de “técnicos cosmopolitas” para identificar o papel e a posição de parte da tecnocracia nacional dentro do sistema político. Nesse contexto, mais do que demarca-los apenas como “técnicos desenvolvimentistas” – categoria que considerou insuficiente para abranger as diversas correntes que, por algum tempo, convergiram durante o período de industrialização intensiva –, Sola (1998, p. 53) recorreu às elaborações de Hélio Jaguaribe para distinguir dois agrupamentos tecnocráticos no interior do campo desenvolvimentista: os técnicos nacionalistas e os técnicos cosmopolitas. A esse respeito, a autora foi categórica: “Pois, como se verá, os principais artífices dos planos de estabilização de 1959, 1963 e 1965 – respectivamente Roberto Campos e Lucas Lopes, Celso Furtado e Campos de novo, estavam integrados ao mesmo *front* em um aspecto decisivo da política econômica: o aprofundamento da intervenção do Estado como condição necessária para implementar um projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil. A questão política que dividia os técnicos em dois campos distintos na década de 1950 era o escopo e o objetivo da intervenção do Estado na economia e na sociedade: quais os principais beneficiários do desenvolvimento econômico, qual o modo de inserção do país no sistema internacional e as implicações de ambos os objetivos para a ampliação da democracia brasileira” (Sola, 1998, p. 52). Importa ressaltar, ainda, que, conforme assinala Sola (1998), a concepção do BNDE como um “instrumental para o planejamento de mais longo prazo e voltado para a viabilização de projetos específicos, constituía um dos *pontos de convergência entre os técnicos* de diferentes escolas” que participaram dos trabalhos da Comissão Mista e conceberam o banco (p. 115, grifos no original).

combinava atividades parlamentares, enquanto deputado do PSD, empresário de um novo tipo, ligado à produção de bens de capital, e Neves da Fontoura, ministro das Relações Exteriores, ambos favoráveis a uma cooperação mais íntima com os Estados Unidos; e a participação ativa de técnicos como Lucas Lopes e Roberto Campos. (Sola, 1998, p. 116)

De fato, a criação do BNDE significou não apenas um marco decisivo na consolidação dessas alianças capitalistas entre Brasil e EUA, mas também, como já sustentado, um momento significativo na própria trajetória intelectual e institucional de Campos – evidenciando, assim, duas dimensões interligadas de um mesmo processo histórico. Ainda que esse duplo significado deva ser ressaltado, o que ganha relevo entre as observações de Sola (1998, p. 115-119) são suas considerações a respeito das práticas e funções tecnocráticas que passaram a se consolidar no interior da nova instituição.

O BNDE, como se sabe, foi uma das instituições-chave da política econômica durante os anos 50, por força das múltiplas funções que passou a exercer: a) principal intermediário financeiro entre as agências de crédito internacional e grupos empresariais privados e/ou empresas estatais; b) agência de planejamento, encarregada de definir políticas de investimento e de preparar projetos específicos; c) a redistribuição intrasetorial de recursos (e de) poder em favor de certos grupos industriais que operavam no mercado interno. Ao facilitar o acesso preferencial de determinados grupos aos novos recursos e crédito relativamente fácil a setores previamente determinados, o BNDE minimizava os riscos envolvidos em novos investimentos nas áreas definidas como prioritárias, isto é, de bens de capital, de consumo duráveis, insumos básicos, transporte e energia. (Sola, 1998, p. 117-118)

Mais do que destacar o papel do BNDE como um banco financiador, Sola (1998, p. 118) chama a atenção para o “processo de concentração de poder decisório na instituição, associado ao controle que passou a exercer sobre a política industrial e, de forma mais abrangente, sobre a estratégia de desenvolvimento”. Esse movimento foi acompanhado por uma “concentração de quadros técnicos e de experiência técnica” nas decisões centrais da instituição, refletindo na adoção de critérios meritocráticos para o recrutamento de seus quadros tecnocráticos (Sola, 1998, p. 118).

No que diz respeito aos critérios de seleção de projetos, Sola (1998, p. 118) ressalta que a prioridade a setores estratégicos – como energia, transporte e bens de capital –, além de fatores como avaliação de risco, produtividade e retorno estratégico, orientavam decisivamente as decisões do BNDE. Como se verá na sequência, todos

esses aspectos reaparecem nas reflexões de Campos sobre as funções e práticas desempenhadas pelo BNDE durante sua passagem pela instituição.

Por fim, cabe sublinhar que, conforme indica Sola (1998, p. 118-119), os critérios de produtividade e racionalização passaram a orientar institucionalmente a atuação dos tecnoassessores e tecnocratas do Banco. Em última instância, a busca por eficiência e seletividade como elementos centrais de um novo padrão decisório constituía a norma interna que norteava as práticas tecnocráticas do BNDE. Não por acaso, como temos apontado ao longo da pesquisa, tais critérios – embora legitimados por meio de justificativas técnicas – já orientavam a própria trajetória de Campos, relevando uma racionalidade específica, associada à sua visão de mundo tecnocrática.

4.1.1. Disciplina, eficiência e racionalidade: a missão de Campos no BNDE

Conforme mencionado anteriormente, Campos retornou ao Brasil em março de 1955, após cerca de 15 meses como diplomata no Itamaraty em Los Angeles, para assumir o cargo de diretor econômico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico,¹²³ substituindo Maciel Filho – o mesmo “homem de confiança” mencionado por Bielschowsky (2000, p. 106), com quem Campos teve “conflitos pessoais” em 1953 que o afastaram da instituição. Nesse contexto, o engenheiro de minas Glycon de Paiva assumiu a presidência do banco, sucedendo Waldir Lima Sarmanho. O país era então governado por Café Filho, ex-vice de Getúlio Vargas, e o economista Eugênio Gudín ocupava o Ministério da Fazenda.¹²⁴

¹²³ Este parece ser o momento mais oportuno para registrar o testemunho de Lucas Lopes (1991, p. 173-174) sobre a natureza e o peso institucional do cargo ocupado por Campos: “Quando assumi a presidência do BNDE, Roberto Campos tornou-se superintendente do banco. Pelo estatuto do banco, o superintendente tinha poder decisório até um certo limite de financiamento. A partir daí, as decisões teriam que ser levadas ao conselho. Havia na verdade três degraus: um em que o superintendente podia decidir sem discutir com ninguém; outro em que ele convocava a diretoria para decidir, e um terceiro, em que o presidente do banco era consultado. A função de gerir e comandar a casa ficou muito em cima do Roberto Campos, que era quem recebia todos os que iam pedir recursos”. Sob a ótica de Lopes (1991), torna-se evidente o amplo raio de atuação e o significativo poder de comando e gestão que Campos dispôs ao longo da segunda metade da década de 1950, durante sua passagem pelo BNDE.

¹²⁴ No próprio discurso de posse que será analisado, Campos (1963a, p. 157) assinalou: “Trago para essa tarefa a humildade dos que, tendo consumido bons anos de juventude no estudo da ciência econômica, aprenderam o suficiente para continuar aprendendo. Mas derivo confiança do fato de que trabalharei em estreita cooperação com o admirado mestre e dileto amigo – o Dr. Eugênio Gudín – a quem me vinculam não só uma afinidade de formação acadêmica, mas, ainda, uma sólida amizade, que só tem crescido ante a mistura de incompreensão e vitupério que, não raro, desaba sobre aqueles dos nossos homens públicos que cometem o inesperado pecado de ter a coragem das próprias convicções. Não menos confortável é servir sob a presidência de Glycon de Paiva, que admiro como sábio, respeito como patriota e prezo como amigo. Nem Glycon de Paiva, nem eu – que não somos precisamente noviços em tarefas de

Na cerimônia de posse, Campos proferiu um discurso estruturado por dois pontos centrais que sustentavam sua visão sobre o papel do BNDE no desenvolvimento capitalista brasileiro: 1) a “filosofia de desenvolvimento econômico” do banco; e 2) as principais posições que deveriam orientar sua gestão na instituição (Campos, 1963a, p. 157-160). Em termos de análise, o tom adotado foi o de um tecnocrata pragmático (“a marca do homem útil”) e operacional (“é ser lento de promessa e veloz de execução”), sinalizando que sua administração se pautaria pela disciplina e eficiência – indiretamente, tratava-se também de uma crítica às práticas populistas da gestão anterior, que, em sua avaliação, haviam se baseado em promessas políticas vazias e improdutivas.

Não posso furtar-me, entretanto, a um breve comentário sobre o que concebo ser a ação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Interpreto essa instituição como tendo uma missão catequética e uma missão promocional. A missão catequética se cifra em criar, ou contribuir para que se cria, uma filosofia de desenvolvimento econômico, baseada no entendimento da problemática do nosso desenvolvimento e na adoção de atitudes intelectuais e éticas a ele conducentes. A missão promocional consiste, num primeiro fôlego, em romper gargalos da nossa economia e, num segundo passo, em criar pontos de germinação, através de um bem gerido esforço de investimentos. (Campos, 1963a, p. 157)

Como se observa, sem exagerar no que o discurso de fato transmite, é possível perceber que Campos pretendia orientar sua gestão à frente do BNDE com base em dois eixos principais: formação de uma visão estruturada sobre o desenvolvimento capitalista brasileiro (“missão catequética”) e intervenção estratégica para remover obstáculos e estabelecer funções-chave na economia nacional (“missão promocional”).

Com relação à “missão catequética”, o termo indicava um esforço de convencimento e educação, sinalizando que o futuro diretor-superintendente (e, em breve, presidente) via o banco não apenas como uma instituição financiadora, mas também como um agente formulador de ideias e práticas. Nesse sentido, o BNDE deveria contribuir para a construção de uma mentalidade – quer dizer, “uma filosofia” – orientada para o desenvolvimento econômico. Isso implicava assumir um papel ativo na difusão de conceitos e diretrizes, buscando influenciar os formuladores de políticas,

desenvolvimento econômico, em virtude da pregressa experiência, quer na Comissão Mista, quer no próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, subestimamos as dificuldades da tarefa”.

empresários e técnicos a adotarem uma visão de mundo tecnocrática, alinhada ao modelo de desenvolvimento defendido por Campos.

No que tange à “missão promocional”, seu foco inicial consistia na eliminação de gargalos estruturais na economia, isto é, na superação de “pontos de estrangulamento” que impediam o avanço do crescimento capitalista no país. Nesse horizonte, o BNDE deveria fomentar a criação de “pontos de germinação”, promovendo o desenvolvimento de setores estratégicos, como energia e transportes, por meio de investimentos direcionados, com vistas a produzir efeitos multiplicadores sobre o conjunto da economia. À luz do que foi discutido, essa concepção tecnocrática de desenvolvimento combinava planejamento econômico estratégico e intervenção coordenada do Estado Restrito, antecipando assim, uma gestão ativa e influente nos rumos do crescimento econômico nacional.

Quanto ao mais, chama a atenção o tom de “missão” e “convocação” adotado por Campos em seu discurso de posse, sugerindo que ele compreendia o papel do BNDE como algo que ultrapassava a mera administração de recursos financeiros. Os termos “catequética”, com sua conotação doutrinária e educativa, e “promoção”, que remete à ação transformadora, indicam que ele via sua futura gestão como parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento nacional. A escolha dessas palavras revela um certo compromisso ideológico e estratégico, conferindo à sua atuação um caráter quase pedagógico e mobilizador. Tratava-se, portanto, não apenas de financiar projetos, mas de moldar mentalidades e coordenar esforços com vistas à estruturação do desenvolvimento do país.

Importa destacar, no entanto, que esse trecho do discurso de posse de Campos, além de expressar aspectos centrais de sua visão de mundo tecnocrática, também tinha por finalidade delimitar o escopo das determinações institucionais que ele pretendia imprimir à sua administração, como futuro diretor-superintendente do banco. Tais premissas – ou “normas informais”, compreendidas como avisos e sinalizações – estavam em sintonia com as configurações mais amplas estabelecidas pelo presidente da instituição, Glycon de Paiva, e pelo ministro da Fazenda, Eugênio Gudin – não por acaso, o BNDE, como prática institucional concreta, conectava-se à lógica tecnocrática anteriormente consolidada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A rigor, como apontou Sola (1998, p. 117-118), tais elementos correspondiam às funções efetivamente desempenhadas pelo banco naquele período.

Dito isso, se essa era a “filosofia de desenvolvimento econômico” que orientaria sua gestão à frente do BNDE, cabe agora examinar as principais diretrizes propostas por Campos. Nesse contexto, a primeira delas (e que recebeu maior destaque) foi o combate à inflação, que assumiu papel central em sua proposta de atuação no banco.

Em 1955, a inflação era amplamente percebida como um dos principais entraves ao crescimento sustentado da economia brasileira. Como discutido no capítulo 3, a taxa de inflação anual atingira 26% em 1954 (ver gráfico 1), após já apresentar alta significativa de 21% no ano anterior.

A experiência do segundo governo Vargas (1951–1954), marcada por políticas de expansão do gasto público e pelo uso recorrente de déficits como instrumento de desenvolvimento, havia alimentado pressões inflacionárias que, segundo o pensamento ortodoxo da época, comprometiam tanto a estabilidade monetária quanto a eficácia do investimento produtivo. Nesse contexto, a ênfase de Campos na necessidade de controlar a inflação refletia a tentativa de reposicionar o BNDE dentro de uma lógica de disciplina fiscal e racionalização dos instrumentos de desenvolvimento. Como veremos na sequência, para ele, o combate à inflação tornava-se condição indispensável para assegurar previsibilidade aos investimentos, confiança dos agentes econômicos e maior eficiência nos gastos públicos. Essa perspectiva revelava uma tentativa de afastar o banco de pressões político-populistas e inseri-lo numa racionalidade tecnocrática de viés liberal-reformista.

Em termos mais amplos, essa postura deve ser compreendida à luz das práticas e diretrizes traçadas por Eugênio Gudín à frente do Ministério da Fazenda. Retomando o que foi mencionado, Gudín atribuía a inflação à monetização do déficit público e à expansão do crédito (Abreu, 1990, p. 152), propondo um programa de estabilização baseado em medidas ortodoxas: contenção da base monetária, elevação dos depósitos compulsórios e cortes orçamentários (Abreu, 1990, p. 151-152). Efetivamente, embora os efeitos dessas políticas tenham sido favorecidas por fatores conjunturais – como o bom desempenho agrícola no biênio 1954-1955 –, o índice inflacionário caiu de 26% em 1954 para 13,1% em 1955. Não obstante, pelo contexto em que estamos situando as ações de Campos, ele só tomaria conhecimento desse resultado no início de 1956, ano em que a inflação voltaria a subir, alcançando o patamar de 25% (Abreu, 1990, p. 163).

Em suma, o discurso de posse de Campos no BNDE deve também ser compreendido como uma expressão articulada da racionalidade econômica posta em prática por Gudín no Ministério da Fazenda, evidenciando a inserção da instituição em

um projeto mais amplo de modernização tecnocrática e estabilização capitalista macroeconômica. Nesse sentido, torna-se compreensível que Campos tenha colocado o combate à inflação como prioridade entre as diretrizes de sua gestão. Para isso, considerava essencial, antes de qualquer medida, desmistificar o debate sobre o tema, à época estreitamente associado ao debate sobre a preservação ou à ameaça ao desenvolvimento econômico. A citação a seguir, embora longa, ilustra com precisão seu posicionamento sobre essa discussão.

O primeiro é a noção de que o combate à inflação – combate que, necessariamente, acarreta um revigoramento austero da disciplina monetária, creditícia e orçamentária – é incompatível com a preservação do desenvolvimento econômico. Ora, a verdade é que uma inflação persistente e aguda, como a da crescente conjuntura brasileira, estrangula fatalmente o desenvolvimento econômico, mais cedo ou mais tarde (e, provavelmente, mais cedo do que mais tarde). Estrangula-o, provocando uma distorção de investimentos da qual resultam gargalos físicos em setores básicos como energia e transportes, cujas tarifas rígidas não podem acompanhar a contínua ascensão de custos. Estrangula-o, pressionando o balanço de pagamentos ao estimular importações e desestimular exportações. Estrangula-o, finalmente, aguçando conflitos entre diversos grupos sociais que lutam, através de reivindicações salariais, para preservar o seu padrão de vida e nível de consumo, ameaçado pelo desequilíbrio entre a procura monetária e a oferta real de bens. Tudo isso se traduz num rebaixamento geral da produtividade da economia, que é a negação mesma do desenvolvimento econômico. Cada vez mais me convenço de que, em nossa atual conjuntura, jugular a inflação é uma contribuição positiva para o desenvolvimento econômico, pois, exacerbada a inflação ao seu presente e perigoso grau, não mais é lícito exercer a opção que tivemos em alguns períodos do passado, e que ainda têm vários outros países, entre manter estabilidade de preços com um ritmo menor de desenvolvimento, ou apressar o ritmo de desenvolvimento com sacrifício da estabilidade. É claro que o método de combate à inflação, mais facilmente conciliável com os interesses do desenvolvimento econômico, não é o de cegamente comprimir investimentos, mas, como já várias vezes enfatizou o Ministro da Fazenda, o de se estabelecer uma austera disciplina prioritária, que concentre os nossos poucos recursos de poupança pública e privada nos setores germinativos da infraestrutura, aos quais precisamente se deve dedicar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Acreditar que, por simples intemperança creditícia e monetária, não raro disfarçada sob o fascinante rótulo de “crédito para produção”, é possível investir além dos limites impostos pela existência real, ou imediatamente realizável, de fatores de produção, é defender a bizarra teoria de que, numa competição atlética, corre mais veloz o corredor que tiver as pernas mais inchadas. É acreditar, em outras palavras, que o milagre da multiplicação dos pães se deveu não à força taumatúrgica do Cristo, mas ao simples apetite dos espectadores. (Campos, 1963a, p. 158-159, grifos nossos)

Em escritos anteriores, como “A crise econômica brasileira” (novembro de 1953), Campos abordava a inflação a partir de uma perspectiva estrutural, inerente ao processo de desenvolvimento capitalista nacional. Agora, contudo, sua abordagem passava a se concentrar em uma crítica direta à política monetária e cambial, adotando uma perspectiva mais restrita da problemática da inflação no Brasil. Como expressão desse novo enquadramento, destaca-se o uso reiterado do termo “austero(a)” para qualificar a política econômica necessária ao controle inflacionário – um adjetivo que, até então, não havia assumido papel central em suas formulações teóricas sobre o tema.

Do ponto de vista analítico, a fala acima revela que o primeiro mito que Campos buscava desmontar à frente do BNDE era a suposta incompatibilidade entre o combate à inflação e o crescimento econômico – um equívoco que, em sua avaliação, poderia comprometer seriamente o desenvolvimento nacional caso não fosse superado. A partir desse momento, passou a rejeitar tal premissa de forma categórica.

De todo modo, quatro pontos principais organizavam a estrutura lógica de seu argumento central e sustentavam seu posicionamento sobre a inflação. O primeiro deles era a concepção da inflação como fator destrutivo do desenvolvimento. Ele argumentou que uma inflação elevada e persistente não apenas comprometia o crescimento, mas também desmentia a ideia de que poderia funcionar como um instrumento de expansão econômica. Nesse contexto, ele apontou três principais efeitos negativos: a) a distorção de investimentos, pois os recursos eram alocados de maneira ineficiente, criando os conhecidos gargalos em setores essenciais como energia e transportes; b) a deterioração do balanço de pagamentos, pois era uma situação que estimulava a inflação monetária e desestimulava exportações, gerando desequilíbrios externos; e, por último, c) os conflitos sociais e a perda de produtividade, pois a inflação alimentava disputas entre grupos sociais por reajustes salariais, desestabilizando a economia e reduzindo a eficiência produtiva (Campos, 1963a, p. 158) – é sugestivo notar que o autor nunca utiliza a expressão “classes sociais”. Para Campos, portanto, a inflação deixava de ser compreendida como um mal necessário ao crescimento e passava a ser tratada como um obstáculo que sabotava as CGP para um desenvolvimento sustentável.

O próximo ponto que estruturou seu argumento foi a noção de que não havia mais espaço para escolher entre inflação e crescimento. Nesse caso, o autor argumentou que, em períodos passados, poderia ter sido viável garantir certo nível de inflação para contribuir com o crescimento do país. No entanto, na conjuntura de 1954-55, essa opção

não existia mais: a inflação havia atingido um grau que tornava seu controle uma pré-condição para o desenvolvimento econômico nacional. Logo, a mensagem era clara: o BNDE não poderia seguir mais políticas que ampliassem a expansão monetária e o crédito sem respaldo real, pois isso apenas agravaria os problemas estruturais da economia (Campos, 1963a, p. 159).

Em seguida, organizando sua defesa de uma crítica monetária e fiscal da economia, Campos pautou os termos referentes à disciplina e prioridades nos investimentos do banco. Nesse quadro, o combate à inflação não devia ser feito por simples atualizações de investimentos, mas sim por uma gestão rigorosa e seletiva de recursos. Assim, Campos (1963a, p. 159) defendeu “uma austera disciplina prioritária”, concentrando investimentos da instituição em setores de infraestrutura estratégica, alinhados à missão do BNDE. A mensagem que estava sendo transmitida era a de que sob sua gestão políticas expansionistas indiscriminadas não teriam mais espaço nos planos do banco.

Por fim, Campos ironizou a crença de que um crescimento econômico poderia ser sustentado unicamente pela expansão do crédito e da base monetária. Seria, segundo suas palavras, “acreditar, em outras palavras, que o milagre da multiplicação dos pães se deveu não à força taumatúrgica de Cristo, mas ao simples apetite dos espectadores” (Campos, 1963a, p. 159).

Ironias à parte, o segundo equívoco que, em sua visão, deveria ser combatido à frente do BNDE era a ideia de que o Estado Restrito poderia ampliar e manter serviços públicos sem considerar seus custos econômicos reais (Campos, 1963a, p. 159). Usando o caso dos transportes ferroviários como exemplo, Campos destacou quatro efeitos da política de subvenção estatal. Primeiro, ao cobrir os déficits de empresas estatais, o governo pressionava o orçamento público, alimentando a inflação. Segundo, tarifas insuficientes para financiar manutenção e investimentos resultavam na deterioração da infraestrutura. Terceiro, a precariedade dos transportes levava à perda de mercadorias e à paralisação de processos industriais, com impactos negativos na economia. Por fim, os usuários eram forçados a recorrer a alternativas mais onerosas, como caminhões e aviões, o que encarecia os custos logísticos.

Em termos práticos, para Campos, o mais racional era aceitar tarifas ferroviárias que refletissem o custo real do serviço, incluindo manutenção e reposição de equipamentos, em vez de manter subsídios insustentáveis que, no final, resultavam em custos ainda maiores para a sociedade brasileira (Campos, 1963a, p. 160).

O terceiro mito é pensar que o bem-estar e a elevação do padrão de vida podem ser atingidos diretamente por medidas legislativas ou imposições redistributivas, por melhor concebidas que pareçam. É que o bem-estar é um subproduto do desenvolvimento econômico e não um artigo de destilação direta. É preciso não confundir o fruto do desenvolvimento econômico – alto padrão de vida – com a raiz do desenvolvimento econômico – alto coeficiente de investimentos. (Campos, 1963a, p. 160)

Essa fala de Campos refletia uma concepção de desenvolvimento econômico que priorizava investimentos produtivos e poupança em vez de intervenções diretas do Estado Restrito para aumentar o bem-estar imediato. Para ele, o crescimento econômico real se daria por meio da acumulação de capital e eficiência produtiva, e as políticas redistributivas, por mais bem-intencionadas que sejam, não podem substituir esse processo. Dessa forma, ele estava expressando uma crítica ao populismo econômico que tentava solucionar problemas sociais rapidamente sem um planejamento de longo prazo.

Considerada em sua estrutura interna, a argumentação de Campos nesse discurso revela uma visão pragmática e funcional sobre da economia e da gestão pública, especialmente no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Trata-se de uma perspectiva tecnocrática que pressupunha que o desenvolvimento sustentável dependia de políticas públicas fundadas em dados objetivos, racionais e alinhamento com a lógica do capitalismo – não em mitos ou ilusões políticas. Por sinal, ainda que admitisse certa intervenção estatal, ficava evidente que esta deveria se limitar à de Condições Gerais de Produção, especialmente nos setores de energia e transporte.

Do ponto de vista analítico, quatro elementos-chave organizam essa visão de mundo. Em primeiro lugar, a valorização da disciplina econômica e da racionalidade. Em todo seu discurso de posse no BNDE, Campos insistiu na necessidade de disciplina fiscal e orçamentária, ressaltando que os custos econômicos não deveriam ser ignorados por razões políticas ou de popularidade. Sua crítica à política de tarifas artificiais revela a crença em decisões econômicas baseadas em dados reais e na viabilidade financeira. Para ele, a realidade econômica devia ser enfrentada diretamente, sem soluções fáceis ou subterfúgios retóricos.

Em segundo lugar, a concepção do Estado Restrito como gestor responsável. Campos sustentou que o Estado Restrito não deveria se furtrar a cobrar pelos custos reais dos serviços públicos, mesmo que isso implicasse tarifas mais elevadas. Era, em sua perspectiva, um equívoco imaginar que o governo pudesse subsidiar indefinidamente

setores públicos sem gerar distorções. O papel do Estado Restrito, portanto, não seria o de um “provedor de benefícios imediatos”, mas o de um administrador eficiente voltado à sustentabilidade fiscal e econômica.

Em terceiro lugar, a rejeição explícita ao populismo econômico – já discutida na análise anterior –, entendido como uma forma de gestão que compromete o futuro ao priorizar soluções de curto prazo.

Por fim, a defesa da centralidade das CGP no processo de desenvolvimento capitalista, elemento que atravessa toda a trajetória intelectual e institucional, como demonstrado desde o primeiro capítulo desta pesquisa.

Em linhas gerais, o argumento de Campos expressa uma visão de mundo pautada pela racionalidade econômica, pela disciplina fiscal e pela gestão eficiente do Estado Restrito. Sua crítica ao populismo refletia a convicção de que o processo econômico exigia decisões ancoradas em critérios objetivos e sustentáveis, ainda que essas escolhas contrariassem interesses imediatos ou expectativas populares de curto prazo.

4.1.2. Da satisfação à “fadiga do pragmatismo”: o encerramento de um ciclo

A rigor, entre 1955 – quando proferiu seu discurso de posse no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, há pouco analisado – e o primeiro semestre de 1959, quando formalizou sua transmissão do cargo de presidente da instituição, Campos não elaborou reflexões específicas sobre o BNDE. Como se verá nos próximos tópicos, suas preocupações nesse intervalo estiveram direcionadas a outros temas. Não obstante, no encerramento de seu ciclo no Banco, em 1959, ele proferiu dois discursos oficiais. Tudo indica, inclusive, que ambos tenham sido apresentados no mesmo dia, diante de um público composto majoritariamente por membros da tecnoassessoria e tecnocracia da instituição. Embora complementares, cada um possuía um foco específico: o primeiro abordava os conceitos fundamentais do BNDE, enquanto o segundo tratava das realizações alcançadas durante sua gestão. Dada a natureza própria de cada discurso, ambos serão analisados separadamente e em detalhes.

4.1.2.1. Dos conceitos do BNDE

Dirigido quase exclusivamente ao Conselho Administrativo do BNDE, o discurso “Conceitos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico” ofereceu uma reflexão sobre sua gestão à frente da instituição, os desafios do desenvolvimento econômico brasileiro e as diretrizes fundamentais do Banco. Nele, Campos apresentou um balanço de sua administração, ressaltando a continuidade institucional assegurada pelo caráter colegiado do BNDE, expressou confiança em seu sucessor, Almirante Lucio Meira, e delineou conceitos fundamentais para o planejamento econômico do Brasil, como “pontos de estrangulamento”, “pontos de germinação” e “programas globais de desenvolvimento com estabilidade” (Campos, 1959b, p. 63-65).

Ao longo do discurso, enfatizou a necessidade de integrar o desenvolvimento econômico e estabilidade macroeconômica, rejeitando a visão de que essas duas dimensões seriam contraditórias. Além disso, criticou a polarização entre “nacionalistas” e “não nacionalistas” – grupo que ele denominava “realistas” e ao qual se incluía –, argumentando tratar-se, mais do que uma disputa ideológica, de uma divergência metodológica sobre os meios de se alcançar um mesmo fim.

Essa estrutura discursiva não apenas reafirmou a visão tecnocrática de Campos sobre o planejamento econômico, mas também consolidou o discurso como uma peça-chave para compreender seu pensamento sobre os rumos do BNDE. A seguir, serão analisados os elementos principais desse pronunciamento e os fundamentos que sustentam sua lógica argumentativa.

Entre as despedidas e agradecimentos por sua passagem pelo Banco – inclusive os elogios ao sucessor, Almirante Lucio Meira –, destaca-se, já nas primeiras linhas do discurso, a ênfase na “continuidade institucional” como requisito para a organização do desenvolvimento capitalista:

Assim, é com bastante emoção que me despeço dos Conselheiros do Banco, homens com quem trabalhei num ambiente de mútuo respeito e confiança. Os órgãos colegiados do Banco são um penhor da continuidade da obra administrativa. Exatamente o fato de no Banco só se tomarem decisões colegiadas, criando por vezes irritação ante a necessária demora que existe em apreciar e discutir racionalmente os assuntos justamente a existência desse mecanismo colegiado garante a continuidade e impersonalismo da administração. (Campos, 1959b, p. 63)

Como evidenciado ao longo desta pesquisa, a defesa da “continuidade e impessoalidade da administração” constituiu um princípio fundamental de sua atuação

pública – seja de forma explícita ou implícita. Ao contribuir para a formulação das práticas tecnocráticas e das diretrizes institucionais do BNDE, Campos procurou estruturar, na própria “ossatura material” do Banco (na expressão de Draibe, 1985), um modelo institucional adequado ao desenvolvimento capitalista e à integração tecnológica do país ao capital estrangeiro. Ao destacar as decisões colegiadas como garantia de estabilidade institucional, ele reafirmou o papel funcional dessa racionalidade administrativa na manutenção do BNDE como instrumento estratégico.

Nesse sentido, a defesa da continuidade administrativa se articulava à sua preocupação em compatibilizar o planejamento de recursos com a execução dos investimentos. Ao comentar a nomeação de Lucio Meira – oriundo do Ministério da Viação –, Campos ressaltou que grande parte do portfólio de recursos do Banco era destinado justamente a esse ministério (Campos, 1959b, p. 63). O que estava em jogo, aqui, era a ênfase na integração tecnológica entre os setores do Estado Restrito e a eficiência dessa conexão como condição para a organização do desenvolvimento.

Merece destaque, nesse ponto, a informação fornecida por Campos de que, naquele contexto, “dois terços dos financiamentos do Banco se relacionavam com atividades do Ministério da Aviação”, além dos “financiamentos voltados a ferrovias, indústrias de material ferroviário, portos, navegação, indústria naval e também indústria automobilística” (Campos, 1959b, p. 63). Segundo o autor, “o Almirante Lucio Meira contemplará agora um outro lado da medalha, que é o de prover recursos, depois de experimentar despender-lo, sendo que, felizmente, sob sua orientação o Ministério da Viação deu lições em gastar bem” (Campos, 1959b, p. 63).

Outro ponto relevante do discurso foi a reafirmação do papel central que as práticas tecnocráticas desenvolvidas no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos desempenharam na elaboração da concepção de desenvolvimento posta em prática pelo BNDE. A difusão dos conceitos de “pontos de estrangulamento” e “pontos de germinação”, posteriormente incorporados por políticas públicas como o Plano de Metas do governo Kubitschek, evidencia esse legado (Campos, 1959b, p. 64).

Foi na Comissão Mista que se desenvolveram vários conceitos que hoje se tornaram rotineiros; os trabalhos dessa entidade mista crescerão de importância quando se escrever a história do desenvolvimento econômico brasileiro. Um deles é o conceito de “pontos de estrangulamento”, que hoje está muito divulgado, passando mesmo ao anedotário desde que foi adotado pela Inspeção de Trânsito, quase como estilo de vida. Outro conceito que ali surgiu foi

o de “ponto de germinação”. Daí marchamos para programas e projetos setoriais consubstanciados na expressão “programas de metas” hoje consagrada a tal ponto que dificilmente qualquer Governo deixará de adota-lo como uma constante de ação. (Campos, 1959b, p. 64)

Como os fundamentos centrais do planejamento em Campos já foram analisados ao longo da pesquisa, não é necessário retomá-los em detalhe. Interessa-nos, aqui, assinalar que esse trecho reforçou a tese de que as práticas tecnocráticas originadas na Comissão Mista expandiram-se como práticas originando outras instituições e práticas (Bernardo, 1991b), como o próprio BNDE.

Ao abordar a questão do planejamento, contudo, o discurso revela ainda uma mudança em curso na trajetória teórica de Campos: a transição do planejamento setorial, característico da Comissão Mista (ver capítulo 1 e primeira parte do capítulo 3), para a defesa de um “programa global de desenvolvimento com estabilidade” (Campos, 1959b, p. 64). Trata-se de uma reorientação significativa, que já havia sido antecipada em outras partes da tese.

Teremos que passar a um quarto conceito, o de “programa global de desenvolvimento com estabilidade” integrando os projetos setoriais numa disciplina fiscal, monetária e cambial mais ampla. A grande problemática de nossos dias será conciliar esses dois objetivos, entre os quais se estabelecem espúria contraposição. A partir de certo estágio, não há possibilidade de desenvolvimento sem estabilidade. São conceitos interpenetrantes e interdependentes. (Campos, 1959b, p. 64)

Essa elaboração revela, embora de forma sutil, uma virada importante em sua concepção anterior de planejamento econômico. Tal mudança se projetaria posteriormente em suas formulações teóricas sobre os conceitos de “controle” e “organização” no interior do capitalismo – dois princípios fundamentais para a atuação da classe dos gestores. Em termos objetivos, o novo posicionamento apontava para a necessidade de qualificação técnica e de maior disciplina política para compatibilizar crescimento e estabilidade.

A esse respeito, Campos sublinhou que a realização desse “planejamento mais sofisticado” exigiria a integração tecnológica das relações interindustriais como forma de evitar gargalos produtivos (Campos, 1959b, p. 64). Em outras palavras, tratava-se de ampliar o escopo de controle e administração do Estado Restrito. Nesse caso particular, o foco recaía sobre a indústria automobilística:

No terreno técnico, está em curso no Banco um estudo fundamental, que é o estudo das relações interindustriais. (...) Temos que nos concentrar na pesquisa de relações interindustriais para que, quando se projetar a expansão de um setor se conheça todas as implicações econômicas e técnicas, providenciando-se a tempo ajustamentos correlatos em outros setores. Esse trabalho não foi feito no Brasil, senão em escala limitada. Mas a técnica já existe, sendo desejável intensificar o treinamento de especialistas e obter a colaboração mais estreita do IBGE. (Campos, 1959b, p. 64)

Do ponto de vista de um tecnocrata comprometido com a organização do crescimento capitalista, esse trecho expressa uma preocupação clara com a racionalização e coordenação do desenvolvimento industrial. A referência às relações interindustriais indicava justamente a busca por um modelo de planejamento capaz de minimizar gargalos e promover efeitos multiplicadores.

Por fim, ao se despedir do “Conselho Administrativo do BNDE”, Campos reiterou sua crítica à polarização ideológica do debate econômico, rejeitando o confronto entre “nacionalistas” e “não nacionalistas”. Definiu-se como realista e pragmático, orientado por fins – o desenvolvimento capitalista do país – e não pelos meios.

Argumentou que o crescimento exigia investimentos, viáveis por meio da contenção do consumo ou da entrada de capital estrangeiro, sendo inviável conciliar simultaneamente mais investimento, mais consumo e menos capital externo. Para ele, tratava-se de um impasse metodológico, não de objetivos (Campos, 1959b, p. 65).¹²⁵

Analiticamente, esse trecho reforçava sua imagem de dirigente técnico, acima de disputas políticas. No entanto, como argumenta esta pesquisa, também revelava sinais de uma “fadiga do pragmatismo” em sua trajetória.

4.1.2.2. Da obra do BNDE

O segundo discurso de Campos, intitulado “A obra do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico”, foi proferido em 1959, na cerimônia de transmissão da

¹²⁵ Com efeito, ao sustentar que não era possível desejar simultaneamente mais investimentos, mais consumo e menos capital estrangeiro, Campos reafirmava a noção da existência de um limite estrutural às alternativas disponíveis. Tal postura reforçava uma perspectiva capitalista, segundo a qual a tomada de decisões deveria ser guiada por critérios racionais e pragmáticos, e não por dogmas ideológicos – ainda que, como já destacamos, esse mesmo posicionamento configurasse uma expressão ideológica da “tecnocracia não nacionalista”, conforma apontado por Covre (1981, p. 76-123).

presidência do banco, e concentrou-se nas realizações da instituição sob sua gestão. A análise do texto permite identificar quatro pontos que estruturam sua lógica e sustentam a argumentação central: 1) um balanço da administração de Campos, com ênfase no fortalecimento institucional do Banco; 2) uma breve autocrítica de sua gestão; 3) uma avaliação crítica de sua participação no Conselho do Desenvolvimento; e, 4) homenagens, agradecimentos e despedidas (Campos, 1963a, p. 255-262).

Campos abriu sua fala com uma metáfora bíblica para destacar a multiplicação do capital do BNDE sob sua administração. Comparou os recursos da instituição em 1955 – “20 milhões de cruzeiros e 75 milhões de reservas” – com a situação em 1959, ao final de sua gestão: “2 bilhões de cruzeiros, acrescidos de um fundo de reserva de 1,1 bilhão (...) construído quase exclusivamente com lucros de operação reaplicados” (Campos, 1963a, p. 255). O objetivo era demonstrar a rentabilidade de sua gestão.

Em seguida, defendeu a solidez institucional do Banco, contrastando-o com as disfunções típicas das estatais brasileiras, como a politização, o empreguismo e a descontinuidade. Atribuiu essa estabilidade ao recrutamento técnico – “por concurso”, como enfatizou – e à gestão colegiada, que protegiam o BNDE contra decisões personalistas (Campos, 1963a, p. 255-256).

No plano operacional, descreveu os setores atendidos pelo Banco: ferrovias, siderurgia, energia, agricultura e indústria. Destacou que 91,4% dos empréstimos aprovados, que somavam Cr\$ 42 bilhões, beneficiaram empresas nacionais, enquanto apenas 8,6% foram destinados a empresas estrangeiras – algumas em processo de nacionalização (Campos, 1963a, p. 256). Com isso, procurava reafirmar sua orientação racional e tecnocrática, coerente com sua defesa da atração de capitais externos produtivos, sem preconceitos ideológicos.

Argumentou ainda que sua administração soube negociar com organismos internacionais e buscar alternativas às restrições cambiais, inclusive com países da Europa Oriental, como Polônia, Tchecoslováquia e Alemanha Oriental. Afirmava, assim, ter mantido o foco nos interesses nacionais, sem se submeter à polarização ideológica da época – uma gestão guiada pelos fins, e não pelos meios, como costumava defender.

Ao final dessa primeira parte do discurso, mencionou ações voltadas ao planejamento regional, como a Operação Nordeste, e à criação de instrumentos de financiamento à exportação industrial. Também citou a busca por novos modelos de cooperação econômica e fortalecimento do mercado de títulos (Campos, 1963a, p. 256-

257). Ao compor esse retrato, consolidava a imagem de um gestor técnico, que se valia de dados e estratégias racionais para sustentar o BNDE como um agente fundamental do desenvolvimento brasileiro.

De modo geral, essa parte do discurso reforçou a imagem de um gestor técnico, que fundamentava sua administração com números e “estratégias racionais”, ao mesmo tempo em que situava Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico como um agente fundamental no financiamento do desenvolvimento econômico brasileiro. No que se refere ao papel do BNDE como regulador da concorrência entre capitalistas e estruturador das Condições Gerais de Produção – aspecto de especial interesse para esta pesquisa –, retomaremos essa discussão nas considerações finais deste tópico.

A parte seguinte do discurso concentrou-se em uma breve autocrítica, na qual Campos destacou três limitações de sua gestão à frente do BNDE. Embora sucintas, as observações revelam aspectos que ele próprio considerava insuficientemente desenvolvidos.

O primeiro ponto referiu-se à falha na divulgação das atividades do Banco. Segundo ele, a ausência de uma comunicação eficiente levou à subestimação do papel do BNDE e a interpretações equivocadas por parte da opinião pública (Campos, 1963a, p. 257). Essa observação denotava uma preocupação com a construção da legitimidade institucional da entidade.

O segundo lugar, apontou a ausência de um sistema específico de apoio à pequena e média indústria. Campos reconheceu a limitação e sinalizou a necessidade de se ampliar o alcance do Banco para além dos grandes projetos industriais (Campos, 1963a, p. 257).

Por fim, admitiu que a contribuição do Banco para o aumento da produtividade agrícola havia sido limitada. Apesar de reconhecer a importância estratégica do setor, avaliou que os esforços para sua modernização não haviam sido suficientes (Campos, 1963a, p. 258). Essa crítica apontava para a necessidade de maior integração entre indústria e agricultura no projeto de crescimento nacional.

O terceiro ponto da exposição foi a avaliação de sua atuação no Conselho do Desenvolvimento – órgão vinculado ao governo JK e cujas funções estavam diretamente relacionadas à presidência do BNDE. Nessa parte, Campos procurou

valorizar o papel estratégico do Conselho como articulador da política econômica do governo.¹²⁶

Segundo ele, o idealizador do órgão, Lucas Lopes, estabeleceu que o Conselho deveria atuar “no anonimato e na penumbra”, sem se sobrepor aos Ministérios, mas preenchendo lacunas e coordenando esforços dispersos (Campos, 1963a, p. 258). Apesar da responsabilidade na formulação das Metas Governamentais, o Conselho operava com estrutura reduzida e recursos limitados – Cr\$ 25 milhões, “inferiores às dotações para atividades desportivas”.

Campos destacou a participação do Conselho em iniciativas relevantes, como a reformulação do imposto sobre combustíveis, convertido em ad valorem para financiar o programa rodoviário; a negociação de créditos com o Eximbank para compra de maquinário; os estudos que originaram o Fundo de Marinha Mercante; e as propostas para revisão do regime das empresas de eletricidade, embora não aprovadas integralmente pelo Congresso (Campos, 1963a, p. 259-260).

Mencionou ainda relatórios sobre siderurgia, fertilizantes, papel e celulose, considerados fundamentais para o planejamento industrial brasileiro. Avaliou que o Conselho havia atingido um “adequado nível técnico no planejamento setorial”, mas

¹²⁶ Criado no início do governo Juscelino Kubitschek por meio do Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, o Conselho do Desenvolvimento significou a primeira tentativa institucional de estabelecer um órgão central de planejamento permanente no Brasil, diretamente subordinado à Presidência da República (Lopes, 1991, p. 207). Como observam Benevides (1976, p. 231-232) e Lopes (1991, p. 170-175), sua criação visava conferir maior coerência e coordenação ao processo de formulação e execução da política econômica, especialmente no contexto do Programa de Metas. Integrado por todos os ministros de Estado, chefes das Casas Civil e Militar, presidentes do Banco do Brasil e do BNDE, entre outras figuras estratégicas, o Conselho pretendia funcionar como uma instância decisória de alto nível, dotada de legitimidade política e capacidade técnica. Na prática, porém, revelou-se uma estrutura informal, pouco institucionalizada e de funcionamento irregular. Segundo Lopes (1991, p. 172-173), sua operacionalidade dependia quase exclusivamente do acúmulo das funções de presidente do BNDE e de secretário executivo do Conselho, o que permitiu articular as ações de ambas instâncias. Em termos concretos, o Conselho tornou-se uma plataforma flexível de deliberação e articulação entre ministérios, sem estrutura burocrática rígida nem dinâmica regular de reuniões. Seu funcionamento dependia, em grande medida, da iniciativa do presidente da República e da capacidade técnica e administrativa do BNDE, que fornecia pessoal, apoio logístico e expertise econômica (Lopes, 1991, p. 172). Organizado por meio de grupos de estudo coordenados por representantes ministeriais e técnicos especializados, o Conselho serviu como arena de negociação entre interesses estatais e empresariais, contribuindo para o detalhamento técnico das metas e para a articulação entre os setores envolvidos. Em termos críticos, é possível perceber que sua composição e funcionamento revelam não apenas uma tentativa de racionalização do processo decisório, mas também o caráter capitalista da estrutura estatal, dado que a sua eficácia derivava da capacidade de mediação entre frações do capital e os diversos segmentos tecnocráticos do aparato estatal, particularmente por meio do BNDE como centro de planejamento e financiamento (Benevides, p. 231-232; Lopes, 1991, p. 172). A importância dessas observações está num fato significativo: por cerca de um ano, Campos acumulou as funções de presidente do BNDE e de secretário executivo do Conselho do Desenvolvimento do governo JK – o que evidencia, sob essa perspectiva, a concentração de poder decisório nas mãos de um único tecnocrata.

ainda enfrentava limitações políticas e técnicas para executar programas integrados que articulassem política fiscal, cambial e creditícia (Campos, 1963a, p. 260).

A menção ao Conselho reforçava, de forma implícita, a função dessa instituição como engrenagem do processo de organização do capitalismo brasileiro, na medida em que regulava o acesso às Condições Gerais de Produção e coordenava a relação entre frações de capital e o Estado Restrito. A revisão tributária, o financiamento de infraestrutura e a formulação de projetos estruturantes como os mencionados evidenciavam o papel do Conselho como instância técnica de mediação da concorrência intercapitalista. Assim, Campos aparecia não apenas como administrador do BNDE, mas como ator central da engrenagem de desenvolvimento promovida pelo governo JK.

Na parte final do discurso, Campos prestou homenagens a três de seus antecessores na presidência do BNDE – Ary Torres, Otávio Gouveia de Bulhões e Lucas Lopes – destacando suas contribuições técnicas e administrativas. A menção a Torres, Glycon de Paiva e Lopes, no entanto, ia além de um reconhecimento individual: tratava-se de inscrevê-los como marcos de uma tradição tecnocrática que ele próprio buscava consolidar no interior do Banco. Cada um desses nomes passou a representar diferentes vertentes do pensamento desenvolvimentista: Torres simbolizava a ciência aplicada à administração pública; Paiva agregava saber técnico geológico e integridade moral; Lopes encarnava o planejamento estratégico com forte capacidade organizadora.

Ao associar-se a essa linhagem, Campos buscava legitimar sua própria posição como continuador dessa tradição tecnocrática. Projetava-se, assim, como o economista racional e pragmático, hábil na articulação de capitais estrangeiros e comprometido com a eficácia administrativa – uma imagem que, ao que tudo indica, ele desejava inscrever como marca de sua passagem pela presidência do BNDE.

Em última instância, o encerramento do pronunciamento não apenas homenageou figuras do passado, mas enfatizou a necessidade de continuidade institucional do BNDE e do Conselho do Desenvolvimento. Em termos críticos, Campos demonstrava uma clara preocupação com a estabilidade e a coerência das políticas de desenvolvimento ao longo do tempo, sublinhando a importância da coordenação entre diferentes gerações de planejadores e gestores. Com isso, Campos se posicionava como um elo essencial nessa continuidade.

Mas não só: a análise interna do texto de Campos, baseada em sua experiência de quase um ano no Conselho, permite observar que ele não se sobrepunha aos ministérios e órgãos executivos, mas atuava na coordenação e no preenchimento de

lacunas. Isso sugere que sua função não se limitava ao planejamento estatal, mas incluía a organização, o controle e a integração da disputa entre os capitalistas pelos recursos essenciais ao crescimento econômico.

De modo efetivo, a regulação sobre impostos e financiamento da infraestrutura rodoviária ilustram bem esse papel. Como destacou Campos (1963a, p. 261), a revisão do imposto sobre combustíveis e sua conversão em *ad valorem* ajudam a definir quais setores e frações do capital seriam favorecidos no acesso às CGP. Além disso, essa dinâmica também garantia a produtividade em setores estratégicos como transportes, energia elétrica e indústria.

Assim, ao participar tanto de decisões fundamentais do BNDE quanto da organização do desenvolvimento econômico do governo JK, Campos se posicionava no centro do processo de expansão industrial do Brasil – discussão que será aprofundada mais adiante.

Com efeito, Campos também elogiou o presidente Juscelino Kubitschek, a quem descreveu como um “estadista moderno”, responsável por aliar dinamismo à prudência, iniciativa à moderação, espírito criador à prudência fiscal. Nesse gesto, além de expressar respeito institucional, Campos reforçava a legitimidade do projeto desenvolvimentista de que ambos faziam parte, e reiterava a continuidade técnica da linha de ação do Banco sob a presidência de seu sucessor, Almirante Lúcio Meira.

A homenagem final cumpre assim dupla função: legitimar uma linhagem tecnocrática – a geração dos desenvolvimentistas – e reforçar a autoridade racional de um aparato estatal que se apresentava como mediador eficiente entre Estado, capital e desenvolvimento. Com isso, Campos se posicionava como um elo essencial nessa continuidade.

Esse discurso de despedida de Campos da presidência do BNDE oferece um testemunho privilegiado de como o autor concebia o papel do Banco e das instituições de planejamento no interior do processo de industrialização brasileira. As referências à eficiência administrativa, ao recrutamento técnico, à rentabilidade dos investimentos e à racionalidade econômica revelam sua auto compreensão como gestor. Ao mesmo tempo, os dados e exemplos fornecidos – particularmente no que se refere ao financiamento da infraestrutura, à coordenação entre órgãos estatais e à articulação entre setores produtivos – permitem analisar o BNDE e o Conselho do Desenvolvimento como elementos fundamentais da infraestrutura do capitalismo no Brasil dos anos 1950.

Campos aparece, assim, como operador de uma racionalidade estatal voltada à consolidação de uma economia de mercado estruturada, que deveria combinar industrialização acelerada, planejamento setorial e atração seletiva de capitais. A retomada dessas questões será aprofundada oportunamente, quando discutiremos o papel do BNDE como regulador das Condições Gerais de Produção e organizador das dinâmicas intercapitalistas no Brasil.

Cabe assinalar, antes de avançarmos para o próximo tópico, que sua saída do BNDE – ocorrida no contexto da crise provocada pelo rompimento do Brasil com o FMI – será discutida apenas na conclusão desta pesquisa.

4.2. A proposta de Campos para a estabilidade: câmbio e inflação

Entre 1955 e 1959, à frente do BNDE, Campos orientou sua produção teórica à formulação de uma proposta de estabilização da economia brasileira. Nesse período, articulou diagnóstico econômico e ação institucional, com foco em soluções práticas para conter a inflação e enfrentar as restrições externas.

A defesa de uma reforma cambial ocupou lugar central em sua agenda. Considerava essencial reorganizar o sistema de câmbio para restaurar os incentivos à produção e ao investimento, além de conferir previsibilidade às transações internacionais em um cenário de escassez de divisas e desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Em memorando confidencial enviado ao ministro da Fazenda, José Maria Whitaker – que será analisado adiante –, sustentou que o sistema vigente desestimulava as exportações, pois levava o exportador a postergar vendas externas na expectativa de bonificações mais vantajosas. Essa dinâmica alimentava instabilidade cambial e expectativas de desvalorização, exigindo, em sua avaliação, uma reforma ampla, definitiva e duradoura (Campos apud Whitaker, 1978, p. 286).

Além da questão cambial, Campos também priorizou o combate à inflação e a formulação de um programa de estabilização monetária. Suas propostas combinavam disciplina fiscal, coordenação de políticas públicas e uso seletivo do crédito, sempre com atenção à viabilidade técnica das medidas e à criação de condições para a acumulação de capital. É a partir dessas observações que se inicia a análise de sua formulação para a questão cambial brasileira.

4.2.1. Racionalizar o câmbio para estabilizar

De forma concreta, Campos defendeu a necessidade de uma reforma cambial em dois momentos distintos, mas com argumentos e propostas essencialmente idênticos. O primeiro ocorreu entre abril e outubro de 1955, durante a gestão de José Maria Whitaker à frente do Ministério da Fazenda, no governo Café Filho. Poucos meses após assumir o cargo de diretor-superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e a pedido do ministro, Campos redigiu um memorando “estritamente confidencial” no qual expunha sua posição sobre a necessidade – e até mesmo a “inevitabilidade” – de uma reforma cambial no Brasil. O documento marcava uma tentativa de enfrentar o desequilíbrio no setor externo, as pressões inflacionárias e as dificuldades no financiamento do desenvolvimento nacional, tal como diagnosticado por ele no contexto do breve governo Café Filho, já na segunda metade da década de 1950.

Para compreender a proposta de reforma cambial formulada por Campos, é útil recorrer às observações de Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 151-169), que ajudam a situar as circunstâncias em que essa produção foi elaborada.¹²⁷ A formulação do documento deve ser entendida no contexto de um momento de reorientação nas disputas em torno do modelo de desenvolvimento econômico do país. Segundo esse autor, tratava-se de um período marcado pela tentativa de consolidação de certas práticas e de um projeto tecnocrático, neoliberal e “não nacionalista”, alinhado ao pensamento econômico internacional e às diretrizes do FMI (Apud Abreu, 1990, p. 160). Após o suicídio de Vargas, o novo cenário político abriu espaço para que essas correntes de pensamento econômico buscassem implementar reformas estruturais voltadas à liberalização do regime cambial brasileiro.

Como observa Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 160), a lógica que orientava Whitaker ao solicitar a colaboração de Campos era taxativa: colocar a reforma cambial como prioridade absoluta, mesmo em detrimento de outras metas de política econômica. O ministro buscava acelerar uma mudança que seu antecessor, Eugênio Gudín, havia tratado com maior cautela. Embora tivesse mais credibilidade junto ao FMI para implementar uma reforma desse tamanho, Gudín retardara a unificação cambial sob o argumento de que o saldo positivo da conta de ágios e bonificações era essencial para

¹²⁷ Os próximos parágrafos baseiam-se amplamente em: PINHO NETTO, Demosthenes Madureira. O Interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso; cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990, p. 151-169.

sustentar sua política de estabilização interna. Ainda assim, havia aberto os canais com o Fundo Monetário Internacional ao solicitar uma consulta técnica por meio de Edward Bernstein. Whitaker, por sua vez, adotou uma postura mais agressiva e entregou a Campos total autonomia para avançar com a proposta – o que, sob essa perspectiva, revela não apenas a confiança na orientação tecnocrática do superintendente do BNDE, mas também a intenção de alinhar a política econômica brasileira aos padrões internacionais.

Nesse contexto, para os propósitos desta pesquisa, é fundamental registrar o que disse Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 160) a respeito das relações tecnocráticas no âmbito da integração do capital nacional ao capital financeiro internacional:

Com esse intuito, o ministro concedeu ao então superintendente do BNDE, Roberto Campos, que havia colaborado com Gudin, total autonomia para tornar realidade, o mais rápido possível, o que considerava o objetivo maior de sua administração. Bastante ligado às instituições oficiais, a opinião de Campos sobre este assunto refletia internamente a visão da comunidade financeira internacional de que o processo de substituição de importações, pelo qual alguns países latino-americanos haviam enveredado, ao desincentivar a diversificação das exportações através da manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, perpetuava o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Neste sentido, qualquer reforma seria incompleta se não efetuasse uma razoável desvalorização cambial e procedesse à unificação das taxas. Campos estava decidido pela instituição de um mercado livre de câmbio, apesar dos efeitos inflacionários que uma substancial desvalorização poderia gerar. Acreditava ser impossível saber qual a taxa de equilíbrio e que ademais, por pressupor a estabilidade de preços, a implementação de taxas fixas num contexto inflacionário poderia neutralizar rapidamente o principal objetivo da reforma, qual seja, o incentivo às exportações em geral. Quanto ao café, tanto Campos quanto Whitaker entendiam que o país deveria adaptar-se a preços mais baixos – que desencorajariam externamente novos produtores – e tentar aumentar a quantidade exportada, elevando a participação brasileira no mercado mundial.

Além de antecipar aspectos que serão aprofundados na análise interna da proposta de reforma cambial de Campos, Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 160) destaca que sua concepção era, ao mesmo tempo, estrutural e ideológica: pretendia não apenas eliminar o chamado “confisco cambial” – expressão usada para designar o desvio de parte da renda dos exportadores para financiar a indústria nacional por meio das múltiplas taxas de câmbio –, mas também redesenhar o regime cambial à luz de uma visão mais liberal do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o que esse autor está enfatizando é que a proposta de criação de um mercado livre de câmbio, com taxa

única para exportações e importações, e a aplicação de sobretaxas temporárias às importações, refletia o esforço de compatibilizar a liberalização cambial com alguma proteção transitória à indústria (Apud Abreu, 1990, p. 160-161).

Por fim, como observa Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 160), o “Relatório Bernstein”, elaborado em junho de 1955 após a missão técnica do FMI, consolidou essa orientação ao apresentar propostas que, em essência, refletiam as soluções defendidas por Campos – por sinal, um aspecto particularmente significativo nesse contexto é a pronta aprovação do relatório pelo Fundo, o que evidencia o alto grau de convergência entre a estratégia tecnocrática em curso no BNDE e os princípios que guiavam os organismos financeiros internacionais.

Considerando essas observações, a análise do documento permite identificar três pontos principais que organizam a lógica do texto e reforçam seu argumento central: 1) o diagnóstico da situação cambial vigente no Brasil e as condições necessárias para a reforma; 2) a proposta da reforma cambial em si; e, por último, 3) a justificativa final da medida (Campos apud Whitaker, 1978, p. 286-295).

Isto posto, Campos abriu o memorando defendendo a “inevitabilidade de uma modificação drástica na política cambial”, com uma “desvalorização aberta” do cruzeiro. Sua proposta partia do diagnóstico de um cenário marcado por pressões inflacionárias, aumento dos custos internos de produção para exportação e crescente concorrência nos mercados externos (Apud Whitaker, 1978, p. 286). Para justificar a reforma, ele destacou três principais problemas no regime cambial vigente: 1) a multiplicidade de taxas de câmbio, controles excessivos ou incentivos desalinhados que dificultavam o crescimento econômico; 2) os impactos negativos sobre a competitividade da agricultura e da indústria, prejudicando a balança comercial e a produtividade do país; e, 3) os riscos futuros caso o sistema não fosse alterado, incluindo “uma estagnação do comércio de exportação e, em vista da continuada inflação, o agravamento cada vez maior do problema” (Campos apud Whitaker, 1978, p. 286-295).

Com esse diagnóstico, Campos defendeu a “desvalorização aberta” do cruzeiro como medida essencial para restaurar o equilíbrio econômico e a competitividade das exportações brasileiras. No entanto, sua implementação exigia a realização de algumas condições prévias:

Uma reforma cambial no sentido da desvalorização aberta do cruzeiro exige um determinado número de pressupostos, a saber: 1º) uma política de contenção fiscal, monetária e creditícia, visando a neutralizar tanto quanto possível o impacto inflacionário inevitável da desvalorização; 2º) o apressamento da revisão da tarifa das alfândegas, para transforma-la num instrumento capaz de moderar a demanda de importações; no interregno entre a modificação cambial e a revisão das tarifas, será necessário instituir um sistema de sobretaxas cambiais que poderão ser futuramente incorporadas à tarifa; 3º) a consolidação, a longo termo, dos compromissos governamentais a curto e médio prazo, a fim de se tornar viável o abandono total ou parcial, pelo Governo, das retenções de câmbio, passando ele a adquirir as suas provisões cambiais pelo mercado livre; 4º) declaração clara e aberta de que, uma vez instituído o novo sistema cambial, não mais assume o Governo responsabilidade por qualquer provisão de câmbio para importações ou financiamentos privados, ficando a cargo do exportador estrangeiro selecionar, ele próprio, clientes solventes e correndo ele o risco de insolvência cambial. (Campos apud Whitaker, 1978, p. 287)

(Os “pré-requisitos” da reforma cambial, tal como concebida Campos, revelam, inversamente, as distorções que ele identificava como responsáveis pela instabilidade econômica e cambial do Brasil: desequilíbrios fiscais e creditícios, os efeitos da sobrevalorização do cruzeiro, os gargalos produtivos e a dependência externa.)

Com efeito, esse trecho evidencia uma lógica estruturalmente coerente com a defesa de maior disciplina fiscal, abertura gradual ao mercado e redução da intervenção do Estado Restrito no câmbio. Além disso, expõe a preocupação de Campos com a inflação e a necessidade de medidas compensatórias para evitar desajustes econômicos bruscos. Sua argumentação seguia uma sequência clara: primeiro, contenção fiscal para minimizar pressões inflacionárias; depois, ajustes tarifários e cambiais para garantir um equilíbrio externo; e, por fim, a transição para um regime de maior liberdade cambial, eliminando a dependência de controles governamentais. Dessa forma, a proposta de Campos condicionava a política cambial brasileira a um modelo de “mercado livre de taxas flexíveis”.

O trecho a seguir explicita seu entendimento, especialmente do lado da exportação. Estruturalmente, sua argumentação se organizava com base em dois pontos principais: primeiro, a definição dos objetivos da reforma; depois, a discussão sobre o regime cambial mais adequado para alcançá-los.

Pode-se, evidentemente, arguir que uma taxa flexível, gerando instabilidade dos preços de nossos produtos em moeda estrangeira, não contribuiria para corrigir a presente retração dos importadores

estrangeiros, os quais retardariam compras, passando a jogar na baixa do cruzeiro. Parece, entretanto, ser expectativa generalizada nos círculos comerciais estrangeiros que a simplificação do mecanismo cambial do Brasil traria forte estímulo às exportações, e que a tendência seria para uma gradual estabilização do cruzeiro em nível mais favorável que o do atual mercado livre. Sendo assim, é pouco provável um retardamento de compras à espera de novas depreciações cambiais. De qualquer maneira, o risco do importador estrangeiro seria o risco normal do mercado de câmbio, contra o qual ele se poderia proteger através de operações de “hedging” ou exigindo garantia de preços do exportador; e não o risco de súbitas alterações cambiais por decisão administrativa, tais como as que ocorrem no atual sistema. De outro lado, a se admitir a persistência no exterior da expectativa de uma contínua depreciação do cruzeiro, a taxa fixa também não resolveria o problema do estímulo às exportações, senão que, por sua rigidez, talvez ainda mais o complicasse. Um mercado de taxas flexíveis não significa flutuação indefinida de taxas. Pelo contrário, deve haver um esforço da autoridade cambial para manter as flutuações cambiais dentro de certo limite. O desejável é um *mercado flutuante liderado*, em que o Banco do Brasil anuncie as suas taxas de compra e venda e procure comandar o mercado, intervindo, dentro das limitações criadas pela ausência de reservas, com o propósito de moderar flutuações. (Campos apud Whitaker, 1978, p. 290, grifos no original)

O trecho acima, assim como a lógica interna do memorando, reflete a concepção de Campos sobre o papel do mercado na estabilização do câmbio. Como se observa, ele rejeitava um regime de taxa fixa, diante da insuficiência de reservas cambiais para sustenta-lo, e propôs a adoção de um “mercado flutuante” com “intervenção moderada” do governo para prevenir desordens. Tratava-se, portanto, de uma perspectiva de ajuste pautado em incentivos econômicos, desburocratização e maior previsibilidade para investidores e exportadores. Em última instância, sua proposta expressava uma concepção de desenvolvimento capitalista marcada por uma intervenção estatal limitada. Nesse caso, Campos não advogava a completa retirada do Estado Restrito, mas atribuía-lhe uma função específica: moderar as flutuações cambiais, sem intervir diretamente na fixação do valor da moeda. O câmbio deveria ser determinado pela dinâmica de mercado, com os riscos absorvidos pelos próprios agentes privados. Com efeito, essa visão traduzia uma abordagem pragmática e funcionalista do capitalismo, em que a estabilização resultaria não de um controle centralizado, mas do próprio funcionamento competitivo do sistema. Importa destacar, contudo, que isso não significava a rejeição do planejamento econômico, mas sim a defesa de uma atuação estatal mais contida dentro desse processo.

Em todo caso, antes de apresentar sua posição final sobre a modernização da política cambial, Campos identificou dois entraves à adoção de uma reforma pragmática e eficaz: o problema das importações subvencionadas e a questão dos encargos contratuais. Quanto ao primeiro ponto, ele argumentou que nenhuma reforma seria realista enquanto persistissem subsídios cambiais a produtos como petróleo, trigo, papel de imprensa, livros e publicações. Na sua avaliação, esse tipo de subsídio estimulava artificialmente o consumo desses bens, o que não se justificava diante da fragilidade do balanço de pagamentos brasileiro (Campos apud Whitaker, 1978, p. 249).

Campos considerava ilusório o argumento de que o favorecimento cambial ajudaria a controlar a inflação ao manter estáveis os preços desses produtos. Ao contrário, afirmou que tal política ampliava as importações para além das capacidades reais da economia, agravando o desequilíbrio cambial e forçando o governo a adotar medidas compensatórias, como bonificações às exportações ou o lançamento dessas no mercado livre (Campos apud Whitaker, 1978, p. 249). No entanto, essas soluções eram dificultadas justamente pela existência de importações maciças a taxas artificiais, criando um impasse: ou se financiava inflacionariamente a remuneração exigida pelos exportadores, ou se aceitava a estagnação das exportações, com os consequentes efeitos inflacionários da perda da capacidade de importar (Campos apud Whitaker, 1978, p. 249).

Do ponto de vista analítico, essa argumentação revela a defesa de Campos por uma regulação cambial orientada pelo mercado, com o mínimo de interferência do Estado Restrito na formação dos preços relativos. Os subsídios, em sua visão, distorciam a estrutura econômica, impedindo uma realocação eficiente de recursos e atrasando o ajuste necessário para o equilíbrio externo. Embora reconhecesse o peso político de remover subsídios de bens essenciais, via esse custo como inevitável para a construção de uma política cambial sustentável.

Assim, seu raciocínio seguia uma lógica capitalista de austeridade e ajuste por meio do mercado. O fim dos subsídios, em sua perspectiva, levaria a um ajuste automático dos preços, promovendo uma realocação eficiente de recursos, o que, por sua vez, resultaria em equilíbrio cambial sustentável. Contudo, Campos reconhecia que a implementação desse modelo enfrentaria desafios políticos e sociais significativos, pois afetaria setores estratégicos da economia nacional, com possíveis resistências por parte dos grupos envolvidos. Isto posto, vejamos agora o que ele disse a respeito dos encargos contratuais:

A eliminação da taxa oficial e ágios privilegiados cria problemas graves para as entidades do serviço público (ferrovias, concessionárias de energia elétrica etc) as quais não podem absorver, sem correspondente ajustamento tarifário, o custo adicional de câmbio para amortização de seus financiamentos externos e mesmo para as importações destinadas ao custeio. Ainda aqui o remédio reside não na manutenção de taxas artificiais de câmbio, mas numa revisão corajosa da nossa política irrealista de tarifação de serviços públicos. O custo real do câmbio representa um ônus econômico como outro qualquer e tem que ser pago, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, pelo usuário do serviço. Tarifas irrealísticas, em nível de subvenção, ocultam, porém não destroem esse ônus real. Para atenuar as inevitáveis dificuldades de transição criadas pela modificação e temporária instabilidade do custo de câmbio, poderia o Governo, valendo-se do fundo criado pelas sobretaxas de importação, financiar parte do custo adicional do câmbio. Essa solução de emergência não dispensaria, entretanto, imediata revisão das tarifas de serviço público, para que o consumidor viesse a enfrentar o acréscimo do *custo real para a economia* imposto pelo desequilíbrio cambial. (Campos apud Whitaker, 1978, p. 294, grifos no original)

A proposta apresentada por Campos nesse trecho mantém-se coerente com sua visão mais ampla de política econômica, conforme evidenciado ao longo desta pesquisa. De forma recorrente, ele criticava as distorções geradas por subsídios e preços administrados, especialmente no que diz respeito à política cambial. Como nesse caso específico, argumentava que a manutenção de taxas artificiais de câmbio para setores públicos – como ferrovias e concessionárias de energia – não solucionava os problemas estruturais dessas áreas, mas apenas adiava os seus efeitos negativos.

Nesses termos, pode-se afirmar que a solução defendida por Campos se ancorava em uma lógica de mercado: as tarifas dos serviços públicos deveriam refletir os custos reais da economia, incluindo o custo cambial. A ideia central era que, independentemente das políticas de controle, o ônus econômico recairia inevitavelmente sobre alguém – seja diretamente para o consumidor ou indiretamente, por meio de subsídios financiados pelo governo, o que poderia gerar distorções fiscais e monetárias.

A menção à possibilidade de um financiamento temporário do governo, utilizando um fundo proveniente das sobretaxas de importação, demonstra um certo pragmatismo na transição para esse modelo “realista”. No entanto, Campos enfatizou que esse apoio deveria ser provisório e que a solução sustentável seria a revisão das tarifas, ajustando-as aos custos reais da economia.

Desse modo, o caráter capitalista da proposta de Campos manifestava-se na defesa da eliminação de controles artificiais sobre preços e câmbio, em favor de um sistema de preços mais transparente, guiado pelas forças do mercado. Na prática, essa posição expressava uma concepção segundo a qual o ajuste estrutural das contas públicas e da economia deveria ocorrer por meio da racionalização dos preços e pela redução das intervenções governamentais. Não por acaso, é interessante sublinhar que sua crítica se dirigia especificamente ao “Governo” – e não ao “Estado Restrito” –, sinalizando uma distinção significativa em sua visão de desenvolvimento e planejamento.

Em conclusão, Campos escreveu o seguinte ao ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, a respeito da necessidade de uma reforma cambial no Brasil:

I – Ante a expectativa de desvalorização já criada no Brasil e no exterior pelas sucessivas modificações do sistema cambial, e tendo em vista a presente estagnação de exportações, é inevitável uma reforma cambial. Esta, entretanto, só surtirá efeito se for drástica e definitiva. II – A despeito dos perigos inerentes a uma “desvalorização aberta”, não parece haver alternativa a essa medida drástica. Consistiria ela na revogação da paridade oficial, permitindo-se que tanto exportações como importações se liquidassem pelo mercado livre; as importações seriam gravadas por sobretaxas fixas, conforme a categoria de essencialidade do produto, as quais, superpostas à taxa do mercado livre, substituiriam o atual sistema de taxa oficial mais ágio. Poder-se-ia considerar uma *quota de retenção cambial* para o café, porém unicamente no caso de lograrem êxito os entendimentos com os demais países produtores para o estabelecimento de uma disciplina de preços e estoques. III – O objetivo fundamental e dominante do novo sistema seria o incentivo às exportações. Os ajustamentos no lado da importação seriam *consequenciais*. Tendo em vista: (a) a inexistência de reservas cambiais; (b) a inconveniência de controles diretos (quantitativos) de importação – teríamos que pensar em termos de taxas *flexíveis*, num mercado *livre* orientado, porém não rigidamente controlado, até que as próprias forças do mercado cristalizassem a taxa em torno de um nível de equilíbrio. IV – A viabilidade do sistema exigiria uma consolidação, a longo termo, do grosso dos compromissos governamentais a curto e médio prazo. Essa proposta de consolidação talvez tivesse boa acolhida do Governo norte-americano e do Fundo Monetário, porém unicamente *se ligada a um plano drástico e completo de reforma cambial*. (Campos apud Whitaker, 1978, p. 295, grifos no original)

De fato, a proposta refletia uma orientação liberal e alinhada à ortodoxia econômica internacional, ao defender a abertura do mercado cambial e a eliminação de distorções provocadas por subsídios e taxas artificiais, o que poderia atrair apoio dos Estados Unidos e do FMI.

Em síntese, a defesa de uma reforma cambial “inevitável”, segundo Campos, revela uma visão na qual o mercado deveria assumir papel central na estabilização da taxa de câmbio, com mínima intervenção governamental. A rigor, seu diagnóstico pressupunha que os controles cambiais geravam distorções que precisavam ser eliminadas para restaurar o equilíbrio, mesmo que isso implicasse ajustes drásticos e custos políticos elevados – é significativa, nesse sentido, a ausência de qualquer menção aos custos sociais dessas medidas.

Embora a política cambial fosse responsabilidade do Ministério da Fazenda e do Banco do Brasil, o envio de um “memorando estritamente confidencial” ao ministro Whitaker revela não apenas o acesso privilegiado de Campos a informações estratégicas, mas também sua atuação direta (sigilosa) na formulação de políticas centrais para o desenvolvimento e a estabilização macroeconômica do país. Essa iniciativa sugere que, para além de órgão financiador, o BNDE fora concebido por ele como espaço de práticas voltadas à integração da economia brasileira aos mercados internacionais.

No plano das práticas tecnocráticas, como observa Bernardo (2003, p. 331), Campos, dada sua posição nos “mecanismos integradores da economia” e nos “sistemas de propriedade” com que ela vigora, encontrava “no anonimato a condição natural para a manutenção da vigência dos gestores enquanto classe dominante no capitalismo” – sobretudo na articulação entre o capital internacional e a economia brasileira.

Claro, o caráter confidencial do memorando também pode indicar o grau de sensibilidade da proposta, que envolvia medidas politicamente delicadas. Além disso, como sugere Bielschowsky (2000, p. 106), ocupando um posto-chave e adotando uma perspectiva desenvolvimentista “não nacionalista”, Campos talvez considerasse desnecessária a reafirmação de um discurso desenvolvimentista mais amplo, como já apontado anteriormente.

Em todo caso, o que se afirma com clareza é o conteúdo capitalista da proposta de reforma: tratava-se de liberar as taxas e transferir a gestão cambial para o mercado – preferencialmente ao mercado internacional –, em sintonia com os princípios da racionalização econômica tecnocrática e da restrição da intervenção estatal.

Por fim, para contextualizar o desfecho da proposta de reforma cambial, vale retomar a análise de Pinho Neto (Apud Abreu, 1990, p. 162), que destaca os obstáculos enfrentados ao longo de sua formulação. Apesar da pressão dos exportadores e da aprovação entusiástica do FMI, a proposta encontrou resistência dentro do próprio

governo e no cenário político mais amplo. Apresentada nos meses finais de um governo considerado transitório, a medida gerou insegurança quanto à sua legitimidade. A decisão de Café Filho de submetê-la ao Congresso, em meio à ausência de apoio dos principais presidenciáveis, teve como efeito prático o seu arquivamento e precipitou a saída de Whitaker do Ministério da Fazenda, encerrando o ciclo dessa tentativa de reorientação do modelo de desenvolvimento (Apud Abreu, 1990, p. 162).

Assim, de acordo com Pinho Netto (Apud Abreu, 1990, p. 162), a rejeição da proposta não significou apenas a derrota de uma medida técnica, mas o rechaço de uma concepção alternativa de desenvolvimento. Ao recusar a reforma cambial, o país mantinha, ao menos naquele momento, o compromisso com o padrão de industrialização via substituição de importações – caminho que seria aprofundado nos anos seguintes, especialmente durante o governo Juscelino Kubitschek.

Esse episódio sintetiza, de forma exemplar, o embate entre dois projetos distintos: de um lado, a racionalidade financeira internacional e a defesa da liberalização econômica; de outro, uma estratégia de industrialização protegida e voltada para o mercado interno.

Quanto ao mais, apesar da “fadiga de seu pragmatismo”, Campos voltaria a defender, no início do segundo semestre de 1956, os mesmos fundamentos capitalistas de sua proposta de reforma cambial, em uma palestra na Confederação Nacional do Comércio. Não obstante, por razões de delimitação desta pesquisa – e considerando que essa nova apresentação reproduz, em essência, os mesmos argumentos e propostas do memorando enviado ao ministro Whitaker –, essa segunda tentativa não será objeto de análise neste estudo.¹²⁸

¹²⁸ De passagem, cabe uma breve observação a este respeito: não se sabe ao certo quando, em 1955, Campos redigiu o memorando confidencial enviado ao ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, no qual manifestava sua posição favorável à reforma cambial no Brasil. O documento, que acabamos de examinar, não traz indicação de dia e mês, apenas do ano em que foi recebido por Whitaker. Ainda assim, trata-se do primeiro texto conhecido em que Campos abordou especificamente esse tema. Isso, no entanto, não significa que deva ser considerado como a primeira vez que ele tratou da questão, mas sim que, até então, não havia tornado sua posição pública. O memorando só veio a público em maio de 1978, quando foi publicado em *O milagre de minha vida*, obra lançada pela Editora Hucitec em comemoração ao centenário de nascimento de Whitaker. O livro reúne sua autobiografia e uma série de documentos “estritamente confidenciais” de seu arquivo pessoal, entre eles o texto sigiloso de Campos. Dessa forma, pode-se considerar que a primeira manifestação pública de Campos sobre a reforma cambial ocorreu apenas no início do segundo semestre de 1956, durante uma palestra na Confederação Nacional do Comércio. Destacar esse aspecto é essencial para compreender que os participantes da conferência desconheciam sua comunicação com o Whitaker – ou, pelo menos, a cerimônia sugere que não sabiam – e, portanto, que o tema já vinha sendo discutido de maneira integrada no Ministério da Fazenda, no Banco do Brasil e, conseqüentemente, também no BNDE – e, como vimos, junto ao FMI também. Na análise dessa palestra, foram identificados três pontos principais que estruturam a lógica interna e sustentam o argumento central: 1) a defesa da necessidade da reforma cambial no Brasil; 2) uma proposta de um

4.2.2. Sobre a questão inflacionária e o crescimento equilibrado

Em agosto de 1957, durante a “Mesa Redonda da Associação Econômica Internacional” realizado no Rio de Janeiro, Campos apresentou o trabalho intitulado “Inflação e crescimento equilibrado”, no qual expôs suas principais ideias sobre a questão inflacionária no Brasil e seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico nacional.¹²⁹ Na análise desse texto, identificam-se cinco pontos principais que organizam sua lógica interna e sustentam o argumento central: 1) a justificativa de por que os países subdesenvolvidos são mais vulneráveis à inflação do que os desenvolvidos; 2) a discussão sobre a complexidade de organizar um crescimento equilibrado; 3) a análise dos efeitos da inflação sobre o setor agrícola, os serviços básicos e a indústria nacional; 4) uma reflexão sobre a relação entre inflação e o desequilíbrio nas relações comerciais externas do país; e, 5) as considerações finais da apresentação (Campos, 1963a, p. 125-156).

A essa altura da pesquisa, entendemos que o problema da inflação já foi amplamente examinado nesta tese. Por essa razão, e diante dos limites de escopo deste trabalho, optamos por concentrar a análise, neste ponto, na parte da apresentação em que o autor discutiu a complexidade de organizar um crescimento equilibrado diante do descontrole inflacionário brasileiro (Campos, 1963a, p. 129-136). Essa escolha se justifica por introduzir elementos novos em relação a textos anteriores, permitindo aprofundar a compreensão de sua concepção de planejamento do desenvolvimento.

sistema de câmbio flexível; e, por último, 3) a discussão dos efeitos esperados da adoção desse regime para a economia brasileira, com ênfase no balanço de pagamentos nacional (Campos, 1956, p. 77-91). Sem entrar no mérito da discussão, cabe destacar que essa apresentação reproduz, em linhas gerais, a mesma estrutura lógica do memorando anteriormente examinado, motivo pelo qual consideramos desnecessário retomar aqui a análise da perspectiva de Campos sobre a questão cambial.

¹²⁹ O conteúdo dessa apresentação foi publicado no n. 03, de setembro de 1960, da *Revista de Ciências Econômicas*, e, posteriormente, incorporado e republicado em 1963 no livro *Economia, planejamento e nacionalismo* (Campos, 1963a). Para os propósitos desta pesquisa, é pertinente registrar a nota publicada pela Associação Econômica Internacional, em agosto de 1957, destinada à divulgação do evento: “A Associação Econômica Internacional, fundada sob os auspícios da UNESCO e graças a um grupo de economistas europeus e americanos, congrega sob forma federativa associações nacionais de finalidades comuns no domínio da economia, inclusive o Comitê Conjunto Brasileiro. Um dos aspectos mais importantes do trabalho da Associação Econômica Internacional tem sido a promoção de mesas-redondas que reúnem personalidades de destaque em domínios específicos da ciência econômica. Nessas reuniões já foram tratados assuntos tais como: o equilíbrio internacional a longo prazo, o ensino da economia, a regulamentação dos monopólios, os movimentos cíclicos no após-guerra, os determinantes do progresso econômico. A mesa-redonda de agosto de 1957, que terá o Rio de Janeiro como sede, tratará do CAPITAL E COMÉRCIO EXTERIOR NA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, COM ESPECIAL REFERÊNCIA A AMÉRICA LATINA” (Anexo 2). Nesse anexo, é possível examinar a composição da tecnocracia nacional e internacional que participou desse encontro.

Isto posto, partindo da seção “o problema do crescimento equilibrado”, a argumentação de Campos se organizou em torno de três questões fundamentais: 1) se a inflação poderia ser considerada um estímulo ao crescimento; 2) se o crescimento poderia ser realmente equilibrado; e 3) o que se deveria entender por “crescimento equilibrado” (1963a, p. 129-130). A apresentação se estrutura a partir dessas perguntas, e sua lógica interna articula um duplo movimento: de um lado, reconhece a inevitabilidade de certo grau de inflação em economias em desenvolvimento; de outro, analisa criticamente os limites e os custos sociais da inflação como mecanismo propulsor do crescimento.

Para compreendermos esse texto em sua totalidade, é necessário, antes, uma breve contextualização do cenário inflacionário brasileiro à época da apresentação. Em 1957, a taxa de inflação anual foi de 7,0%, uma das mais baixas do período (Munhoz, 1997, p. 61). Esse número, no entanto, não apagava a forte alta registrada nos dois anos anteriores, quando a inflação saltou de 12,2% em 1955 para 24,5% em 1956. Tampouco eliminava os temores quanto ao descontrole inflacionário que se delineava no horizonte próximo. De fato, os índices dos anos seguintes confirmariam essa preocupação: em 1958, a inflação voltou a subir para 24,4%, atingindo patamares críticos em 1959 (39,4%) e 1960 (30,5%) (Munhoz, 1997, p. 61). Ao longo da primeira metade da década de 1960, o país enfrentaria taxas persistentemente superiores a 30% ao ano, com impactos econômicos, sociais e políticos expressivos. Nesse contexto, a realização de uma conferência dedicada à discussão da inflação e do crescimento equilibrado revelava-se não apenas pertinente, mas essencial. A rigor, o debate inflacionário ocupava, naquele momento, um lugar central nas preocupações com os rumos do desenvolvimento econômico brasileiro – sobretudo quando se considera a trajetória de um tecnocrata como Campos, que, à frente da diretoria-superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, fazia da estabilidade macroeconômica uma de suas principais bandeiras.

É sob essa perspectiva que Campos iniciou sua exposição, reconhecendo que a pressão inflacionária decorria, em alguma medida, do próprio processo de desenvolvimento. Isso se explicava pelas transformações estruturais associadas à transferência de fatores produtivos da agricultura para a indústria e os serviços, somadas à rigidez da oferta de insumos, tecnologia e capital. A esse diagnóstico, ele acrescentou o caráter massivo dos investimentos em capital de gasto público (CGP), cujo retorno era retardado e cuja relação capital-produto era elevada:

Em primeiro lugar, o processo de desenvolvimento acarreta mudanças estruturais, ao deslocarem-se os fatores de produção primária para a produção secundária e terciária. Dada a imperfeição dos fatores de mercado e os obstáculos à mobilidade de fatores, a rápida diversificação e o crescimento da procura contrastam com um padrão de oferta relativamente inelástica de equipamentos, produtos intermediários e conhecimentos técnicos, necessários tanto à industrialização quanto à modernização das práticas agrícolas. Especialmente durante as fases de crescimento rápido, a mobilidade da procura será, provavelmente, maior que a mobilidade da oferta. O segundo motivo é o caráter maciço do investimento, grande parte do qual, em certos períodos cruciais de crescimento, tem que se concentrar na criação da infraestrutura econômica e social, com um longo período de maturação e elevada relação capital-produto. (Campos, 1963a, p. 130)

Na sequência, Campos expôs os principais argumentos utilizados por economistas que viam na inflação um fator de estímulo ao desenvolvimento: redistribuição de renda para grupos mais empreendedores, mobilização de mão de obra subutilizada e facilidade política em comparação à tributação (1963a, p. 131). No entanto, ele rejeitou prontamente essa perspectiva, apresentando uma série de objeções empíricas e teóricas que, em sua visão, demonstravam o esgotamento prático dessa estratégia. Segundo Campos (1963a, p. 132-133), os salários tendiam a se reajustar, anulando os efeitos redistributivos; os capitais frequentemente se desviavam para aplicações improdutivas; os investimentos em setores de preços controlados, como os de infraestrutura, eram desestimulados; além disso, surgiam desequilíbrios no setor externo e uma redução dos incentivos ao aumento da produtividade. Sua conclusão, nesse sentido, foi categórica: “a inflação, especialmente quando moderada e interrompida por períodos de preços estáveis ou em declínio, pode, por vezes, ser útil para promover um estímulo temporário de crescimento, *mas dela não se pode depender para promover um crescimento firme e contínuo*”, sendo o seu custo social elevado e sua eficiência menor do que a de métodos alternativos (Campos, 1963a, p. 132-133, grifos nossos).

A segunda parte desse tópico concentrou-se na definição de “crescimento equilibrado”. Adotando uma postura pragmática, Campos rejeitou a noção de equilíbrio perfeito como inaplicável às economias subdesenvolvidas. Seu argumento central foi que o crescimento desequilibrado era inevitável, mas o verdadeiro desafio consistia em impedir que os desequilíbrios se tornassem cumulativos e comprometessem a

continuidade do crescimento. Em suas palavras, tratava-se de “evitar que as desproporções se tornassem cumulativas e dessem origem a pontos de estrangulamento que impeçam a continuação do processo de crescimento” (Campos, 1963a, p. 134-135). Como exemplo, mencionou o atraso do setor agrícola em relação ao industrial, situação que poderia gerar pressões inflacionárias e déficits no setor externo. Outro caso citado foi o dos desequilíbrios provocados por políticas governamentais, como a sobrevalorização cambial ou o congelamento de tarifas de serviços básicos, que tendiam a distorcer os padrões de investimento e agravavam os pontos de estrangulamento – uma questão recorrente ao longo desta pesquisa.

Ao final, Campos ampliou o sentido de “crescimento equilibrado”. Em vez de restringi-lo ao conceito de “*big push*” – desenvolvimento horizontal de setores interdependentes –, propôs entendê-lo como a ausência de desequilíbrios estruturais que interrompam o processo de crescimento, sobretudo nos setores internos e no balanço de pagamentos (1963a, p. 136). Essa redefinição teve papel estratégico na lógica interna da apresentação, pois delimitou os termos do debate e reforçou sua tese de que o verdadeiro equilíbrio era mais uma questão de grau e coordenação do que de simetria estrutural (Campos, 1963a, p. 135).

É justamente essa ênfase conceitual que orientou a nossa análise desta parte da apresentação de Campos. Suas reflexões teóricas e sua atuação institucional estavam, em última instância, voltadas para a busca da estabilidade macroeconômica entendida não como um fim em si, mas como condição necessária para a sustentação do desenvolvimento brasileiro.

4.2.3. A defesa de um programa de estabilização monetária

No terceiro bimestre de 1959, Campos ministrou uma palestra na Confederação Nacional do Comércio com o objetivo de responder às críticas e debates em torno do “Programa de Estabilização Monetária ou Programa Anti-Inflacionário”, preparado pelo ministro da Fazenda, Lucas Lopes.¹³⁰

¹³⁰ O conteúdo dessa exposição foi publicado na edição n. 147 de maio-junho de 1959 da revista *Digesto Econômico*. Curiosamente, esse texto não foi incluído em nenhuma das obras posteriores de Campos. O Programa de Estabilização Monetária (PEM), elaborado em 1958 por Lucas Lopes – então ministro da Fazenda – com apoio técnico e estratégico de Campos no BNDE, representou uma inflexão significativa na condução da política econômica do governo Kubitschek. Como aponta Sola (1998, p. 175-228), o plano foi concebido após o fracasso do acordo firmado por José Maria Alkmin com o FMI e teve como objetivo central compatibilizar a necessidade de estabilização monetária com a continuidade dos

Na análise dessa palestra, destacam-se três pontos principais que organizam sua estrutura lógica e sustentam o argumento central: 1) os princípios que fundamentam o Programa de Estabilização Monetária; 2) as principais críticas ao plano de combate à inflação; e, 3) os aspectos essenciais do Programa (Campos, 1959, p. 15-31).

Isto posto, Campos considerou essencial iniciar sua apresentação expondo os princípios que fundamentavam o Programa de Estabilização Monetária, antes de enfrentar as objeções levantadas ao plano. Afinal, esses princípios formavam sua base lógica e conceitual. Como ele próprio destacou: “é circunstância estranha e infeliz que nenhuma discussão tenha ocorrido sobre estes princípios, ao passo que um certo grau de aceso debate se estabeleceu sobre pormenores do plano” (Campos, 1959a, p. 15). Essa escolha, dentro da lógica da palestra, visava garantir que qualquer crítica fosse analisada a partir do referencial do próprio Programa, evitando dispersões ou debates baseados em premissas alheias à sua formulação. Ao estruturar sua exposição dessa maneira, Campos também reforçava a legitimidade e a coerência interna do Programa, deixando claro que não se tratava de um conjunto de medidas isoladas, mas de uma estratégia econômica articulada em torno de um propósito central: estabilizar a economia por meio da definição de uma “moldura” macroeconômica.

Essencialmente, os princípios apresentados por Campos podem ser resumidos em algumas ideias centrais. Em primeiro lugar, o plano criticava a ausência de um planejamento estrutural adequado. Argumentava que, embora o Brasil tivesse abusado do termo “planejamento”, não implementara aquele que considerava essencial: um planejamento que estabelecesse os limites macroeconômicos – monetários e cambiais – dentro dos quais as políticas setoriais deveriam operar (Campos, 1959a, p. 15). Sem essa base, afirmava, os planejadores careciam de critérios claros para avaliar custos e viabilidade dos projetos (Campos, 1959a, p. 15).

investimentos estruturantes previstos no Plano de Metas. Nesse sentido, Lopes e Campos propuseram uma alternativa às exigências dos organismos internacionais, negociando um ajuste seletivo que resguardasse os setores considerados estratégicos para o projeto de industrialização, em especial os investimentos em CGP e bens de capital (Sola, 1998, p. 186-201). Além disso, o plano refletia a ascensão de uma nova racionalidade tecnocrática dentro do Estado Restrito, caracterizada pelo maior preparo técnico de seus formuladores, seu trânsito internacional e a tentativa de introduzir critérios de eficiência na administração econômica (Sola, 1998, p. 212-218). Sua implementação exigia arbitrar entre interesses capitalistas concorrentes – como o capital agroexportador, o capital industrial emergente e o capital financeiro internacional –, reposicionando o Estado Restrito como planejador seletivo, em contraste com a postura de mera submissão às condicionalidades externas. Segundo Sola, o episódio não apenas sinalizou uma mudança de orientação na política econômica, mas também promoveu uma reconfiguração institucional: fortaleceu-se uma elite tecnocrática e consolidaram-se novos padrões de formulação e gestão econômica no país (Sola, 1998, p. 222-228). Como assinalado na introdução, compreendemos essa “elite tecnocrática” como uma classe dominante capitalista cuja atuação se orientava pela organização das bases de integração do desenvolvimento nacional ao capital internacional.

Em segundo lugar, o programa destacava a estabilização monetária como requisito para um desenvolvimento sustentável. No contexto capitalista do Programa de Estabilização Monetária, Campos esclareceu que a estabilidade monetária era essencial para evitar crises cambiais e distorções de investimentos, uma vez que a imprevisibilidade dos principais indicadores econômicos (a inflação, o câmbio e a balança comercial) constituíam um obstáculo ao crescimento seguro do país (Campos, 1959a, p. 15-16).

Em terceiro lugar, ressaltava a necessidade de controle da expansão monetária e do gasto público. Campos (1959a, p. 16) argumentou que o plano defendia a contenção da expansão monetária e a restrição dos gastos de consumo do governo como forma de favorecer investimentos produtivos.

Muito próxima dessa ideia, em quarto lugar, destaca-se a ênfase na regulação dos reajustes salariais para evitar a inflação de custos. Na explicação de Campos (1959a, p. 16) ficava claro que, embora reajustes salariais pudessem ser necessários no curto prazo, a política de longo prazo deveria focar em aumentos moderados e graduais, vinculados à produtividade, de modo a garantir melhorias reais no padrão de vida da sociedade brasileira.

Por fim, o Programa também previa a correção dos desequilíbrios externos por meio da expansão das exportações e da redução de subsídios cambiais que favoreciam importações específicas (Campos, 1959a, p. 16). Nesse contexto, é relevante destacar que seus princípios incluíam um ponto específico voltado para a produção de café, então o principal item da pauta de exportação do Brasil e peça-chave na balança de pagamentos. Por sinal, o Fundo de Ágios, mencionado na fala inicial de Campos, tinha justamente a função de financiar a compra do café sem gerar inflação, além de incentivar as exportações.

Embora Campos tenha centrado sua exposição nos princípios que fundamentavam o Programa de Estabilização Monetária, sua defesa do caráter normativo e pragmático do plano refletia sua própria perspectiva capitalista, na qual a estabilidade monetária era considerada condição essencial para um crescimento sustentável. Além disso, rejeitando políticas expansionistas desordenadas, ele reafirmou uma abordagem pragmática baseada no controle inflacionário e na previsibilidade das variáveis macroeconômicas. Reconheceu a necessidade de reajustes salariais iniciais, mas alertou que aumentos abruptos podiam ser inócuos diante da inflação. Além disso,

sua apresentação expressava preocupação com a eficiência dos gastos públicos e a correção de distorções no sistema cambial para fortalecer as exportações.

Em última instância, os princípios do Programa Anti-Inflacionário transmitiam à plateia da Confederação Nacional do Comércio a ideia de uma estabilização monetária de longo prazo, voltada para um crescimento capitalista sustentável, sem os efeitos adversos da inflação. A rigor, tratava-se de um plano claramente alinhado a uma lógica econômica liberalizante e capitalista – alinhamento que Campos, por sua vez, endossava sem reservas.

Tendo esses princípios em mente, Campos passou a enfrentar algumas objeções específicas ao plano de estabilização para, à luz dessas críticas, destacar seus principais aspectos e lógica interna. A primeira objeção abordada foi a alegação de que o programa, ao tentar controlar a inflação, correria o risco de desestimular o desenvolvimento nacional (Campos, 1959a, p. 17). Vejamos sua resposta e o que pode ser extraído de suas ideias e argumentos.

Essa objeção é principalmente veiculada em certos setores das chamadas classes produtoras, mas não tem respeitabilidade teórica ou técnica. Na realidade, certos tipos de inflação e durante certos períodos de tempo, principalmente quando a inflação é de rendimentos e não de custo, podem ocasionar um surto esporádico de desenvolvimento. Não se conhece, entretanto, exemplo histórico de desenvolvimento econômico estável e contínuo que se tenha baseado em inflação. cedo ou tarde a inflação de rendimentos se transforma em inflação de custo, e quando isso ocorre as possibilidades de a inflação atuar como elemento de desenvolvimento são nulas. Torna-se rapidamente um fator negativo. No entanto, é tenaz a convicção. Apesar de todos os argumentos teóricos e de toda a sagração prática, é difícil extirpar esse preconceito de que alguns surtos de inflação contribuem para o desenvolvimento econômico. (...) Mas talvez se possa, esquematicamente, para um auditório seletivo como este, tentar equacionar o problema de forma precisa e inquestionável. Se admitirmos que a taxa de desenvolvimento depende, primeiro, da taxa de poupança; segundo, da produtividade do capital e, terceiro, da absorção líquida de recursos externos pela economia, teremos que a inflação exercerá uma influência positiva sobre o desenvolvimento, na medida em que exerça influência positiva sobre cada um desses fatores e na medida em que as influências negativas que exerce sobre alguns deles seja compensada pela positiva que exercer sobre outros. (Campos, 1959a, p. 17-18)

Com essas ressalvas, Campos sustentou com firmeza que a inflação era um entrave ao desenvolvimento capitalista sustentável e que combatê-la não era um obstáculo ao crescimento, mas uma necessidade. Para defender essa perspectiva,

procurou desmontar o argumento inflacionista, demonstrando que seus efeitos positivos eram temporários, enquanto os negativos tendiam a predominar, apoiando-se em uma equação baseada em fatores determinantes do crescimento capitalista.

Nesse caso, o primeiro fator analisado foi a “taxa de poupança”. Campos reconheceu que, inicialmente, a inflação poderia estimular uma poupança forçada dos empresários às custas dos trabalhadores, mas argumentou que esse efeito era comprometido por diversas razões. Primeiro, nem todo lucro empresarial se convertia em investimento produtivo – a essa altura de sua trajetória, aliás, Campos já tratava essa questão como uma convicção consolidada, refletindo suas recorrentes críticas à “alta propensão ao consumo ostentatório” dos empresários brasileiros, em detrimento da adoção de “hábitos puritanos de consumo” (ver capítulo 1). Além disso, a inflação estimulava investimentos especulativos e de curto prazo, em vez de projetos estruturais de longo prazo. Setores como indústrias de base e serviços públicos também eram prejudicados, pois enfrentavam maior dificuldade em ajustar preços à inflação. Com o tempo, os trabalhadores aprendiam a se proteger da inflação, exigindo reajustes salariais que, em alguns casos, iam além da simples recomposição do poder de compra, reduzindo a transferência de renda para os empresários e enfraquecendo a tese de que a inflação impulsionava a poupança e os investimentos. Por fim, a inflação deteriorava a poupança voluntária, levando as pessoas a gastar rapidamente para evitar a desvalorização do dinheiro (Campos, 1959a, p. 18-19).

De passagem, uma rápida observação a este respeito: retrospectivamente, desde sua entrada na Comissão Mista, Campos já manifestava esses pontos de vista. A principal mudança foi que, à época, ele ainda considerava a possibilidade de se conciliar crescimento com um cenário inflacionário. No entanto, suas críticas ao funcionamento da economia brasileira já estavam presentes em suas intervenções públicas e produções teóricas.

Do ponto de vista do segundo fator, a “produtividade do capital”, Campos destacou duas razões pelas quais o cenário inflacionário comprometia o desenvolvimento capitalista. A primeira era que, embora a inflação pudesse levar a uma maior utilização da capacidade produtiva no curto prazo, ela tendia a desestimular inovações tecnológicas e a eficiência produtiva (Campos, 1959a, p. 19). A segunda era que o excesso de demanda geraria gargalos nas CGP e desorganizaria o mercado de fatores de produção, reduzindo a produtividade (Campos, 1959a, p. 19).

Por último, ele argumentou que a inflação afetava negativamente o terceiro fator, a “entrada de investimentos externos”, ao desestimular financiadores e investidores estrangeiros (Campos, 1959a, p. 19). Na prática, esse impacto ocorria, essencialmente, por duas razões: primeiro, a inflação desvalorizava a moeda nacional, aumentando o risco dos investimentos externos; segundo, essa instabilidade podia desencadear uma fuga de capitais e à redução do fluxo de financiamentos internacionais (Campos, 1959a, p. 19).

A conclusão que os presentes na Confederação Nacional do Comércio poderiam extrair era clara: “no caso brasileiro, a coexistência de inflação e crescimento em certos períodos levou alguns (talvez, alguns presentes?) a uma correlação espúria, ignorando que o desenvolvimento ocorreu apesar da inflação e não por causa dela” (Campos, 1959a, p. 20) – essa interpretação, ao menos, era o objetivo que orientava essa parte da apresentação. Desse jeito, criava-se o cenário para Campos expor sua perspectiva e consolidar a lógica central que estruturava toda a apresentação.

Na realidade, a taxa de poupança não se acresceu com a inflação e se houve um surto de investimentos este está mais diretamente correlacionado com o ingresso de recursos externos, seja por aumento no ingresso de capitais, seja por liquidação de reservas no exterior, que permitiram um temporário acréscimo no ritmo de investimentos. Certamente, parece que nos desenvolvemos apesar da inflação e não por causa da inflação. Mais claro ainda é o exemplo de outros países latino-americanos. O Chile conseguiu um recorde em matéria de inflação, porque ela atingiu, em certo período do após guerra, a cerca de 90% no ritmo do incremento de preços. Entretanto, durante esse tempo o investimento líquido e a economia do produto real por habitante diminuíram. Isso significa que a inflação não tem a virtude causal que se lhe atribui. Exemplos típicos inúmeros houve durante a guerra, de inflações tão agudas como a do Brasil, ao mesmo tempo que o produto real por habitante praticamente se estagnava. Outros países, como México, Peru, Venezuela e mesmo a Colômbia tiveram taxas de desenvolvimento comparáveis ou superiores às do Brasil, com grau muito maior de inflação. Parece, portanto, não haver esse vínculo causal entre inflação e desenvolvimento. (Campos, 1959a, p. 20, grifos nossos)

Mais do que simplesmente apontar o erro de confundir correlação com causalidade ou recorrer a exemplos internacionais para demonstrar que períodos de alta inflação foram frequentemente acompanhados por estagnação econômica (reforçando a tese de que a inflação não era o motor do desenvolvimento), o ponto central da argumentação de Campos era demonstrar que o crescimento observado nesses períodos

resultou de fatores externos, e não da inflação em si (Campos, 1959a, p. 20). Com isso, ele não só direcionava o entendimento dos presentes, preparando o terreno para a aceitação das medidas propostas pelo Programa de Estabilização Monetária do ministro Lucas Lopes, mas também reafirmava a essência de sua visão de mundo tecnocrática sobre o desenvolvimento econômico.

A segunda objeção abordada por Campos dizia respeito à crítica segundo a qual o combate à inflação, proposto pelo programa, dependeria da contenção do crédito, o que desestimularia a produção (Campos, 1959a, p. 17). Ele classificou essa interpretação como um “mito” e a refutou por meio de uma distinção teórica entre abordagens microeconômicas e macroeconômicas do fenômeno inflacionário.

Segundo sua argumentação, embora parecesse intuitivo que a inflação pudesse ser combatida tanto pela redução da demanda quanto pelo aumento da oferta, apenas a primeira alternativa mostrava-se eficaz no curto prazo (Campos, 1959a, p. 20). Isso porque, na prática, todo estímulo à produção implicava, de forma simultânea ou antecipada, a geração de renda monetária – ou seja, o mesmo impulso produtivo criava, também, nova demanda, o que tenderia a manter o desequilíbrio inflacionário. Dessa forma, a ampliação da oferta, ao contrário do que sugeriam os críticos, não bastaria por si só para conter a inflação, a menos que ocorresse sem elevação dos custos com pagamento de rendas (Campos, 1959a, p. 20-21).

Campos admitiu, contudo, duas exceções possíveis: a primeira seria o aumento da produção por meio de ganhos de produtividade, sem incremento correspondente na renda dos fatores produtivos – caso de reorganizações administrativas ou aperfeiçoamentos técnicos. A segunda envolveria a ampliação da oferta via ingresso de capitais estrangeiros, o que permitiria financiar o aumento da produção sem pressionar a demanda monetária interna (Campos, 1959a, p. 21).

Nesse sentido, tornava-se clara a conexão entre a contenção da inflação, tal como proposta por Campos, e o estímulo à expansão capitalista centrada em ganhos de produtividade e na entrada de recursos externos. A frequência com que essa última alternativa – a atração de capitais estrangeiros – foi reiterada ao longo do discurso revela o lugar central que ela ocupava em sua perspectiva de crescimento econômico, fundada na racionalidade capitalista e na busca de estabilidade monetária sem ruptura produtiva.

Com efeito, após expor a natureza da inflação e refutar a ideia de que o aumento da produção poderia resolvê-la, Campos (1959a, p. 21) enfocou em responder às críticas

de que o Plano de Estabilização Monetária resultaria na contenção do crédito e desestímulo à produção. Segundo ele, o objetivo não era reduzir o crédito, mas sim limitar sua expansão para garantir estabilidade no longo prazo. Argumentou que, em uma economia inflacionada, a resistência à contenção do crédito decorre de comportamentos viciados gerados pela própria inflação, como: 1) o estímulo ao endividamento, visto que a inflação reduz o valor real das dívidas; 2) a estocagem de bens, uma vez que a valorização dos preços garante lucro futuro; e 3) a fuga da liquidez, com os agentes econômicos investindo em ativos e recorrendo ao crédito bancário para capital de giro (Campos, 1959a, p. 22-23).

Diante disso, Campos (1959a, p. 23) apresentou a inflação como uma distorção dos incentivos econômicos que comprometia o desenvolvimento sustentável. Assim, reafirmou que a única solução eficaz era conter a procura monetária, rejeitando mais uma vez a tese de que a inflação poderia beneficiar o crescimento econômico brasileiro.

Prosseguindo, Campos abordou outros aspectos do Programa de Estabilização Monetária, respondendo às críticas sobre o impacto inflacionário de um suposto aumento de impostos. Frente a essa objeção, ele argumentou (Campos, 1959a, p. 23-29) que o plano não tinha como objetivo aumentar impostos, mas sim redistribuir seletivamente a carga tributária. A proposta visava a redução de tributos sobre as classes médias e as empresas, enquanto se intensificava o combate à evasão fiscal. Vejamos melhor como Campos apresentou essas mudanças e as justificativas de sua abordagem diante das objeções.

Ele iniciou essa parte abordando a questão da redistribuição tributária. Segundo ele, em vez de um aumento generalizado, o que estava em questão eram ajustes pontuais, como a taxação de lucros imobiliários (para equipará-los aos industriais) e o aumento do imposto sobre remessas ao exterior.

No primeiro caso, Campos (1959a, p. 23) defendeu um aumento de tributação sobre o lucro imobiliário, justificando que ele era atualmente mais favorável em comparação ao lucro industrial. Para ele, essa disparidade era considerada injusta, pois, embora ambos fossem formas de lucro, o sistema tributário os tratava de maneira desigual. A proposta de equiparar a tributação visava garantir essa distorção, promovendo uma maior justiça fiscal.

Quanto ao imposto sobre rendimento de residentes no exterior, Campos argumentou que o aumento dessa tributação tinha como objetivo desencorajar a prática de transferir lucros para fora do país, o que poderia prejudicar a economia interna,

retirando recursos necessários para o desenvolvimento (Campos, 1959a, p. 23). Ele via isso como uma forma de reter capital dentro do Brasil e estimular o reinvestimento na economia local, fortalecendo a base produtiva e ajudando no enfrentamento dos desafios inflacionários.

Em seguida, como uma resposta às críticas relacionadas ao aumento de impostos, Campos (1959a, p. 24) abordou a questão da redução tributária para as classes médias e incentivos fiscais para as empresas, com o intuito de estimular reinvestimentos em setores produtivos.

No que diz respeito às classes médias, o programa propunha uma redução do imposto sobre a pessoa física, o que, segundo Campos (1959a, p. 23), era essencial, uma vez que a tributação sobre essa faixa de renda no Brasil já era mais alta do que em países com níveis de renda superiores. Essa medida visava aliviar a carga tributária sobre a classe média, tornando-a mais competitiva e incentivando a sua contribuição para o crescimento econômico.

Para as empresas, o programa previa uma reformulação no imposto sobre lucro extraordinário. Antes, esse imposto sobre lucros excepcionais poderia desincentivar a produtividade, mas, com a mudança, as empresas teriam a possibilidade de uma “opção fiscal” que lhes conferiria mais flexibilidade (Campos, 1959a, p. 23-24). A ideia era permitir que as empresas investissem em sua própria produção, ao invés de destinarem os recursos diretamente ao pagamento de impostos.

Ato contínuo, Campos abordou a questão da reavaliação dos ativos. A proposta do Programa, que permitiria a reavaliação do ativo a cada dois anos, tinha como objetivo ajustar o valor do capital das empresas à realidade econômica, especialmente em um contexto inflacionário (Campos, 1959a, p. 24).

Segundo ele, essa medida não era inflacionária, pois não gerava um novo processo de alta de preços, mas apenas corrigia os efeitos da inflação passada (1959a, p. 24). Em outras palavras, a reavaliação evitaria distorções patrimoniais e proporcionaria uma base mais realista para os investimentos. Além disso, Campos argumentou que essa política ajudaria a conter uma tendência ao investimento excessivo em imóveis – protegidos da desvalorização monetária – ao mesmo tempo em que incentivava o investimento na indústria (Campos, 1959a, p. 24). Dessa forma, buscava-se criar um incentivo psicológico para a poupança produtiva, redirecionando recursos para setores essenciais ao crescimento econômico (Campos, 1959a, p. 24).

Sobre o fundo de investimento industrial, Campos (1959a, p. 24-25) explicou que o Programa propunha a criação de um fundo de investimento que permitiria que as empresas investissem seu capital em títulos ligados ao desenvolvimento industrial. Esses títulos seriam atrativos para pequenos e médios investidores, oferecendo uma forma de escapar da inflação e proteger seu investimento.

Resumido ao essencial, no que tange à evasão fiscal, Campos (1959a, p. 25) apontou áreas de grande evasão, como profissionais liberais, renda rural e royalties pagos a empresas estrangeiras, setores que o plano de estabilização propunha mecanismos para conter essas perdas. Sobre as profissões liberais, criticou a evasão fiscal por parte de determinados profissionais (como médicos e advogados), que frequentemente declaravam rendimentos muito abaixo do que realmente ganhavam. O Programa propunha a intervenção do Fisco para bloquear essa evasão, tributando conforme o aumento do patrimônio dos indivíduos (Campos, 1959a, p. 25). No quesito rendimento rural, ele destacou a dificuldade de aplicar impostos a esse setor, devido a uma cultura de sonegação. Já com relação à questão dos royalties, Campos abordou a forma como as empresas que pagavam royalties a empresas estrangeiras podiam, em alguns casos, inflacionar esses valores para evitar o pagamento de impostos (Campos, 1959a, p. 25-26). Segundo ele, o programa propunha um limite máximo para o valor dos royalties que podia ser deduzido do lucro tributável, e o que excederia desse valor seria tratado como lucro, sujeito a tributação (Campos, 1959a, p. 26). Ainda próximo dessa discussão, nas implicações do imposto sobre transferência de royalties, Campos explicou que os royalties pagos a empresas estrangeiras não deviam ser tratados como parte do lucro da empresa brasileira e, portanto, não deviam ser tributados como tal. No entanto, a proposta era que os royalties além de um certo limite seriam tratados como lucro e sujeitos à tributação. Quando esses royalties fossem enviados para o exterior, eles seriam ainda mais tributados, com o objetivo de impedir a evasão fiscal e capturar a tributação que antes se perdia (Campos, 1959a, p. 26).

No geral, é possível ver que Campos defendeu uma reforma tributária que, ao invés de aumentar a carga tributária de forma generalizada, visava melhorar a equidade do sistema fiscal e fechar as brechas de evasão que permitiam que setores privilegiados (como grandes profissionais liberais e empresas com contratos internacionais) pagassem menos impostos do que deveriam. Ele também defendeu mecanismos que incentivassem a indústria e protegesse os pequenos e médios investidores da inflação. Em última análise, o objetivo da proposta defendida por Campos era equilibrar o sistema tributário

de maneira que ele incentivasse o desenvolvimento produtivo e combatesse a evasão fiscal, sem comprometer os setores mais vulneráveis da economia.

Outra objeção que se faz é que o Programa de Estabilização devia ter-se baseado exclusivamente numa contenção do dispêndio público. Diz-se, por exemplo, que o programa de metas seria o principal responsável pelo excesso de despesas governamentais. É óbvio que as despesas governamentais estão em nível bastante elevado, e que seria desejável reduzi-las. Mas quando surge o momento de reduzir despesas, há um conflito inicial: reduzir-se que despesa? Despesas de consumo ou de investimento? Do ponto de vista do desenvolvimento, seria preferível diminuir as despesas de custeio do Governo. Mas será possível fazê-lo? (Campos, 1959a, p. 29)

Caminhando para a última parte de sua apresentação, num contexto onde os presentes provavelmente mediadores da exposição sobre o Programa de Estabilização Monetária puderam intervir, Campos abordou a última objeção ao programa. Como se vê no fragmento acima, nessa parte da apresentação Campos tratou do impacto do Programa e a maneira como o governo poderia abordar a contenção de despesas para enfrentar a inflação e o desequilíbrio orçamentário.

Nestes termos, Campos discutiu a natureza das despesas governamentais, especialmente aquelas relacionadas ao consumo e ao investimento, sugerindo que a redução das despesas de custeio seria preferível do ponto de vista do desenvolvimento, mas reconhecendo as dificuldades políticas e práticas envolvidas em cortar gastos, especialmente com salários.

Ele destacou um ponto importante sobre os reajustes salariais, defendendo que qualquer aumento para os funcionários públicos deveria ser o suficiente para compensar a erosão do poder aquisitivo causada pela inflação, sem ultrapassar isso, a menos que houvesse uma diminuição comprovada de produtividade. Ele também questionou se os aumentos salariais dos servidores públicos realmente estavam sendo mais altos que os de outros setores, e mencionou que algumas categorias, como as de autarquias e serviços específicos (marítimos e ferroviários), teriam experimentado aumentos desproporcionais em relação ao restante da classe trabalhadora.

No entanto, o ponto central da argumentação de Campos estava em refutar a ideia de que o Programa de Metas seria o principal responsável pelo desequilíbrio orçamentário. Ele afirmou que as metas representavam apenas uma parte do orçamento de capital do governo, que incluía uma série de pequenas despesas, muitas das quais não estavam diretamente relacionadas às metas, como projetos de infraestrutura regionais ou

gastos com obras de baixo custo e produtividade. Campos sugeriu que os verdadeiros problemas de desequilíbrio orçamentário residiam em desperdícios em áreas menores e pouco produtivas, além de um sistema político em que recursos eram distribuídos para atender a interesses regionais ou locais de deputados, sem consideração pela eficácia econômica desses gastos.

Ele argumentou que, embora fosse possível diminuir algumas despesas de investimento, o verdadeiro foco deveria ser a eliminação de desperdícios dentro do orçamento governamental – especialmente os gastos com pequenas obras de baixa produtividade e os projetos regionais que absorviam recursos sem gerar retorno proporcional. Na sua visão, o Programa de Metas poderia ser executado de forma equilibrada, sem provocar desequilíbrios fiscais, desde que o governo adotasse uma gestão mais criteriosa dos recursos e evitasse tais desperdícios.

Em síntese, Campos procurava desconstruir a tese de que o Programa de Metas seria o principal responsável pelo desequilíbrio fiscal, atribuindo os reais problemas do orçamento à dispersão de gastos, à ausência de critérios rigorosos e à proliferação de despesas de baixo impacto econômico.

No interior da lógica da apresentação, essa parte desempenhava um função central: formular uma crítica abrangente à ineficiência do aparato estatal, deslocando o foco do debate sobre contenção de gastos das metas de desenvolvimento para as práticas recorrentes de alocação ineficiente de recursos. A proposta implícita era clara: a contenção do gasto público deveria ocorrer não pela redução dos investimentos estruturantes em CGP, mas pela racionalização orçamentária, combatendo desperdícios e restringindo financiamentos a projetos de baixa relevância econômica ou social.

Além disso, essa argumentação expressava uma tentativa de compatibilizar, de forma racional, os imperativos políticos e econômicos do desenvolvimento nacional com equilíbrio fiscal. Em termos substantivos, Campos alinhava-se integralmente às diretrizes do Programa de Estabilização Monetária, tal como formulado pelo ministro Lucas Lopes.

4.3. A crítica de Campos à vocação mineira brasileira

Embora Campos tenha tratado apenas ocasionalmente da importância dos recursos naturais e do setor de mineração para o desenvolvimento econômico do Brasil, suas reflexões sobre o tema estiveram sistematicamente vinculadas a uma crítica a

determinadas formas de nacionalismo, que, em sua visão, dificultavam o avanço do capitalismo no país. Isso se verifica tanto em suas intervenções públicas sobre a política petrolífera e a criação da Petrobrás¹³¹ quanto em suas considerações mais amplas sobre os recursos minerais – um exemplo claro disso ocorreu quase um ano antes, na conferência proferida no Ciclo de Estudos sobre o Roberto Simonsen (ver capítulo 3). Agora, no entanto, sua atenção se voltava inteiramente para a análise da fragilidade da mineração brasileira e de sua relação com o intenso processo de industrialização em curso – que, por sua vez, exigia com urgência a ampliação da exploração dos recursos minerais nacionais.

No final do primeiro semestre de 1956, em palestra realizada no Centro Moraes Rego, em São Paulo, Campos sustentou que o Brasil não havia desenvolvido, ao longo de seu processo de crescimento, uma “vocação mineira”.¹³² Segundo ele, a mineração continuava vinculada a uma mentalidade colonial, baseada no garimpo, sem a estruturação necessária para se consolidar como um setor industrial capaz de influenciar o mercado mundial. Essa fragilidade, afirmou, não marcava um problema grave antes da industrialização, pois resultava apenas em uma perda de oportunidades de exportação. Contudo, com o avanço da industrialização, a baixa produção mineral tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento – ou, nas suas palavras, “um ponto de estrangulamento do próprio surto de industrialização” –, elevando os custos das importações e deixando a indústria brasileira vulnerável às oscilações do mercado externo.

¹³¹ Nessa palestra no Centro Moraes Rego, em 1956, na cidade de São Paulo, Campos (1963a, p. 188) introduziu o tema da seguinte maneira: “Terminado este começo de palestra, direi ainda que discorrerei sobre a mineração em geral, mas passarei como um gato sobre brasas por cima do tema do petróleo. Não que o tema seja frívolo. É o mais grave e angustiante da circunstância brasileira. É que minhas opiniões sobre o assunto são conhecidas; já foram claramente expendidas aqui mesmo em São Paulo, e não tenho por que muda-las, apesar de não estarem na moda. Para encurtar a história, declaro que considero a Petrobrás útil, porém o seu aspecto monopolístico retardador do desenvolvimento econômico e infenso à segurança nacional, quando bem compreendidos tanto o desenvolvimento econômico como a segurança nacional”. Para compreender os fundamentos capitalistas subjacentes a esta discussão, recomendamos ao leitor que retorne aos capítulos 2 e 3 desta pesquisa.

¹³² O conteúdo dessa palestra foi publicado na edição n. 130 de julho/agosto de 1956 da revista *Digesto Econômico* e, posteriormente, incorporado e republicado em 1963(a) no livro *Economia, planejamento e nacionalismo*. Em termos institucionais, o Centro Moraes Rêgo (CMR)   o centro acad mico dos estudantes das Engenharias de Materiais, Metalúrgica, Minas e Petróleo da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP). Fundado em 29 de janeiro de 1944, tem como principais objetivos defender os interesses dos alunos junto à diretoria e a outros centros acad micos, além de oferecer um ambiente acolhedor para convivência e apoio acad mico. O nome homenageia o professor e engenheiro civil e de minas, Dr. Luiz Flores de Moraes Rego. Ver: COLEÇÃO MEMÓRIA INSTITUCIONAL DA USP. Prof. Dr. Luiz Flores de Moraes Rego e Fernando Almeida. Disponível em: <https://memoria.igc.usp.br/colecao-memoria-institucional/prof-dr-luiz-flores-de-morais-rego-e-fernando-de-almeida/>. Acesso em: 19 abr. 2025.

Naquele momento, vale destacar, o Brasil atravessava um período de intenso crescimento, marcado pela industrialização e pela modernização de suas CGP no início do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). A mineração, nesse cenário, assumia um papel estratégico, fornecendo insumos indispensáveis à expansão industrial (Lopes, 1991, p. 198-201). Como diretor-superintendente do BNDE, Campos ocupava posição central no planejamento econômico, o que justificava sua atuação como conferencista sobre a situação da mineração no país. Além disso, a escolha do Centro Moraes Rêgo para sua palestra também foi significativa, pois buscava engajar futuros engenheiros e especialistas do setor mineral, promovendo a integração entre planejamento, políticas públicas e qualificação técnica.

Isto posto, na análise dessa palestra, quatro pontos principais organizam sua estrutura lógica e sustentam o argumento central: 1) uma análise do significado econômico da mineração no Brasil, com referência à experiência internacional; 2) uma avaliação dos recursos minerais do Brasil; 3) uma análise dos principais obstáculos ao crescimento do setor; e, 4) algumas considerações sobre uma possível política mineira (Campos, 1963a, p. 187-215).

Como ponto de partida de sua conferência, Campos (1963a, p. 189-191) analisou o significado econômico da indústria mineral no Brasil, destacando sua fragilidade a partir de três ângulos: sua participação na renda nacional, sua taxa de crescimento em relação à industrialização e seu impacto no comércio exterior.

No primeiro aspecto, ele chamou a atenção para o peso reduzido da mineração na economia brasileira. Para sustentar seu argumento, comparou os números da indústria mineira nacional com experiências internacionais, demonstrando que, mesmo em países com poucos recursos (na América Latina, África, Europa e Ásia), a mineração desempenhava um papel mais expressivo. Essa disparidade fica evidente no trecho a seguir.

Medida como percentagem da renda nacional, a atividade mineira é representada por insignificante parcela. No período de 1939 a 1954, a sua participação oscilou entre um máximo de 0,47%, em 1942, e um mínimo de 0,24%, em 1954. Considerando-se as dimensões continentais do nosso território, essa participação é anormalmente baixa, quer comparada com a dos países de produção primária, quer com a de países industriais. Em 1951, por exemplo, a contribuição da atividade mineira para a formação da renda nacional foi, no Brasil, de 0,28%. No mesmo ano era de 5,4% no Chile; 4,5 no México; 3,9% no Canadá, 2,3% na Colômbia e 8,7% no Peru, para não falar em países de produção primária essencialmente mineira, como a União Sul-

Africana e o Congo-Belga, onde esta participação atingiu a 12,6% e 21%, respectivamente. Mesmo quando a comparação é feita com países industrializados notoriamente pobres de recursos minerais, como a Itália, o Japão e a Holanda, fortemente dependentes de importação, a indústria mineira no Brasil revela participação insignificante na formação da renda. No Japão essa participação foi, em 1951, de 3,8%; na Holanda, de 2,2% e na Itália, de 0,9%. (Campos, 1963a, p. 189)

No segundo aspecto, Campos destacou que, mesmo com o avanço da industrialização no Brasil, o crescimento da mineração foi insuficiente. Entre 1939 e o pós-guerra, enquanto a indústria manufatureira registrava uma expansão de quase 200%, o setor mineral crescia apenas 40% (Campos, 1963a, p. 190). Com efeito, esse descompasso ampliava a disparidade entre as necessidades da indústria e a oferta interna de insumos minerais, aprofundando a dependência externa.

Por fim, ao examinar o impacto da mineração no comércio exterior, Campos observou que as exportações de minérios representavam apenas 2% do total das vendas externas do Brasil, ao passo que a importação de matérias-primas minerais e produtos metalúrgicos correspondia a 64% do valor total das compras externas do país (Campos, 1963a, p. 190). Para ele, esse desequilíbrio evidenciava a vulnerabilidade da industrialização brasileira diante da dependência de insumos estrangeiros.

Em termos críticos, na estrutura da palestra, esses argumentos sobre o “significado econômico da indústria mineira” forneciam uma base factual para sustentar a tese de que, como o Brasil não desenvolveu uma “vocação mineradora”, era necessário estruturar esse setor de forma planejada para garantir seu crescimento industrial. Assim, Campos criava um cenário de urgência que não apenas preparava o terreno para a defesa da expansão da mineração como política econômica estratégica, mas também sinalizava para a possibilidade de atrair capitais estrangeiros para o setor. Ironicamente, encerrou essa parte atribuindo aos “setores nacionalistas do país” a responsabilidade “pela perigosa dependência em que o Brasil ficou em relação ao exterior” (Campos, 1963a, p. 191).

Na sequência de sua exposição, Campos analisou a situação mineral do Brasil, destacando sua relativa pobreza em recursos estratégicos em comparação com outros países. Reconhecendo a competência técnica do público no Centro Moraes Rêgo, adotou uma postura cautelosa e recorreu à autoridade de Glycon de Paiva para respaldar suas observações. Na prática, seus argumentos foram os seguintes:

Mais especificamente, resumindo lúcidas apreciações de Glycon de Paiva, são as seguintes as características do nosso quadro mineiro: a) *Debilidade de reservas energéticas* – No caso do carvão, a realidade é pobre e as perspectivas pouco encorajadoras. No tocante ao petróleo, modestíssima a posição atual, conquanto muito mais encorajadoras as perspectivas futuras. O mesmo cabe, talvez, dizer em relação aos minerais atômicos. b) *Falta de complementariedade dos recursos existentes* – Possuímos dotação ampla de minério de ferro e minguada de carvão metalúrgico. Nestas condições, o desenvolvimento de uma grande siderurgia de coque ficará na dependência de um escambo maciço de minério por carvão. c) *Escassas ocorrências de metais não-ferrosos* – Conquanto pesquisas mais recentes, no noroeste de Minas, permitam de futuro alterarmos o nosso quadro mineiro neste particular, as ocorrências de não-ferrosos até hoje conhecidas são pouco animadoras. d) *Indigência de sais básicos e metaloides para a química industrial* – Traduz-se isso na inexistência de enxofre natural e no caráter marginal, por dificuldades locacionais e técnicas, das jazidas de sal-gema. e) *Finalmente, propensão as especiarias minerais* – Somos, como disse, ainda, Glycon de Paiva, produtores de condimentos para a cozinha metalúrgica alienígena: hematita compacta, minérios e substâncias incomuns para aplicações especiais. (Campos, 1963a, p. 191-192, grifos no original)

Considerando esse panorama, Campos argumentou que a mineração brasileira era estruturalmente deficiente, tanto em disponibilidade de recursos quanto em complementariedade para a industrialização. No entanto, ele sustentou que essa condição poderia ser revertida por meio de políticas que incentivassem a participação estrangeira e promovessem uma visão estratégica da mineração como base para o desenvolvimento.

Na lógica interna da conferência, sua estratégia era desconstruir a noção de uma vocação natural da mineração no Brasil. Ao contrário do que se poderia presumir, o país não possuía uma base mineral autossuficiente para sustentar seu desenvolvimento industrial. Com isso, Campos (1963a, p. 192) reforçava a necessidade de planejamento e políticas ativas para superar essas limitações, seja por meio de investimento em prospecção, seja por uma política estratégica de importação e “cooperação internacional”.

Criticamente, seu argumento desempenhava diversas funções na palestra: 1) questionava a visão de que um país de dimensões continentais teria, necessariamente, uma base mineral rica e diversificada; 2) destacava os desafios estruturais do desenvolvimento econômico brasileiro; 3) fundamentava a necessidade de planejamento e políticas públicas para o setor; 4) refletia sobre o papel da mineração no crescimento

industrial; e, por fim, 5) ponderava sobre as relações entre soberania e dependência – aspecto que, a *nosso ver*, constituía o eixo central da conferência.

Em última instância, ao apresentar uma “cooperação estrangeira” como um fator potencialmente benéfico para o setor, Campos abriu um debate sobre os limites da dependência de capitais e tecnologias externas, questionando até que ponto essa estratégia poderia ser positiva ou comprometer a autonomia econômica do Brasil.

Não por acaso, o próximo passo do autor foi, então, analisar os principais obstáculos ao crescimento do setor mineral no país. Antes disso, porém, ele delineou os problemas gerais da indústria de mineração – um tópico que, na prática, demarcou o critério de coerência a partir do qual avaliaria a realidade do setor no Brasil.

Nesse momento da apresentação, Campos enfatizou que os recursos minerais não eram uma entidade estática (“uma coisa”), mas sim uma função que dependia de avanços tecnológicos, CGP e superação de resistências. Segundo ele, a mineração envolvia riscos elevados, exigia investimentos vultosos e dependia da demanda industrial, que, por sua vez, era cíclica e sujeita à ocorrência de alternativas (Campos, 1963a, p. 193). Em resumo:

Sob este aspecto, os recursos minerais são menos uma “coisa” do que uma “função”. Os recursos perecem, mesmo se fisicamente ainda existentes, quando perdem sua função, e começam a “existir” apenas quando penetram numa faixa de custos aceitável para a operação industrial. Convém ainda distinguir entre recurso bruto e líquido. O recurso bruto é um bem instrumental, que, após vencidas as “resistências”, se transforma num recurso líquido. Apenas este é que contribui para o valor terminal, que é a criação da riqueza. Assim, na teoria funcional dos recursos, postula-se que o recurso é, essencialmente, uma “função” e que o seu valor é medido pelo produto líquido resultante após a superação das resistências. (Campos, 1963a, p. 193)

Com essa premissa estabelecida, Campos passou a discutir o que considerava os principais impedimentos ao desenvolvimento da indústria mineira no Brasil, iniciando pelo “obstáculo técnico”. Ele dividiu esses obstáculos em dois tipos: físicos e humanos. Os obstáculos físicos estavam relacionados tanto à localização dos recursos minerais quanto à falta de complementariedade entre eles (Campos, 1963a, p. 194). No primeiro caso, a localização desfavorável dificultava a exploração de certos minerais, tornando-os menos competitivos no mercado internacional. Ele exemplificou essa questão com o níquel de Goiás e o ferro e o manganês de Urucum (MT), que, devido à sua posição

geográfica e às dificuldades logísticas, perdiam competitividade frente às jazidas situadas em países como Venezuela e Canadá (Labrador) (Campos, 1963a, p. 194). No segundo caso, a falta de complementariedade se referia ao fato de que, embora o Brasil possuísse grandes reservas de minério de ferro, dispunha de poucos recursos de carvão metalúrgico, essenciais para a produção siderúrgica. Como consequência, era necessário recorrer ao que Campos chamou de “escambo internacional” para suprir essa deficiência.

Já os obstáculos humanos diziam respeito à escassez de mão de obra especializada no setor, especialmente de geólogos e técnicos em mineração – sob essa perspectiva, vale notar que a crítica à carência de profissionais especializados sempre foi uma constante na trajetória intelectual e institucional de Campos, reforçando sua visão de que a formação técnica era um dos pilares do desenvolvimento capitalista.

Como segundo entrave ao desenvolvimento da indústria mineira no Brasil, Campos apontou o “obstáculo psicológico”. Dada a frequência desse tema em sua produção teórica, é possível resumir sua crítica da seguinte forma: basta citar um trecho que sintetiza sua perspectiva crítica: para ele, o nacionalismo brasileiro frequentemente assumia um caráter emocional e dogmático, funcionando, muitas vezes, como um álibi para evitar discussões objetivas sobre problemas incômodos. Em sua visão, todos deveriam ser nacionalistas, mas o verdadeiro nacionalismo seria aquele fundado no pragmatismo e na medição de resultados concretos, não em intenções genéricas. Assim, rejeitar o capital estrangeiro sem capacidade interna para substituí-lo equivaleria, segundo Campos, a trocar possíveis ganhos de renda por uma satisfação meramente simbólica, que pouco contribuía para o bem-estar da população. Ao longo da história do país, esse tipo de postura, que ele chamava de “pseudonacionalismo”, teria sido responsável por sucessivos entraves ao desenvolvimento do setor mineral brasileiro (Campos, 1963a, p. 195-196).

Neste contexto, ele identificou três erros principais desse nacionalismo que considerava não pragmático. O primeiro deles era “a superestimação da importância dos recursos minerais brasileiros”, que, segundo ele, levou a uma falsa sensação de poder de barganha no mercado internacional (1963aa, p. 196). O segundo erro consistia na “subestimação do avanço tecnológico”, pois os países industrializados, argumentava Campos, constantemente desenvolviam formas de superar a deficiência de certos minerais, seja por meio da inovação tecnológica, da substituição por outros materiais ou do aprimoramento da recuperação de produtos já consumidos (Campos, 1963aa, p. 197).

Por fim, o terceiro erro era “a incompreensão do papel econômico da exportação de minérios”.

Para Campos, a exportação de minérios não deveria ser tratada como ameaça à soberania nacional, mas como uma estratégia para enfrentar as deficiências estruturais da economia, como a carência de carvão para complementar o ferro na siderurgia. Adicionalmente, destacou que a exportação mineral podia gerar receitas cambiais e garantir financiamentos para outros setores da economia. Em sua argumentação, predominou uma abordagem essencialmente pragmática, orientada pela ênfase na integração econômica internacional. Um nacionalismo de orientação prática – livre de dogmatismos – poderia, longe de ser um obstáculo, funcionar como um instrumento para viabilizar a inserção do Brasil no capitalismo global e acelerar seu desenvolvimento.

Como terceiro entrave à exploração mineral no país, Campos abordou os “obstáculos de natureza econômica”, destacando as principais razões que tornavam essa atividade econômica altamente dependente de investimentos.

Quatro motivos principais, para ser mais específico, tornam a atividade mineira, em escala industrial, uma atividade altamente faminta de capitais. Primeiro, pelo alto risco da atividade de prospecção. Segundo, o longo período de gestação do investimento. Terceiro, a necessidade da criação de uma infraestrutura de transportes. Quarto, a estrutura de custos crescentes de produção, característica da indústria mineira. (Campos, 1963a, p. 199-200)

Em termos críticos, Campos enfatizou a dependência de capital externo na mineração não apenas para sublinhar o caráter de integração tecnológica das infraestruturas, mas também para destacar que, em países subdesenvolvidos, a mineração industrial se desenvolvia principalmente por meio de capital estrangeiro direcionado para a exportação. Como assinalado, para ele, o alto risco envolvido nas incertezas da pesquisa e prospecção, o longo período de maturação dos investimentos, a necessidade de vultosos investimentos em CGP e uma estrutura de custos crescentes eram aspectos que apenas mercados altamente industrializados conseguiam sustentar. Nesse sentido específico, seu argumento não se tratava de uma estratégia capitalista em si, mas sim uma “constatação econômica”, que ele via como uma oportunidade para o desenvolvimento e a integração do Brasil na economia internacional.

Dessa forma, seguindo a linha já exposta ao longo de sua apresentação, Campos reforçou que a mineração poderia gerar receitas cambiais – um apelo particularmente relevante diante da grave crise do balanço de pagamentos brasileiro – e criar economias externas que beneficiariam a indústria nacional, como CGP, tecnologia e insumos minerais (Campos, 1963a, p. 200). O exemplo da Venezuela foi citado para ilustrar como a mineração para exportação poderia, mais adiante, facilitar a criação de uma indústria siderúrgica local (Campos, 1963a, p. 200) – o que importa sublinhar, nesse caso, é que Campos obviamente não discutiu as contradições implícitas nesse processo, especialmente no que se refere à relação assimétrica entre os países exportadores de minérios e o capital estrangeiro.

No fundo, sua argumentação serviu a um propósito mais amplo: fortalecer sua visão tecnocrática do desenvolvimento, na qual cabia aos setores capitalistas brasileiros adotarem uma postura condizente com a lógica do capitalismo internacional. Para isso, uma mudança de comportamento era essencial:

A tarefa do nacionalismo pragmático deve ser explorar ao máximo a capacidade de barganha do país como exportador de minério, com vistas a aumentar continuamente a parcela de rendas incorporada à economia nacional e, através da elaboração industrial, valorizar, com o uso da mão-de-obra nacional, o produto exportado. Tudo isso, porém, dentro de uma consciência serena e objetiva de que a enorme flexibilidade industrial dos grandes países consumidores de minério limita seriamente o poder de barganha dos detentores de reservas minerais; e de que não existe solução pior do que se deixar de realizar uma solução boa, apenas porque não está ao nosso alcance a solução ótima. (Campos, 1963a, p. 201)

Como último entrave ao desenvolvimento da atividade minerada no Brasil, Campos discutiu o “obstáculo jurídico”, destacando a necessidade de modernização na legislação brasileira que dificultavam a exploração mineral e a atração de investimentos estrangeiros.

Ele dividiu essa análise em quatro aspectos principais. Primeiro, a necessidade de “mudança no regime dominial do subsolo”, cujo foco da análise de Campos se encontrava em como a Constituição de 1946 (e antes dela no Código de Minas de 1934) continha um regime misto que dava ao proprietário da superfície um direito de preferência sobre o subsolo, o que inibia investimentos e impedia rapidamente a concessão de autorizações de pesquisa e lavra (1963a, p. 202-203). Segundo, sobre a “limitação das áreas de pesquisa”, cujo foco da análise de Campos se encontrava na

restrição que a legislação brasileira impunha às áreas concedidas para pesquisa mineral, baseando-se em modelo de exploração desatualizadas e pouco produtivas (1963a, p. 203). Terceiro, sobre a “prevenção de latifúndios mineiros improdutivos”, cujo foco da análise de Campos se encontrava na busca por critérios de investimentos mínimos anuais para não correr o risco de concentração excessiva em áreas minerais, tal como práticas adotadas em legislações estrangeiras (1963a, p. 203). E, por último, a “ausência de incentivos fiscais para mineração”, cujo significado a expressão já explica por si só, isto é, o foco de Campos estava em se pensar toda uma série de medidas postas em prática pelo Governo para estimular os investimentos no setor mineral no Brasil (1963a, p. 203-204).

Criticamente, vemos que o que estava implícito nessa parte da apresentação era o argumento de que, para Campos, a legislação brasileira impunha barreiras ao crescimento da mineração, restringindo investimentos e tornando a atividade menos atrativa. Em termos capitalistas, para reverter esse quadro, seria necessário reformular o regime jurídico, flexibilizando a concessão de áreas, prevenindo monopólios improdutivos e promovendo incentivos fiscais para estimular novos investimentos.

Caminhando para o encerramento de sua apresentação, Campos retomou a proposta de algumas medidas que inclusive já haviam sido defendidas ao longo de sua fala, como 1) considerar a mineração como prioridade econômica, tanto para o equilíbrio do balanço de pagamentos quanto para a contribuição para a industrialização, e 2) criar um ambiente econômico e político favorável às exportações de minérios através da modernização da legislação mineira. Não obstante, ao responder questionamentos colocados pela plateia no Centro Moraes Rego, consideramos importante registrar a relevância que o autor atribuiu ao Estado Restrito em integração ao setor privado no sentido de “tombamento exato dos recursos minerais e o aperfeiçoamento dos métodos de pesquisa, que em sua visão reduziriam o trabalho e o risco dos setores capitalistas privados (Campos, 1963a, p. 214-215).

Em suma, sua apresentação teve como eixo central a ideia de que o desenvolvimento da mineração no Brasil exigia o enfrentamento de desafios estruturais, os quais envolviam uma combinação de reformas legislativas, apoio governamental à pesquisa e incentivos fiscais para atrair capital privado – em especial o capital estrangeiro. A rigor, Campos enfatizou que não havia soluções simples, mas destacou que a participação do Estado Restrito na prospecção era indispensável para reduzir a incerteza e estimular investimentos. Importa assinalar que sua perspectiva em nenhum

momento sugeriu a defesa da preservação de recursos minerais com vistas a sua exploração por futuras gerações. Ao contrário, sua preocupação estava centrada na urgência dos entraves enfrentados pelo setor enquanto atividade econômica e nos fatores que limitavam seu desenvolvimento imediato. Assim, a lógica de sua exposição alinhava-se a uma visão desenvolvimentista não nacionalista, pragmática e funcionalista da mineração, voltada para a modernização capitalista do Brasil no século XX.

4.4. Campos no ISEB: cultura, desenvolvimento e modernização econômica

No segundo semestre de 1955, Campos ministrou uma palestra no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no Rio de Janeiro, sobre um tema que permeava suas reflexões sobre a organização do capitalismo brasileiro: a relação entre cultura e desenvolvimento.¹³³ De modo efetivo, o ISEB, criado naquele mesmo ano, consolidou-se como um dos principais polos de formulação intelectual voltados para os desafios do desenvolvimento nacional durante o governo de Juscelino Kubitschek.¹³⁴

¹³³ O conteúdo dessa palestra foi publicado originalmente publicado em: RAMOS, Guerreiro (Org.). *Introdução aos problemas brasileiros*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros/MEC, 1956, p. 221-233. Posteriormente, foi reproduzido na edição n. 134 de março-abril de 1957 da revista *Digesto Econômico* e, mais tarde, incorporado ao livro *Ensaio de História Econômica e Sociologia*, em 1963(b). Segundo levantamento realizado, embora integrasse o conselho curador do ISEB, Campos participou efetivamente das atividades da instituição em apenas duas ocasiões: no segundo semestre de 1955, ao ministrar a palestra em questão – quando o ISEB ainda não possuía sede própria –, e em dezembro de 1958, quando participou de um debate sobre o livro *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), de Hélio Jaguaribe. Essas informações foram reunidas a partir de discussões com o Prof. Dr. João Alberto da Costa Pinto, além dos dados constantes em: PINTO, João Alberto da Costa. El Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) y la polémica sobre el significado del nacionalismo brasileño en la gran ruptura de 1958. In: ARRAIS, Cristiano Alencar; GAGO, Sebastian. (Org.). *La diversidad de las culturas: políticas, saberes y memorias de América Latina*. 1ed. Córdoba - Argentina: Anarchivo: Editorial de comunicación, cultura y tecnología - Universidad Nacional de Córdoba, v. 1, p. 111-134, 2024.

¹³⁴ Em resumo, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi criado em 1955, por decreto presidencial, como um órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), dotado de autonomia administrativa, liberdade de cátedra e de pesquisa. Sua sede foi instalada na rua das Palmeiras, no Rio de Janeiro, no edifício que hoje abriga o Museu do Índio. Originado do Grupo Itatiaia e do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), o ISEB reuniu uma geração de intelectuais – como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes, Roland Corbisier, Nelson Werneck Sodré, Álvaro Vieira Pinto, Ewaldo Correia Lima e Ignácio Rangel – que se destacou na formulação de uma agenda nacional-desenvolvimentista. Atuou, entre 1956 e 1964, como uma escola de formação de quadros nacionalistas, promovendo cursos, publicações e assessoria a diferentes governos, especialmente na formulação de projetos voltados à modernização econômica e social do país. Definido por Toledo (1997) como uma “fábrica de ideologias” do nacional-desenvolvimentismo, o ISEB cumpriu papel central nos debates sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, articulando reflexão teórica, ação política e formulação tecnocrática voltada à organização do capitalismo nacional. Ver: TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB: Fábrica de ideologias*. São Paulo: Ed. Ática, 1977. Informações adicionais foram extraídas de: WANDERLEY, Sérgio. ISEB, uma escola de governo: desenvolvimentismo e formação de técnicos e dirigentes. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 913-936, nov./dez., 2016. Além disso, esta pesquisa adota “a hipótese de um ISEB marcadamente tecnocrático, [concebido

Grosso modo, seu corpo de intelectuais – composto por economistas, sociólogos, historiadores e cientistas políticos – elaborava diagnósticos sobre a formação econômica e social do Brasil e propunha estratégias de modernização baseadas na industrialização e no fortalecimento da autonomia nacional. Figuras como Hélio Jaguaribe, Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos e Nelson Werneck Sodré desenharam um papel central na consolida o da perspectiva nacional-desenvolvimentista, que atribuía ao Estado Restrito a fun o de planejar, coordenar o crescimento econômico e reduzir a dependência externa. Para o ISEB, o desenvolvimento não era um processo meramente econômico, mas um fenômeno estrutural que exigia transforma es culturais e sociais, inclusive a constru o de uma identidade nacional voltada para o progresso.

Isto posto, foi nesse ambiente que Roberto Campos apresentou sua conferência sobre cultura e desenvolvimento, inserindo-se em um debate no qual sua visão contrastava, em aspectos fundamentais, com a dominante no instituto. Embora também reconhecesse a importância da industrializa o e do planejamento econômico, Campos defendia uma abordagem mais capitalista e pragmática, na qual a eficiência produtiva e a integra o ao capitalismo internacional desempenhavam um papel central. Ao tratar da cultura, sua análise se distinguia da perspectiva isebiana por enfatizar a necessidade de compatibilizar valores culturais com os imperativos da racionalidade econômica capitalista, sem atribuir à cultura um papel primordial na constru o de um projeto nacional.

Compreender o contexto intelectual do ISEB, portanto, é essencial para situar a exposi o de Campos, pois permite revelar tanto os pontos de convergência quanto as tensões entre sua abordagem e as ideias predominantes no instituto.

Em vista disso, a exposi o de Campos abre caminho para uma análise crítica de quatro pontos fundamentais que estruturam sua lógica e sustentam o argumento central: 1) como seu pensamento econômico trabalhava o conceito de cultura; 2) quais critérios utilizava para avaliar a compatibilidade entre um sistema de valores culturais e o desenvolvimento econômico; 3) de que forma analisava a eficácia dessa cultura na promo o do desenvolvimento; e, por fim, 4) qual era sua visão sobre a cultura brasileira (Campos, 1963b, p. 103-116). A partir disso, passamos ao exame da primeira questão.

como] um cenáculo de teóricos dos gestores-tecnocratas do capitalismo brasileiro”, conforme propôs Pinto (2024).

De modo efetivo, Campos iniciou sua apresentação estabelecendo os fundamentos conceituais de sua análise sobre a relação entre cultura e desenvolvimento. Definiu cultura de forma ampla, “como sendo o modo de sentir e de agir de uma sociedade”, englobando tanto valores quanto comportamentos (Campos, 1963b, p. 103-104). A partir dessa definição, introduziu uma dicotomia central: a relação entre cultura e desenvolvimento poderia ser analisada sob dois aspectos: valoração, referente aos valores culturais que orientavam a sociedade, e eficácia, ligada à capacidade da cultura de impulsionar o desenvolvimento (Campos, 1963b, p. 104).

No que diz respeito ao conceito de desenvolvimento, Campos restringiu sua análise ao desenvolvimento econômico, definido por ele “como um aumento durável da produtividade per capita” (1963b, p. 104) – por sinal, essa delimitação já sinalizava uma abordagem pragmática e tecnocrática, característica de sua visão. A partir dessa definição, ele esclareceu sua perspectiva sobre a relação entre cultura e desenvolvimento:

Não procurarei ferir o tema mais amplo do desenvolvimento social, que mais diretamente se relaciona com a distribuição e o consumo do produto e o bem-estar do consumidor. Isso não implica desconhecer que o desenvolvimento econômico é apenas um valor instrumental, enquanto que o desenvolvimento social se configura como valor terminal; pois que, afinal de contas, produção e produtividade não tem sentido senão na medida em que levam ao bem-estar da comunidade, que, por sua vez, é função do respectivo nível de consumo. (Campos, 1963b, p. 104)

Dois questões fundamentais merecem destaque nesta parte inicial. A primeira, e mais central, é que Campos não apresentou o desenvolvimento econômico como um fim em si mesmo, mas como um meio para alcançar o desenvolvimento social, cujo objetivo último seria o bem-estar da população. Como consequência, ainda que sua exposição não contenha uma crítica direta à perspectiva nacional-desenvolvimentista debatida no ISEB, vemos que essa distinção entre meio e fim já sinalizava uma possível divergência teórica. Enquanto setores do pensamento isebiano viam o nacionalismo econômico como um fim em si mesmo, Campos o subordinava a um critério pragmático e funcional: a entrada de capitais estrangeiros não deveria ser avaliada por seu alinhamento ideológico, mas por sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento social – ao avesso, contudo, como bem observou Covre (1981), é revelador que essa

própria justificativa já expressava, em si, uma posição ideológica, ainda que revestida de neutralidade técnica.

A segunda questão a destacar é o critério adotado por Campos para definir o bem-estar social: o nível de consumo. Esse parâmetro evidencia sua concepção específica de desenvolvimento e os fundamentos sobre os quais avaliava sua eficácia.

Quanto ao mais, ao tratar a cultura como um problema de valoração e comportamento, Campos abriu caminho para examinar o grau de compatibilidade entre os valores culturais de uma sociedade e seu desenvolvimento econômico. A partir desse diagnóstico, ele analisou a eficácia da cultura na promoção do desenvolvimento capitalista, consolidando a base de sua argumentação.

Passando à próxima questão, Campos aprofundou a análise sobre a relação entre cultura e desenvolvimento, diferenciando a possibilidade de uma cultura ser compatível com o crescimento econômico de sua efetiva capacidade de promovê-lo. Nessa perspectiva, ele estabeleceu os critérios de “consumo” e de “acumulação” como valorações centrais para o desenvolvimento econômico (Campos, 1963b, p. 105). Embora todas as culturas possuíssem, em alguma medida, elementos favoráveis ao desenvolvimento, havia, segundo o autor, diferenças de grau entre elas: algumas eram mais propensas ao crescimento econômico do que outras (Campos, 1963b, p. 105).

Nesse sentido, Campos identificou duas formas extremas de sociedades culturalmente incompatíveis com o desenvolvimento econômico. De um lado, a “sociedade dos ascetas”, cuja estrutura de valores não incentivava o progresso material por carecer de capacidade de consumo – aqui, vale destacar, a expressão utilizada foi de fato “capacidade”. De outro, a “sociedade dos bacantes”, que, embora consumisse intensamente, não possuía a capacidade de acumular, isto é, a “vontade de economizar”, levando ao esgotamento de seus recursos e, conseqüentemente, à estagnação ou regressão econômica (Campos, 1963b, p. 105). Para esclarecer melhor essa questão, vejamos a seguinte colocação feita pelo autor:

Se é verdade que todas, ou quase todas, as culturas são compatíveis com o desenvolvimento econômico (no sentido de que incluem em maior ou menor grau, na sua escala de valores, motivações que possibilitem o desenvolvimento econômico), *há culturas que são mais e outras que são menos adequadas ao desenvolvimento*. (...) Definirei como cultura adequada ao desenvolvimento econômico aquela que, em primeiro lugar, satisfaz as necessidades de bem-estar físico de seus componentes; que, em segundo, está organizada para continuar satisfazendo, indefinidamente, essas necessidades; e, finalmente, que

oferece aos seus componentes as satisfações necessárias para o ajustamento de sua personalidade ao contexto de seu próprio sistema de valores, desde que não explorem, física ou psicologicamente, alguma outra população ou segmento de população. (Campos, 1963b, p. 106, grifos nossos)

Colocado o problema nesses termos, mais do que enfatizar que toda a discussão de Campos se baseia em critérios quantitativos – o que já é algo significativo, dado que ele tratava de parâmetros claramente qualitativos –, importa destacar sua tentativa de estabelecer uma espécie de “divisão cultural e econômica entre as sociedades”. Segundo essa perspectiva, haveria “culturas que eram mais e outras que eram menos adequadas ao desenvolvimento”, critério que se tornaria um eixo central ao longo da palestra.

Em termos críticos, porém, é possível afirmar que essa formulação refletia, em alguma medida, uma tentativa de dar respostas ao conflito político-ideológico entre os Estados Unidos e a União Soviética no contexto da Guerra Fria. Dentro da estrutura da palestra, aliás, ao afirmar que “quase todas” as culturas eram compatíveis ao desenvolvimento econômico, enquanto “algumas outras” eram menos adequadas ao desenvolvimento, Campos sugeria uma distinção que, como veremos mais à frente, associava a expressão “grande parte do mundo” ao bloco capitalista e “outros países” ao bloco comunista.

Não obstante, a questão é ainda mais profunda. O que realmente chama a atenção nesse trecho é o esforço do autor em apresentar um modelo de desenvolvimento econômico como se fosse asséptico e universalmente benéfico, ao mesmo tempo em que se silencia diante das contradições inerentes ao capitalismo.

Ao afirmar que uma cultura adequada ao desenvolvimento deveria evitar a exploração física ou psicológica de outros grupos, Campos construiu um ideal normativo que não condizia com a realidade do próprio sistema capitalista. Afinal, o desenvolvimento econômico, dentro desse modelo, historicamente ocorreu à custa da exploração da classe trabalhadora e da periferia global – fenômeno amplamente discutido por diversas correntes críticas da economia política (Bernardo, 1979, 1991a, 2000). O discurso de Campos, portanto, carrega um forte viés ideológico ao ocultar essas (e outras) contradições e sugerir a possibilidade de um desenvolvimento econômico “justo”, isento de exploração – a menos, claro, que ele estivesse, de fato, ressignificando o conceito de exploração capitalista.

Do ponto de vista analítico, isso se torna ainda mais evidente quando observamos que, ao estabelecer critérios “técnicos” para avaliar a adequação de uma

cultura ao desenvolvimento, Campos buscava deslocar a discussão das relações de poder e dominação para um campo aparentemente “neutro”, onde as desigualdades estruturais do capitalismo deixassem de ser um problema central. Com efeito, esse deslocamento funciona, na lógica interna da palestra, como uma estratégia ideológica: transforma um processo historicamente conflituoso em uma questão de eficiência organizacional e valores culturais, minimizando o papel da exploração econômica e da luta de classes (Covre, 1983).

Seja como for, para avaliar a adequação de uma cultura ao desenvolvimento, Campos propôs a identificação de dois fatores fundamentais: 1) a valoração cultural, isto é, se o conjunto de valores da cultura favorecia ou não o desenvolvimento econômico; e 2) as formas de comportamento e eficácia, ou seja, se a cultura gerava práticas concretas que efetivamente impulsionavam o desenvolvimento (Campos, 1963b, p. 107).

Em termos críticos, para compreender o propósito dessa abordagem, é essencial assinalar que, ao diferenciar compatibilidade de eficácia – destacando que muitas culturas podiam ser compatíveis com o desenvolvimento econômico, mas nem todas eram eficazes em promovê-lo –, Campos sugeria, ainda que implicitamente, que o desenvolvimento não dependia apenas de planejamento e políticas econômicas, mas também de fatores culturais. Mais do que isso, ao afirmar que certas culturas não eram eficazes no fomento ao desenvolvimento, ele abria espaço para a interpretação de que o Brasil poderia se enquadrar nesse caso, o que justificaria, por consequência, a necessidade de influências externas – culturais, tecnológicas e econômicas – para viabilizar seu progresso capitalista. Era essa concepção, orientada por uma leitura culturalista e dependente, que estruturava, em última instância, a argumentação central da palestra.

Prosseguindo a apresentação, Campos aprofundou a discussão sobre o problema da valoração cultural em relação ao desenvolvimento econômico, destacando a tensão entre consumo e acumulação. Vejamos a essência do conclusão do raciocínio do autor:

Duas atitudes culturais compõem o sistema de valores, no que tem de relevante para o conceito de desenvolvimento econômico:

- A atitude em relação ao consumo de bens econômicos.
- A atitude em relação à acumulação de bens de produção.

Essas duas atitudes fundamentais da cultura repontam sob vários aspectos e denominações, cercadas de maior ou menor complexidade, em todos os quadrantes das ciências sociais que atacam o tema do

desenvolvimento. É o problema do incentivo e do esforço, em sociologia; do consumo e do investimento, em economia, etc. Revela notar que essas duas valorações, ambas indispensáveis, são antagônicas. Sem a aceitação do consumo crescente de bens terrestres, como objetivo social válido, não há aquisitividade; sem aquisitividade, não há esforço; sem esforço, não há incremento de produtividade e, por consequência, desenvolvimento. *De outro lado, se é necessária a aceitação cultural do consumo crescente de bens terrestres como pré-requisito do desenvolvimento, é igualmente necessária a capacidade de abstinência, isto é, a capacidade racional de optar entre maior consumo presente e maior consumo futuro.* Em suma, a capacidade de acumulação. Mais do que simples acumulação, acumulação produtiva. Porque a acumulação cerimonial, litúrgica ou ostentatória é ineficaz do ponto de vista do desenvolvimento econômico. (Campos, 1963b, p. 107-108, grifos nossos)

Sem forçar uma leitura que extrapole o que Campos de fato expressou, é possível extrair algumas noções importantes desse fragmento. A primeira delas diz respeito à concepção de uma espécie de “racionalidade econômica como ideal” para o desenvolvimento. Como se observa, Campos sugeriu que o progresso capitalista exigia um equilíbrio entre consumo e acumulação (ou, se se preferir, entre gasto e poupança), desde que orientado por um viés produtivista, rejeitando formas de acumulação desvinculadas do crescimento. Na prática, isso implicava a naturalização do “fator motivação” como uma categoria cultural pertencente a uma “escala de valores”, deslocando-o da esfera das relações sociais para o da eficiência econômica. Nessa perspectiva, disposições como “atitude”, “esforço”, “motivação”, “satisfação” e “bem-estar” assumem um papel central no processo de desenvolvimento. Efetivamente, ao tratar essas atitudes como elementos quantitativos, racionais e pragmáticos, Campos expressava sua visão de mundo tecnocrática – sobretudo porque sua abordagem silenciava o fato de que tais elementos são, antes de tudo, comportamentos subjetivos, sociais e historicamente situados.

Complementar à primeira questão, a segunda que merece destaque é a adoção, por parte de Campos, de uma espécie de “interpretação pragmática da cultura”. Nessa abordagem, os valores culturais não são compreendidos como expressões de processos sociais e históricos, mas como instrumentos funcionais, capazes de facilitar ou dificultar o desenvolvimento capitalista.

Isto posto, Campos passou a indagar quais seriam os principais obstáculos culturais ao desenvolvimento econômico. A seguir, examinaremos as ideias que podem ser extraídas dessa parte da palestra.

O primeiro obstáculo tem raízes *filosóficas* ou *religiosas*. Várias culturas orientais, por exemplo, atribuem valor secundário à busca da riqueza material. Nelas, os valores extraterrestres predominam sobre o reino deste mundo. Falta, assim, a *expansibility of wants* necessária ao crescimento econômico. Desse ponto de vista, as filosofias orientais têm grau menor de compatibilidade com o desenvolvimento econômico. (Campos, 1963b, p. 108)

O que sobressai aqui é a consequência lógica da relação de causa e efeito estabelecida por Campos entre os comportamentos de “busca da riqueza material” e “expansibilidade de desejos” (ou, se se quiser, “grau de consumo”) com o “crescimento econômico”. Em termos críticos, essa construção conduzia, por outro lado, a uma interpretação determinista e pouco fundamentada da realidade, segundo a qual certas “raízes filosóficas ou religiosas”, supostamente presentes em “várias culturas orientais”, configurariam obstáculos culturais ao desenvolvimento econômico – vale notar, contudo, que essa análise contradiz o que o próprio autor havia afirmado em novembro de 1952, durante conferência na Escola de Guerra Naval, quando tomou o Japão como exemplo de sucesso de desenvolvimento econômico (ver o capítulo 2).

Além disso, para sustentar seu argumento central, Campos alinhou essa crítica a certas culturas orientais a uma interpretação de matriz weberiana sobre a relação entre cultura e capitalismo – embora aqui ele tenha feito uma crítica sutil à tese de Weber sobre a ética protestante (Campos, 1963b, p. 108). Segundo ele, Weber estava “certo por motivos errados”: a força do protestantismo na gênese do capitalismo, segundo Campos, não estaria tanto no elogio ao esforço acumulativo, mas na dissolução de sanções éticas que restringiam o individualismo econômico (Campos, 1963b, p. 108).

Esse ponto é significativo, pois reforçava, dentro da lógica da palestra, uma concepção de desenvolvimento capitalista fundada na ampliação contínua dos desejos materiais da sociedade, que impulsionaria tanto o consumo quanto o investimento produtivo. Assim, a crítica às culturas que enfatizam valores religiosos e espirituais – sobretudo aqueles distintos dos valores ocidentais – servia, nesse contexto, como argumento legitimador de um modelo econômico calcado na acumulação e na inovação permanente.

No que diz respeito ao segundo obstáculo ao desenvolvimento econômico – aquele que, segundo o autor, teria “raízes biológicas e sociais” –, esse se relaciona à “atitude em relação ao lazer”, ou seja:

Em sua escala de valores, uma cultura pode dar alta preferência ao lazer. Há menor consumo de mercadorias e maior consumo de lazer. Essa atitude está intimamente ligada à primeira e, quando as duas se combinam, falta à cultura a elasticidade de esforço necessário às modificações na estrutura da produção em que assenta o desenvolvimento econômico. A curva regressiva de oferta de trabalho, familiar aos economistas, é fenômeno típico da preferência pelo lazer. O esforço econômico fica então limitado ao necessário para assegurar a sobrevivência. (Campos, 1963b, p. 109)

Nesse caso, o que merece destaque é a disposição do autor em considerar o “consumo de mercadorias” como um comportamento cultural “positivo” (no caso, em sua natureza valorativa) para o desenvolvimento econômico, enquanto o “consumo de lazer” seria uma conduta “negativa”. Criticamente, poderíamos argumentar que ambos os “valores”, em última instância, também são mercadorias dentro do sistema capitalista. No entanto, essa distinção revela mais um aspecto da visão tecnocrática de Campos, que avalia o “consumo” como um valor cultural instrumental ao progresso.

É justamente nesse ponto que se pode identificar o critério de coerência interna do autor: o lazer não seria visto como mercadoria porque, para ele, o problema não estava no lazer em si, mas na sua dissociação do esforço produtivo. Em sua perspectiva, o obstáculo estaria no tipo de lazer desvinculado do “esforço necessário às modificações na estrutura da produção em que assenta o desenvolvimento econômico”. Nesse caso, o lazer aparece como a expressão de uma “curva regressiva de oferta de trabalho”, ou seja, um comportamento em que o consumo e a acumulação se restringem ao necessário para assegurar a mera sobrevivência de certas culturas.

Quanto ao mais, é importante sublinhar que Campos chegou a classificar essa “preferência pelo lazer”, presente em certas sociedades, como um obstáculo biológico e social ao desenvolvimento – o que reforça a ideia de que, em sua visão, valores culturais deveriam servir à lógica da produtividade capitalista.

No que se refere ao último obstáculo cultural apontado por Campos – também descrito como tendo “raízes biológicas e sociais” –, ele o vinculou à “importância dada por determinadas culturas a formas de recompensa não econômicas, ou extra-econômicas” (Campos, 1963b, p. 109). Em sua perspectiva, tratava-se de sociedades que valorizavam, por exemplo, o “prestígio hierático, religioso ou sacerdotal” em detrimento de incentivos materiais. Para ilustrar essa distinção, Campos recorreu a exemplos históricos: Esparta, que priorizava formas de recompensa militar; Atenas, que

acentuava a valorização estética e cultural; e Roma, que, segundo ele, concedia maior recompensa ao esforço econômico e aquisitivo (Campos, 1963b, p. 109).

Superada a análise dos obstáculos, Campos avançou para outro nível de reflexão: além da compatibilidade entre o sistema de valores culturais de uma comunidade e o desenvolvimento econômico, importa avaliar o grau de eficácia de uma cultura na promoção do crescimento econômico. Dito isso, passamos ao exame dos principais “requisitos da eficácia”.

O primeiro foi definido por Rostov como sendo a “propensão a aceitar inovações”. Desenvolvimento pressupõe mudança e risco, assentes ambos em novas combinações de fatores de produção. A propensão a aceitar inovações pode ser ativa, no sentido de engenhosidade técnica; ou passiva, no sentido da imitação das técnicas inovadas. A maior eficácia reside, evidentemente, na engenhosidade ativa, baseada na capacidade de inovação científica e na aplicação tecnológica das descobertas. Segundo Lewis, os climas culturais mais favoráveis à inventividade são os dos países onde coexistem várias religiões competitivas, estimulando a busca individual da verdade, onde o poder econômico e político é mais difuso e liberalmente exercido, e onde facilmente ocorre uma transfertilização através de contatos de várias culturas. Para os países de baixo nível de desenvolvimento, a simples capacidade de imitar inovações permite enorme avanço na senda do desenvolvimento, pois a importação da tecnologia representa economia de esforço. Gradualmente, à medida em que se absorve o cabedal acumulado de tecnologia, cresce a importância de um esforço autônomo. A inventividade é o resultado final de uma combinação de fatores; a propensão à ciência pura – característica racionalista – e a propensão a aplicá-la, fator de empirismo. (Campos, 1963b, p. 110)

Fizemos questão de citar todo esse trecho para reforçar o quanto o “fator tecnológico” era essencial no pensamento econômico de Campos, que o apresenta como o primeiro requisito para a eficiência do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, vale notar que o autor, apoiando-se no economista A. Lewis – cuja obra *The Theory of Economic Growth* foi amplamente mobilizada em sua dissertação de mestrado –, justifica a ideia de que o desenvolvimento econômico se dava de forma mais intensa em países “onde coexistiam várias religiões competitivas, estimulando a busca individual da verdade, onde o poder econômico e político era mais difuso e liberalmente exercido, e onde facilmente ocorria uma transfertilização através de contatos de várias culturas”.

Em outras palavras, segundo essa lógica, o crescimento econômico estaria diretamente associado à existência de “concorrência econômica”, “estímulo à competição individual”, “liberalismo econômico e político” e “liberação das relações

externas e do comércio internacional”. Tratava-se, portanto, de uma perspectiva que apontava diretamente para a defesa de um modelo liberal ocidental, no qual a livre concorrência de ideias e a descentralização do poder econômico e político seriam, na visão de Campos, determinantes para promover a integração tecnológica e o desenvolvimento capitalista.

E “para os países de baixo nível de desenvolvimento”, como era o caso do Brasil, qual era a perspectiva? A resposta de Campos não deixou margem a dúvidas: o caminho para um “enorme avanço na senda do desenvolvimento” passava pela “simples capacidade de imitar inovações” por meio da “importação da tecnologia”. Em outras palavras, a “abertura e liberação das relações externas e do comércio internacional” configuravam-se como CGP indispensáveis para impulsionar o crescimento econômico.

Com isso, seu posicionamento não apenas reafirmava uma visão pragmática e alinhada aos princípios do capitalismo liberal, como também tornava evidente a lógica que estruturava sua exposição no ISEB: a defesa da atração do capital estrangeiro como estratégia decisiva para acelerar o desenvolvimento capitalista no Brasil.

Prosseguindo com os requisitos da eficácia, o autor mencionou como segundo critério “a possibilidade de apropriação dos *frutos do esforço*” ou, em outros termos, o “direito à recompensa” (Campos, 1963b, p. 111). Mais preciso, no entanto, seria entendê-los como forma de “estímulo social”, como o próprio Campos esclarece na sequência.

Nas sociedades capitalistas, o estatuto da propriedade e do lucro exerce papel fundamental como determinante da eficiência do sistema. As culturas socialistas têm procurado, pelo menos em teoria, substituir a recompensa da propriedade por outras formas de estímulo social – prestígio hierárquico, poder burocrático, etc. – mas frente ao problema da aceleração do desenvolvimento econômico se têm visto, por vezes, forçadas a fazer concessões à motivação econômica tradicional, em termos de propriedade e lucro. (Campos, 1963b, p. 111)

Sob o ponto de vista de uma escala de valores culturais, esse trecho revela que o “fator motivacional” constituía, para o autor, o elemento explicativo da superioridade das sociedades capitalistas no tocante à eficiência econômica, em relação às “culturas socialistas”. Isso porque, segundo sua argumentação, essas primeiras sociedades se organizavam com base em “estímulos sociais tradicionais”, como a propriedade privada e o lucro. Aqui, o ponto central, portanto, é que esse raciocínio servia de base para sua

defesa do sistema capitalista, ao associar diretamente os princípios de propriedade e lucro à ideia de produtividade.

Não por acaso, o terceiro requisito da eficácia dizia respeito à cultura e à “existência de *mobilidade social*”, como esclareceu o autor:

A cultura em desenvolvimento exige um alto grau de transfertilização das camadas sociais. Essa flexibilidade se traduz: a) na possibilidade de acesso à liderança, em função do esforço econômico; b) na aceitação do êxito econômico como critério válido de promoção social, de tal modo que o poder econômico tenha prestígio comparável à tradição aristocrática, ao poder político e ao poder militar. Numa sociedade em que o êxito econômico é incapaz de provocar uma revisão do “status” do indivíduo, limitado fica o horizonte de oportunidade e minguado o coeficiente de esforço. (Campos, 1963b, p. 111)

Concretamente, Campos identificou em valores culturais como “esforço econômico”, “possibilidade de acesso à liderança” e “êxito e prestígio econômico” os elementos constitutivos de uma racionalidade econômica que, em sua perspectiva, sustentaria uma sociedade orientada por um “critério válido de promoção social” baseado no “status” conquistado pelo indivíduo. Tem-se aqui, de forma clara, a expressão da visão de mundo capitalista que orienta seu pensamento: uma valorização do mérito individual como princípio de ordenamento social e, em última instância, a legitimação da desigualdade como expressão de uma suposta ineficácia cultural.

Em conclusão, retomaremos agora a estrutura da palestra para analisarmos como o pensamento econômico de Campos pensou e retratou a cultura brasileira.

Na confrontação da atitude cultural brasileira face às exigências do desenvolvimento, o problema da eficácia é mais sério que o da compatibilidade. É indiscutível que o nosso sistema de valoração ética, religiosa e social, calcado no figurino da Europa Ocidental, nada tem de incompatível com as exigências do desenvolvimento. A sociedade cultiva a aquisitividade. A sociedade tem uma razoável propensão ao lazer, mas a sua capacidade de esforço em resposta ao estímulo econômico é razoável. À parte bolsões de subdesenvolvimento, onde o curto horizonte de consumo provoca inelasticidade do esforço, a nossa curva de oferta de trabalho, ante a perspectiva de renda maior, é bem comportada e ortodoxa. (Campos, 1963b, p. 112)

Expressando uma certa forma de pensar a História do Brasil, Campos retratou a cultura brasileira a partir de dois aspectos que, segundo ele, derivariam da herança

cultural portuguesa: em primeiro lugar, a debilidade de nossa herança tecnológica; e, em segundo, a ausência de audácia social (Campos, 1963b, p. 111-112). Vejamos como o autor desenvolveu essa ideia:

A nossa apreciação do beletismo e do bacharelismo e a nossa relativa alergia à experimentação técnica são, em grande parte, resultado da desnutrição tecnológica que herdamos da península. E o pior é que essa desnutrição não afeta apenas a experimentação tecnológica: traduz-se também em dose insuficiente de racionalidade para o domínio da ciência pura. Na grave opção cultural entre a eficiência e a estética, quase sempre valorizamos a última. Uma segunda circunstância cultural ligada à primeira é a ausência de audácia social, traduzida no Estado cartorial e paternalista. Essa característica não é tão grave que crie estratificação do “status” social, mas também não é suficientemente útil para criar disciplina no corpo político. Como sói acontecer, a vocação parasitária de vários dos nossos grupos sociais é ao mesmo tempo um fator de subdesenvolvimento e uma decorrência dele. Reflete a falta de oportunidade econômica e a incapacidade de cria-la, o que encontra, por sua vez, explicação em nossa baixa capacidade tecnológica e no reduzido poder de abstinência (Campos, 1963b, p. 113)

Tendo em vista essa perspectiva histórica, o que importa sublinhar é que tal interpretação reafirmava a expressão de uma racionalidade individualista, a-histórica e determinista. Em outras palavras, tratava-se de uma leitura que não contemplava uma visão totalizante da História do Brasil, mas que, dentro da lógica da palestra, desempenhava a função de argumento para repensar a organização do desenvolvimento econômico nacional.

Diante desses obstáculos de ordem cultural ao desenvolvimento econômico do país, Campos sugeriu algumas possibilidades de ação. A primeira seria “a revisão do nosso esquema de valoração cultural”, ou seja, “a formação acadêmico-estética” ceder espaço à “formação tecnológica”, e o “beletismo, à pesquisa empírica”. Nesse ponto, o autor fez questão de frisar que o “nacionalismo não pragmático” deveria dar lugar a um “nacionalismo pragmático”, pois a aceleração do desenvolvimento exigia capital e a poupança interna – recursos que, no caso brasileiro, mostravam-se insuficientes para sustentar tal processo. Assim, não se deveria rejeitar investimentos estrangeiros com base em ideologias nacionalistas – em tempo: trata-se, aqui, de uma discussão recorrente em sua trajetória intelectual e institucional, e que, no contexto específico do ISEB, era objeto de intensos debates e geraria fortes divergências teóricas.

A segunda opção envolveria, segundo Campos, “a dolorosa decisão entre a aceleração do desenvolvimento econômico e a equidade distributiva” (Campos, 1963b, p. 114-115). Objetivamente, o autor recorreu, aqui, a um argumento que sinalizava para as teses consagradas pela chamada “Teoria do Bolo”: seria necessário, primeiro, “fazer o bolo crescer” para, depois, distribuí-lo. Nessa perspectiva, a busca por maior igualdade social deveria ser postergada em nome da eficácia econômica e da expansão do produto nacional, de modo que a equidade distributiva só poderia ser alcançada como efeito colateral do próprio crescimento (Campos, 1963b, p. 115-116). Assim, o autor reafirmava seu compromisso com uma lógica desenvolvimentista fortemente marcada por critérios de produtividade e eficiência, mesmo que isso implicasse a reprodução – ao menos no curto prazo – das desigualdades sociais.

Campos encerrou seu raciocínio com um tom melancólico, reconhecendo que suas ideias talvez ainda não estivessem completamente maduras, em razão da falta de experiência concreta. Ainda assim, reforçou a convicção de que os homens aprendem mais pela vivência das dificuldades do que pela abstração dos conceitos: “é que descobri, com alguma melancolia, que os homens aprendem menos da experiência dos conceitos, que da fadiga das coisas” (Campos, 1963b, p. 116). Esse fechamento conferiu à sua argumentação um tom de “pragmatismo resignado”, sugerindo que, independentemente dos debates teóricos, era a realidade que impunha as escolhas fundamentais para o desenvolvimento. A partir de então – como se pode observar no conjunto de sua obra –, Campos passaria a mobilizar com frequência essa fórmula, que se consolidaria quase como um princípio recorrente de sua trajetória intelectual e institucional. Não por acaso, uma nova etapa em sua carreira estava prestes a se iniciar.

4.5. Considerações finais

A esta altura, mais relevante do que simplesmente reafirmar que o retorno de Campos ao Banco Nacional de Desenvolvimento, em 1955, marcou uma inflexão decisiva em sua trajetória intelectual e institucional, importa compreender os sentidos concretos dessa mudança.

Institucionalmente, sua atuação passou a focar soluções práticas para os entraves ao desenvolvimento, sobretudo a inflação e as restrições externas. Como diretor e, depois, presidente do BNDE, participou de missões diplomáticas e negociações financeiras, como na “visita aos Estados Unidos” com Juscelino Kubitschek (Campos,

1994, p. 279-285), seguida de viagens à Europa em busca de investidores para o projeto de industrialização acelerada (Campos, 1994, p. 286-292).

No plano teórico, sua reflexão voltou-se para a formulação de uma proposta de reforma cambial, entendida por ele como condição indispensável para restaurar os incentivos à produção e aos investimentos, além de garantir maior previsibilidade às transações internacionais em um contexto de escassez de divisas e desequilíbrios no balanço de pagamentos. Tudo isso se articulava, de forma coerente, à formulação de uma estratégia de estabilização da economia brasileira, conforme as diretrizes do Fundo Monetário Internacional, conforme ficou demonstrado.

Nessas frentes, suas propostas articulavam disciplina fiscal, coordenação entre políticas públicas e uso seletivo de instrumentos de crédito, sempre com foco na viabilidade técnica das medidas e na criação de um ambiente favorável à acumulação de capital. Nesse contexto, não restam dúvidas de que o centro de sua reflexão passou a ser a crítica à política monetária e cambial vigente, o questionamento da ineficiência do Estado Restrito e, sobretudo, a defesa da atração do capital internacional como estratégia para viabilizar a expansão da industrialização nacional. Diante disso, não parece necessário acrescentar novas considerações sobre essas questões.

Não obstante, para encerrar este capítulo, é necessário aprofundar a análise do Banco enquanto instituição inserida na lógica capitalista. Seguindo o modelo teórico proposto por Bernardo (1991a, p. 162-182), o banco expressou, desde sua origem, a articulação entre o Estado Amplo e o Estado Restrito – concebido a partir da experiência da Comissão Mista Brasil-EUA e institucionalizado pelo Estado brasileiro como instrumento de financiamento ao desenvolvimento (ver capítulo 1). Essa dinâmica revela a plasticidade das fronteiras entre essas esferas na dinâmica do capitalismo dependente.

Diante disso, colocam-se algumas questões: o BNDE expressava os interesses de quais frações do capital? Atuava sob a lógica do Estado Restrito ou do Estado Amplo? Que papel cumpria no projeto capitalista brasileiro dos anos 1950? As respostas exigem reconhecer que as relações entre essas esferas são internas e dialéticas: o BNDE foi funcional à reconfiguração do Estado e à consolidação do capitalismo brasileiro naquele período.

Como revelam os próprios discursos de Campos, o banco operava alinhado aos interesses do capital estrangeiro e das frações dominantes internas, sob orientação de

organismos como o FMI e o Banco Mundial. Sua estatização não significou uma ruptura com essa lógica, mas sua institucionalização.

Por isso, o BNDE pode ser compreendido, funcionalmente, como uma Condição Geral de Produção). Segundo Bernardo (1991a), uma CGP organiza interesses de frações do capital, disciplina concorrências, orienta investimentos e estrutura a lógica de acumulação. Nesse sentido, durante a gestão de Campos, o banco exerceu exatamente essas funções – embora, no caso brasileiro, isso tenha ocorrido por meio de uma instituição estatal, evidenciando as especificidades de um capitalismo periférico no qual o Estado Restrito cumpre papéis que, nas economias centrais, cabem ao Estado Amplo.

Assim, levanta-se duas questões essenciais: quem dependia do crédito, dos estudos e do planejamento promovidos pelo BNDE para realizar a acumulação? E, finalmente, quem controlava as decisões estratégicas da instituição? As respostas reforçam a tese central desta pesquisa: os gestores, como parte da classe dominante, exerceram papel decisivo na organização do capitalismo brasileiro. E é precisamente por isso que a obra de Roberto Campos se torna uma fonte privilegiada para compreender como essa fração da classe dominante pensava, formulava e justificava, em termos teóricos e práticos, sua própria atuação como dirigente dos processos de acumulação, a partir de uma visão de mundo profundamente tecnocrática.

CONCLUSÃO

De fato, 1959 marcou um novo ponto de inflexão na trajetória intelectual e institucional de Campos, consolidado por sua segunda e definitiva saída do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Se, para Bielschowsky (2000, p. 106-107), esse momento inaugurou uma “terceira fase” na carreira do autor, preferimos defini-lo como a “segunda inflexão” de sua visão tecnocrática e desenvolvimentista – já inteiramente desvinculada de qualquer compromisso com o nacionalismo. Tratava-se, afinal, do esgotamento de uma convicção que, até então, fora central em sua atuação: aquela que apostava na intervenção racional do Estado Restrito como instrumento técnico capaz de planejar e organizar o desenvolvimento econômico nacional. Foi nesse contexto que se tornou evidente aquilo que aqui denominamos sua “fadiga do pragmatismo” – fadiga que, entretanto, não atingiu sua outra convicção fundamental, a aposta na industrialização pela via da internacionalização de capitais, que permaneceria como eixo estruturante de sua trajetória até o fim de sua vida.

A “terceira fase” – ou, mais precisamente, a “segunda inflexão” da trajetória intelectual e institucional de Campos – teve início no contexto de crise econômica e diplomática que culminou no rompimento do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, no final dos anos 1950.¹³⁵ Sua saída da presidência do BNDE, em 1959,

¹³⁵ De forma sintética, vejamos como Moniz Bandeira (2011, p. 76-77) descreveu esse momento, diretamente associado à crise nas relações entre Brasil e Estados Unidos: “A extensão das desavenças entre o Brasil e os Estados Unidos não transpareceu somente nos fortes atritos de Augusto Frederico Schmidt com Thomas Mann, durante as negociações do Comitê dos 21, organizado para o encaminhamento da Operação Pan-Americana e no qual os dois se expressavam pelos seus respectivos países. Conforme Kubitschek posteriormente revelaria, ‘os norte-americanos não só não ajudaram o Brasil como atrapalharam suas negociações com o FMI’, de cujo aval a liberação de um financiamento de US\$ 300 milhões ainda dependia. Eles não consideraram satisfatórias as medidas do Programa de Estabilização Monetária, adotado pelo governo de Kubitschek em fins de 1958, após consulta informal ao FMI. E induziram esse organismo financeiro a exigir que o Brasil também reduzisse os investimentos públicos, sobretudo na Petrobras, o que inviabilizaria definitivamente o Programa de Metas paralisando o esforço de industrialização. Ao pregarem a ortodoxia monetarista para o Brasil, os Estados Unidos, conforme as próprias palavras de Arthur Schlesinger Jr., historiador de Harvard e assessor do presidente John Kennedy, ficavam assim ‘na posição da prostituta, que, ao aposentar-se com suas economias, passa a acreditar que a virtude pública exige o fechamento de todos os bordéis’. Efetivamente, como também o próprio Schlesinger assinalou, se os critérios do FMI tivessem predominado nos Estados Unidos durante o século XIX, o seu desenvolvimento econômico teria sido muito mais lento. Portanto, diante daquelas circunstâncias, a Kubitschek, empenhado em acelerar a expansão econômica do Brasil, só restou como alternativa, uma vez que queria e não podia afrontar diretamente os Estados Unidos, suspender todos os entendimentos com o FMI, manifestando a ‘determinação de caminharmos isolados, se necessário for’, ao mesmo tempo em que acusava aquele organismo financeiro e os ‘inimigos do Brasil independente’ de tentarem forçar uma ‘capitulação nacional’, a fim de que a indústria caísse em ‘mãos forasteiras’. A atitude dos Estados Unidos, enrijecendo as exigências para a liberação do financiamento de US\$ 300 milhões, encadeava-se naturalmente com um fato que, daí por diante, geraria uma série de outros conflitos, a deteriorarem cada vez mais, nos anos subsequentes, as relações daquele país com o Brasil”.

não significou apenas o encerramento de um ciclo profissional, mas marcou, sobretudo, uma inflexão decisiva em sua atuação pública e em sua produção intelectual. Afastado de funções executivas e profundamente impactado pela experiência conflituosa que levou à sua saída do Banco, Campos ingressou em uma etapa na qual suas formulações econômicas assumiriam um tom mais incisivo, acompanhado de críticas cada vez mais severas às orientações nacionalistas que, naquele momento, dominavam o debate econômico e político brasileiro.

Para contextualizar a situação, a despeito da distância temporal e das limitações inerentes às fontes de caráter memorialístico, o relato a seguir apresenta uma coerência útil com aquilo que consideramos ser a melhor descrição do momento vivido pelo autor.

No primeiro semestre de 1959, senti que tinha chegado à fase de rendimentos decrescentes. Eu tinha sido de grande utilidade para o governo, e acredito para o país, na fase de montagem do Plano de Metas e nas negociações internacionais com credores e investidores. A “administração paralela”, através dos Grupos de Trabalho e dos Grupos Executivos, tinha atingido um grau de eficiência e motivação poucas vezes alcançado na burocracia brasileira. Tinha visto o melhor e o pior de Juscelino. Do lado melhor, seu espírito generoso, sua capacidade magnética de mobilização, seu dinamismo política e destreza na administração de conflitos. Do lado pior, seu aventureirismo financeiro, sua propensão a deslocar a culpa para inimigos externos, sua capacidade, quando isso lhe dava rendimento político, de converter o leite da ternura humana numa intoxicação mercurial de ciúme do poder. Minhas relações com Juscelino se haviam gradualmente esfriado. Eram fatores cumulativos. Juscelino sentia minha latente hostilidade pela sua diletta pirâmide “Brasília”. Eu nunca me refizera da derrota da reforma cambial e do programa de estabilização, cuja importância Juscelino gravemente subestimara, com dois resultados facilmente profetizáveis: aceleração da inflação e bancarrota cambial. O início de 1959 foi para mim amargo. Sentia-me injustiçado ao ter que assumir sozinho a responsabilidade pela fórmula de aproveitamento do petróleo boliviano, que resultara de decisão interministerial coletiva, enfrentando o bestário “nacionalista”.¹³⁶ E

¹³⁶ Em 17 de janeiro de 1959, na condição de presidente do BNDE, Campos prestou depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para se defender das acusações formuladas pelo presidente do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que o acusava, junto com a administração da Petrobrás, de não defender os interesses nacionais ao intermediar financiamentos para atividades petrolíferas na Bolívia. Esse depoimento, publicado em 1963(a) no livro *Economia, planejamento e nacionalismo*, foi deixado de fora da análise deste capítulo, em razão da adoção de critérios metodológicos de Goldmann (1976, 203-218), que recomendam a análise cronológica e a identificação de continuidades, inflexões e rupturas no pensamento do autor. Nesse sentido, a decisão se justifica porque o texto apenas reitera a defesa, já recorrente em sua obra, da abertura do setor de recursos naturais ao capital estrangeiro, em nome da alocação eficiente de fatores escassos. Ainda assim, destaca-se um trecho que sintetiza seu argumento: “Devo dizer, entre parênteses, que, não raro, são acusados os dirigentes do BNDE, e eu em particular, de carecer de senso político [ele se referia às críticas de setores nacionalistas que o acusavam de “entreguista”]. Por senso político frequentemente se entende, em nosso país, a adoção de soluções agradáveis a curto prazo, porém inteiramente quiméricas a longo prazo. Ora, meus senhores, o

via com apreensão que, ante as dificuldades internas, Juscelino optaria pela solução populista tradicional – a inculpação de “inimigos externos”. Era a estratégia de ruptura com o FMI, decidida quando Lucas Lopes jazia prostrado em leito de enfermo. Com a substituição de Lucas por Sebastião Paes de Almeida no ministério da Fazenda, exauria-se qualquer possibilidade de políticas macroeconômicas racionais. (...) Senti que em face da radicalização nacionalisteira de Juscelino, tinha me tornado um incômodo no governo. Dispus-me a pedir exoneração do BNDE, atitude que sabia ser bem recebida, até porque facilitaria a Juscelino uma urgente manobra política. Desejava ele trazer de volta ao Brasil o almirante Amaral Peixoto, então embaixador em Washington, cuja liderança no PSD seria indispensável para a montagem de qualquer esquema de sucessão presidencial. Teria que dar a Amaral Peixoto um posto ministerial, e as preferências do embaixador eram pelo ministério de Viação e Obras Públicas, um dos mais importantes para a manipulação política. O posto estava então ocupado pelo almirante Lúcio Meira. Minha saída do BNDE, facilitaria enormemente uma composição indolor, passando Lúcio Meira à presidência do BNDE, cuja operação ele conhecia ele conhecia bastante bem, através da participação do banco no suporte logístico do GEIA [Grupo Executivo da Indústria Automobilística]. (Campos, 1994, p. 376-377)

Mais relevante do que observar o cuidadoso trabalho memorialístico de Campos – na construção de sua própria imagem como um tecnocrata racional, pragmático e, sobretudo, “desconsiderado” –,¹³⁷ é compreender o que efetivamente estava em jogo no contexto de desligamento de Campos do BNDE e, evidentemente, de seu distanciamento efetivo do planejamento e controle sob a organização do desenvolvimento capitalista brasileiro por meio de sua atuação no âmbito do Estado Restrito. A rigor, o que de fato importa aqui é reconhecer que o fator decisivo para o rompimento intelectual e político de Campos com os rumos do governo brasileiro foi, acima de qualquer elaboração retrospectiva, a ruptura do governo Juscelino Kubitschek com o receituário macroeconômico do Fundo Monetário Internacional.

desenvolvimento econômico é uma tarefa de longo prazo, baseada essencialmente na alocação racional de fatores escassos” (Campos, 1963a, p. 219). Esse depoimento se insere no contexto dos polêmicos “Acordos de Roboré”, celebrados entre Brasil e Bolívia, em 29 de março de 1958. Ver: CAMPOS, Roberto. Os acordos de Roboré. In: *Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 365-375.

¹³⁷ Nesse caso em específico, dizemos “desconsiderado” no sentido de que, pela análise da lógica interna de suas memórias, Campos (1994) buscou se apresentar como alguém que, por não ter sido condescendente com práticas populistas, alianças políticas de conveniência e, sobretudo, por recusar abrir mão de critérios técnicos na escolha dos quadros que deveriam ocupar os postos-chave do Estado Restrito brasileiro durante o governo de Juscelino Kubitschek, acabou sendo afastado de sua “missão catequética” e de sua “missão promocional” à frente do BNDE – aqui recordando seu discurso de posse no banco no início de 1955 (ver o primeiro tópico deste capítulo). Afinal, quem, ao se deparar com esse tipo de relato memorialístico, não tomaria Campos por um “verdadeiro patriota” ou até mesmo por um “nacionalista responsável”, movido exclusivamente pela busca do desenvolvimento da Nação como um fim em si mesmo?

Com efeito, essa orientação, como demonstraram as análises realizadas ao longo deste capítulo, esteve no centro da atuação intelectual e institucional de Campos – seja na formulação da proposta de reforma cambial alinhada às diretrizes do Fundo, seja na defesa do Programa de Estabilização Monetária liderado por Lucas Lopes, que, em essência, expressava as recomendações institucionais do FMI para a condução da política gestão macroeconômica brasileira.

Nesse sentido, sem “vínculos institucionais formais” com o Estado Restrito – atuando entre a fundação da Editora APEC e a consultoria privada Consultec, que definia como “um ganha-pão comercial e não um órgão de complôs tecnocrático” (Campos, 1994, p. 379) –,¹³⁸ Campos passou a intervir no debate público por meio da imprensa e de conferências. Nesse contexto, aprofundou sua oposição às políticas de fechamento econômico, ao controle estatal e à intervenção direta nos mercados. Destacam-se, desse período, textos publicados entre 1960 e 1961 no *Correio da Manhã*, no *Jornal do Brasil* e na revista *Senhor*, compostos por colunas, discursos e conferências. Sua linguagem torna-se mais dura, sarcástica e, por vezes, abertamente hostil, não apenas em relação aos setores da esquerda, mas também aos próprios formuladores da política econômica que, em sua visão, conduziam o país a uma trajetória insustentável de desequilíbrios e ineficiências. Seu discurso, então, refletia não apenas um projeto político de apologia às vantagens da atração de capital internacional, mas também uma leitura crítica dos rumos assumidos pelo desenvolvimento brasileiro no pós-guerra.¹³⁹

Esse período de maior distanciamento das funções governamentais, contudo, não significou um isolamento completo. Em 1962, sua nomeação para a embaixada brasileira em Washington, durante o governo João Goulart, marca uma reaproximação com o esfera institucional do Estado Restrito, agora em âmbito diplomático. A partir desse cargo, Campos não apenas suaviza o tom de suas críticas públicas, como também

¹³⁸ Ver nota de rodapé n. 71.

¹³⁹ O conteúdo desses escritos foi posteriormente incorporado ao livro *A moeda, o governo e o tempo*, publicado em 1964. Para ilustrar o tom crítico dessa produção, basta mencionar alguns títulos: “Totalitários à procura de um ‘ismo’” (publicado no *Correio da Manhã*, em 31 de agosto de 1960), “Fadiga e experiência” (*Correio da manhã*, 6-11-1960), “Freios para Leviatã” (*Correio da manhã*, 20-11-1960), “A propósito de controles de preços” (*Brasil em marcha*), “Os assassinos do capitalismo” (*Jornal do Brasil*, 23-2-1961). Cabe dizer que, originalmente, esta pesquisa tinha como proposta o levantamento e análise da totalidade dos textos produzidos por Campos, desde sua tese de mestrado até suas memórias, o que resultou no mapeamento, catalogação e estudo de grande parte desse acervo. Nesse percurso, identificamos que o período entre 1960 e 1964 foi aquele em que sua verve crítica, mordaz e criativa mais se destacou – é como se, fora das determinações do âmbito institucional do Estado Restrito, sua escrita passasse a operar sem maiores limites.

retoma uma de suas principais especialidades: a interlocução com organismos multilaterais e com setores da burocracia econômica norte-americana. Mais uma vez, demonstra sua competência tecnocrática de construir argumentos técnicos e politicamente persuasivos, capazes de sensibilizar setores progressistas da tecnocracia dos Estados Unidos, sobretudo aqueles vinculados ao Partido Democrata, em favor de agendas de financiamento e desenvolvimento para países da América Latina.

Nesse novo ambiente, sua produção intelectual se diversifica. Além de discutir os impasses estruturais da economia brasileira, amplia sua reflexão para temas de relações internacionais, com ênfase na integração latino-americana, nas contradições da ajuda externa e nas tensões com os Estados Unidos. Sua atuação como embaixador em Washington (1961-1963) não se restringiu às funções diplomáticas, servindo para articular interesses econômicos, negociar acordos financeiros e defender um modelo de desenvolvimento aberto ao capital internacional – não por acaso, é desse período sua maior aproximação junto aos interesses norte-americanos, como relataria décadas depois em suas memórias (Campos, 1994, p. 437-554).

Campos permaneceu como embaixador do Brasil em Washington sob a presidência de João Goulart até agosto de 1963, quando pediu exoneração, revelando discordâncias políticas e ideológicas com o governo Goulart (Luz, 2002, p. 31-37).

Determinado a realizar oposição doméstica a Goulart Campos uniu forças com o Ipes (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais) de São Paulo, que, suspeitando dos dados econômicos do governo, tinha começado a publicar seus próprios números, como índices de inflação e de emprego. Campos se tornou um crítico feroz do governo anunciando que Goulart estava tecendo propositalmente o caos econômico. (Skidmore, 2001)

Nessas circunstâncias, estavam dados os elementos que, em breve, serviriam de pretexto – senão de argumento – para o golpe de 1964, que depôs o presidente João Goulart. A rigor, Campos apoiou abertamente o movimento civil-militar que encerrou o governo Goulart e, em 14 de maio daquele ano, assumiu o recém-criado Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica no governo do general Humberto de Alencar Castelo Branco (Luz, 2002, p. 39-42).

Durante sua gestão, soube, curiosamente, administrar aquilo que ele próprio denominava de “fadiga de seu pragmatismo”, e voltou a desempenhar um papel central na reorganização do capitalismo brasileiro. Com a “experiência” acumulada nos anos de

atuação na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Campos estava plenamente preparado para assumir aquilo que Sola (1998, p. 45) definiu como o papel de “economista-rei”. Uma posição que só se tornou possível graças às condições políticas, sociais e materiais abertas pelos governos autoritários no país. Essa configuração expressava, de forma clara, o papel fundamental dos tecnocratas, enquanto classe dominante capitalista, na condução da reorganização do capitalismo brasileiro em suas bases de integração econômica e tecnológica ao capital internacional.

ANEXO 1

Discurso proferido pelo Secretário das Relações Exteriores dos Estados Unidos, Sr. Dean Acheson, na sessão de 04 de julho de 1952, na Câmara de Deputados do Rio de Janeiro.

Sr. Presidente, Srs. Membros da Câmara dos Deputados, tenho em mãos um discurso formal preparado para ser proferido hoje nesta Casa. Com a permissão do Sr. Presidente da Câmara, entregá-lo-ei a S. Exa. Para que conste dos Anais e falarei com o coração. (Palmas).

Foi lembrado há pouco que falo à Câmara do Brasil no dia da Independência dos Estados Unidos. (Apoiados). Esta é uma grande data para os cidadãos de meu país e para mim. Usando da palavra hoje, aqui não me sinto em um país estrangeiro. (Palmas). Sinto que estou numa terra que participa da mesma esperança e dos mesmos ideais de liberdade, das mesmas aspirações do bem-estar do povo de meu país, justamente como acontece conosco nos Estados Unidos. (Muito bem). Sinto-me portanto em casa. É importante sentir-se alguém à vontade num dia como este, porque é uma data ligada às raízes da nossa própria natureza. A medida que observo este recinto, compreendo quanto partilhamos do passado e do futuro. Vejo os filhos do Brasil que morreram ao lado dos filhos do meu país nas colinas da Itália. (Apoiados).

Por outro lado, sei que brasileiros morreram no mar, ao lado de americanos, defendendo a liberdade do mundo, e isto não faz muito tempo.

Estou certo de que tal fato é um índice de amizade, que não se exprime por palavras, e sim por fatos. Aqui estou, na assembleia nacional de um grande país, cujos cidadãos deram suas vidas, juntamente com os cidadãos da minha terra, pela liberdade. Esta é a razão por que me considero em casa achando-me entre vós. (Palmas). E o futuro é assunto de grande interesse para ambos os países.

Foi lembrado, há poucos momentos, que o que devemos fazer, no futuro, é preparar uma política construtiva, que propicie a paz. O meu país e o vosso trabalham com tal finalidade neste hemisfério. Assumimos, juntos, a liderança na vida americana para estabelecer princípios que revelam duas coisas: uma a solidariedade no hemisfério, outra, que nenhum país por maior e mais poderoso que seja, tem o direito de interferir

nos negócios de outro, embora pequeno. (Aplausos). São princípios sobre os quais se pode basear o futuro.

Fora de nosso hemisfério, tentamos a mesma orientação. Conforme sugerido há momentos, devemos entender-nos, não para a guerra, não para a realização de uma aliança guerreira, mas para fortalecermos a fim de evitar a guerra. (Palmas). É o que tentamos fazer. Procuramos ajudar as nações da Europa a reunir um novo e poderoso grupo, como nunca existiu nos últimos mil anos naquele continente. Tentamos ajudá-los a estabelecer uma nova forma de lealdade, novas aspirações para sua mocidade e novas fontes de suprimentos, a fim de que nenhum país, de qualquer parte do mundo, seja tentado a perturbar a paz.

Por que tudo isto está sendo feito? – Para salvaguardar os mais íntimos direitos pessoais de todos nós e para a preservação dos direitos de reunião de assembleias como esta.

Nos últimos dez anos, tenho sido um servidor do Poder Executivo dos Estados Unidos. Diariamente, sou chamado perante Comissões da Câmara e do Senado do meu país, onde tenho de justificar, ante os representantes do povo, o que o Executivo deseja propor. Sujeitam-me aos mais severos interrogatórios amistosos – porém severos. Devo convencer os representantes do povo de que aquilo que sugiro, sob a autoridade do Presidente no campo da política internacional, é sábio e sensato. Mas são os representantes da nossa Casa, tal como os desta, os representantes do nosso Senado, tal como os do corpo legislativo que acabo de visitar, os que devem decidir. E é de presumir sábio o direito do povo de determinar o que deve acontecer em seu país, o que deve acontecer em seu governo, e é neste sentido que todo um enorme esforço internacional tem sido desenvolvido.

Ao comparecer, agora aqui, entretanto, eu me sinto como quando estou em nossa própria Câmara: aqui se encontra o mais alto poder, aqui se encontra a instituição para cuja preservação se dirige tudo que fazemos. O direito de o povo legislar, o direito de o povo escolher seu próprio presidente, o direito de ser o povo soberano, este é o objetivo da nossa política internacional e igualmente da nossa política interna. (Palmas).

Não encontro, pois, palavras para exprimir-vos o quanto me sinto honrado em ser recebido nesta grande Assembleia, que representa a totalidade do povo brasileiro pois me convidastes a comparecer a esta Casa para homenagear, não a mim, mas ao meu país, que é um grande e constante amigo do Brasil.

Muitíssimo obrigado. (Muito bem; muito bem. Palmas prolongadas)

ANEXO 2

Mesa-Redonda da Associação Econômica Internacional – Agosto de 1957

A Associação Econômica Internacional, fundada sob os auspícios da UNESCO e graças a um grupo de economistas europeus e americanos, congrega sob forma federativa associações nacionais de finalidades comuns no domínio da economia, inclusive o Comitê Conjunto Brasileiro.

Um dos aspectos mais importantes do trabalho da Associação Econômica Internacional tem sido a promoção de mesas redondas que reúnem personalidades de destaque em domínios específicos da ciência econômica. Nessas reuniões já foram tratados assuntos tais como: o equilíbrio internacional a longo prazo, o ensino da economia, a regulamentação dos monopólios, os movimentos cíclicos no após-guerra, os determinantes do progresso econômico.

A mesa-redonda de agosto de 1957, que terá o Rio de Janeiro como sede, tratará do “Capital e comércio exterior na teoria do desenvolvimento econômico, com especial referência a América Latina”. Segue a seguir a programação da mesa-redonda da Associação Econômica Internacional:

SEGUNDA-FEIRA, 19 de agosto: *Introdução*

1. Interpretação teórica do desenvolvimento da América Latina - Raul Prebisch, CEPAL

Debates: Gottfried Haberler, Universidade de Harvard

Henry C. Wallich, Universidade de Yale

2. A visão global para a programação do desenvolvimento - José A. Mayobre, CEPAL

Debates: Eugênio Gudín, Universidade do Brasil

H. D. Huggins, Universidade da Jamaica

TERÇA-FEIRA, 20 de agosto: *Teorias do Desenvolvimento*

3. A teoria do “grande impulso” - Paul Rosenstein-Rodan, MIT

Debates: Jacob Viner, Universidade de Princeton

Celso Furtado, CEPAL

4. Crescimento equilibrado sem inflação - Roberto Campos, BNDE, Brasil

Debates: Flaviano Levine, Companhia do Aço do Pacífico, Santiago, Chile

P. R. Brahmananda, Universidade de Bombaim

QUARTA-FEIRA, 21 de agosto: *Capital e Desenvolvimento*

5. O papel do capital no desenvolvimento econômico – Mayrice Byé, Professor da
Universidade de Paris.

Debates: J. H. Adler, IBRD

Alexandre Kafka, Nações Unidas, Nova York

6. A capacidade dos países subdesenvolvidos em relação aos serviços do capital
estrangeiro - Geraldo Alter, IBRD

Debates: Octavio Bulhões, Universidade do Brasil

David L. Grove, Bank of America

QUINTA-FEIRA, 22 de agosto: *Capital e Desenvolvimento* (cont.)

7. Instituições financeiras e desenvolvimento econômico -

Janvier Marquez, CEMLA, México

Debates: Jorge Ahumada, CEPAL

Dorival Teixeira Vieira, Universidade de São Paulo

8. Investimento estrangeiro privado vs investimento estrangeiro
público nas áreas subdesenvolvidas - Felipe Pazos.

Banco Continental Cubano - Cuba

Debates: Carlos Lleras Restrepo, Bogotá, Colômbia

Gerald M. Alter, IBRD, Washington

SEXTA-FEIRA, 23 de agosto: *Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico*

9. Reexame da teoria do comércio internacional do ponto de vista do desenvolvimento -

Jacob Viner, Universidade de Princeton

Debates: Felipe Pazos, Banco Continental Cubano, Cuba

Raul Prebisch, CEPAL

10. Relações de troca e desenvolvimento econômico – Gottfried Haberler, Harvard

Debates: Helio Schlittler Silva, BNDE, Brasil

Victor Urquidi, CEPAL

SEGUNDA-FEIRA, 26 de agosto: *Comércio Internacional e Desenvolvimento
Econômico* (cont.)

11. Futuros mercados para os produtos primários – Theodore W. Schultz, Universidade de Chicago

Debates: Thomas F. Carrol, F. A. O.

José A. Guerra, Instituto Cubano de Estabilização do Açúcar, Cuba

12. Estabilização da receita cambial da exportação dos produtos primários - Henry C.

Wallich, Professor de Economia, Universidade de Yale

Debates: Ernesto Fernandez Hurtado, Banco do México

Jorge Marshall, Fundo Monetário Internacional

TERÇA-FEIRA, 27 de agosto: *Orientação do Investimento Interno*

13. Critérios de prioridade no investimento - Jorge Ahumada, CEPAL

Debates: L. M. Dominguez, Organização dos Estados Americanos, União Pan-Americana

Paul Rosenstein-Rodan, MIT

14. Desenvolvimento agrícola vs. desenvolvimento industrial - R. R. Brahmananda,

Universidade de Bombaim

Debates: Cristobal Lara, CEPAL

Theodore W. Schultz, Universidade de Chicago

QUARTA-FEIRA, 28 de agosto: *Intervenções Governamentais para o Desenvolvimento*

15. Controle de câmbio e desenvolvimento - Jorge Marshall, FMI, Washington

Debates: Albert O. Hirschman, Universidade de Yale

Javier Marquez, CEMLA

16. Tributação para fins de desenvolvimento - Victor Urquidi, CEPAL, México

Debates: Jorge Sol, FMI

Roberto Campos, BNDE, Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- ACHESON, Dean. Discurso proferido pelo Secretário das Relações Exteriores dos Estados Unidos, Sr. Dean Acheson, na sessão de 04 de julho de 1952, na Câmara de Deputados do Rio de Janeiro. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/serie-estrangeira/decada-1950-59/pdf/Dean%20Acheson_040752.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024.
- ALBERNAZ, Cássio A. A. O Conselho de Economia Nacional: o descompasso entre a teoria, a lei e a história. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 48, n. 1, p. 1-14, jan./dez., 2022. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/iberoamericana/article/view/42449>. Acesso em: 27 mai. 2025.
- ALMEIDA, Paulo Roberto (Org.). *O homem que pensou o Brasil: trajetória intelectual de Roberto Campos*. Curitiba: Appris, 2017.
- ALVES, Sergio Roberto Treuffar; DANTAS, Ney. A escola de Guerra Naval do nosso tempo. *Escola de Guerra Naval: Revista Comemorativa do Centenário*, Rio de Janeiro, Marinha do Brasil, p. 115-121, 2014.
- ANDRADA, Alexandre. A tradição autoritária dos nossos liberais: pregam a liberdade, mas só para eles. *The Intercept Brasil*, 07 mai. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/05/06/tradicao-autoritaria-liberalismo/?comments=1#comments>. Acesso em: 07 mar. 2025.
- ARANHA, Francisco Arantes. *Tecnocracia e capitalismo no Brasil num estudo de caso: a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) (1964-1967)*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2016. Dissertação (Mestrado em História).
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DO RIO DE JANEIRO. Quem somos. Disponível em: <https://actj.org.br/index.php/quem-somos/>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- AVELAR, Alexandre de Sá. O Exército e o desenvolvimento industrial no Estado Novo: a formação do Círculo de Técnicos Militares. *Militares e Política*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 62-80, jan./jun. 2008.
- BARBOSA, Jefferson Rodrigues; GONÇALVES, Leandro Pereira; VIANNA, Marly de Almeida Gomes; CUNHA, Paulo Ribeiro da. (Org.). *Militares e política no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- BASBAUM, Leoncio. *História sincera da República: de Jânio Quadros a Costa e Silva (1961-1967)*. São Paulo: Editora Fulgor, 1968.

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BERNARDO, João. *O inimigo oculto. Ensaio sobre a luta de classes. Manifesto anti-ecológico*. Porto: Afrontamento, 1979.
- BERNARDO, João. A autonomia nas lutas operárias. In: BRUNO, L; SACCARDO, C. (Org.). *Organização, trabalho e tecnologia*. São Paulo: Atlas, 1986, p. 103-114.
- BERNARDO, João. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo: Cortez, 1991a.
- BERNARDO, João. *Dialética da prática e da ideologia*. Porto: Cortez, 1991b.
- BERNARDO, João. *Estado: a silenciosa multiplicação do poder*. São Paulo: Escrituras Editora, 1998.
- BERNARDO, João. *Transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores: ainda há lugar para os sindicatos?* São Paulo: Boitempo, 2000.
- BERNARDO, João. *Labirintos do fascismo: na encruzilhada da ordem e da revolta*. Porto: Afrontamento, 2003.
- BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis Felipe L; REGO, José Marcio. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BRUNO, Lúcia. Gestores: a prática de uma classe no vácuo de uma teoria. In: BRUNO, Lúcia; SACCARDO, C. (Org.). *Organização, trabalho e tecnologia*. São Paulo: Atlas, 1986, p. 115-141.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Tecnoburocracia e contestação*. Petrópolis: Vozes, 1972.
- BULHÕES, Octavio G. *Depoimento. Memória do Banco Central. Programa de História Oral do CPDOC/FGV*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1990,
- CAMPOS, Roberto. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos: Introdução. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 89, ano VIII, abr., p. 11-22, 1952(a).
- CAMPOS, Roberto. Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos: Conclusão. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 90, ano VIII, mai., p. 2-38, 1952(b).
- CAMPOS, Roberto. O desenvolvimento econômico do Brasil. *Digesto Econômico*, n. 93, ano VIII, ago., p. 27-34, 1952(c).

CAMPOS, Roberto. Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico [nov., 1952(d)]. In: *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(a), p. 83-104.

CAMPOS, Roberto. O poder nacional – seus fundamentos econômicos [mar. 1953(a)]. In: *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(b), p. 35-81.

CAMPOS, Roberto. A crise econômica brasileira [9 set. 1953(b)]. In: *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(a), p. 53-82.

CAMPOS, Roberto. Discurso de posse no cargo de diretor-superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico [14 mar. 1955(a)]. In: *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(a), p. 157-160.

CAMPOS, Roberto. Três falácias do momento brasileiro [22 jul. 1955(b)]. In: *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(b), p. 117-142.

CAMPOS, Roberto. Pontos de estrangulamento na economia e seus reflexos na produtividade do capital e no desenvolvimento econômico [21 set. 1955(c)]. In: *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(a), p. 161-186.

CAMPOS, Roberto. Reforma Cambial. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 130, ano XII, jul./ago., p. 77-93, 1956.

CAMPOS, Roberto. Cultura e desenvolvimento [mar./abr. 1957(a)]. In: *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(b), p. 103-116.

CAMPOS, Roberto. As 4 ilusões do desenvolvimento [mai. 1957(b)]. In: *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(b), p. 83-101.

CAMPOS, Roberto. Programa de estabilização monetária. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 147, ano XV, mai./jun., p. 15-31, 1959(a).

CAMPOS, Roberto. Conceitos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 149, ano XV, set./out., p. 63-65, 1959(b).

CAMPOS, Roberto. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(a).

CAMPOS, Roberto. *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: APEC, 1963(b).

CAMPOS, Roberto. *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro: APEC, 1964.

CAMPOS, Roberto. *Política econômica e mitos políticos*. Rio de Janeiro: APEC, 1965.

CAMPOS, Roberto. *A técnica e o riso*. Rio de Janeiro: APEC, 1966.

CAMPOS, Roberto. *Do outro lado da cerca*. Rio de Janeiro: APEC, 1968(a).

- CAMPOS, Roberto. *Formas criativas de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: APEC, 1968(b).
- CAMPOS, Roberto. *Temas e sistemas*. Rio de Janeiro: APEC, 1969(a).
- CAMPOS, Roberto. *Ensaio contra a maré*. Rio de Janeiro: APEC, 1969(b).
- CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1974.
- CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAMPOS, Roberto. *Some inferences concerning the International aspects of economic fluctuations*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004 [1947].
- CARIELLO, Rafael. O Chefe. De czar da economia na ditadura à amizade com Lula, como Delfim Netto exerceu superpoderes e cultivou lealdades. *Piauí*, São Paulo, n. 9, ano 8, p. 18-28, set., 2014.
- CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2019.
- COLEÇÃO MEMÓRIA INSTITUCIONAL DA USP. Prof. Dr. Luiz Flores de Moraes Rego e Fernando Almeida. Disponível em: <https://memoria.igc.usp.br/colecao-memoria-institucional/prof-dr-luiz-flores-de-morais-rego-e-fernando-de-almeida/>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático 1964-1981*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DELFIN NETTO, Antonio. Ok, Roberto Campos, você venceu!. *Folha de S. Paulo*, 10 out 2001.
- DIAS, Renato Feliciano (Coord.). *Panorama do setor elétrico brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.
- DIAS, Renato Feliciano (Coord.). *Notas sobre o racionamento de energia elétrica no Brasil (1994-1980)*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1996.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil – 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries estatísticas retrospectivas. Vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

FOLHA DE SÃO PAULO. Campos moldou a economia depois de 64. *Folha de S. Paulo*, 10 out. 2001.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Nacional, 1997.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada: O sacerdote e o feiticeiro*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMAN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea (1939-1952)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GODOI, Bruno Bezerra Cavalcanti. *A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado em História Econômica).

GOLDMANN, Lucien. *Dialética e Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GOLDMANN, Lucien. *A criação cultural na sociedade moderna*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

GOLDMANN, Lucien. *Crítica e dogmatismo na cultura moderna*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

GOLDMANN, Lucien. *A sociologia do romance*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

GOLDMANN, Lucien. *Ciências humanas e filosofia. O que é a sociologia?* Rio de Janeiro: DIFEL Editorial, 1980.

GOLDMANN, Lucien. *Epistemologia e filosofia política*. Lisboa: Editorial Presença, 1984.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. São Paulo: Ática, 1978.

GUDIN, Eugênio. Notas sobre a economia brasileira desde a Proclamação da República até os nossos dias. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 85-107, jul./set., 1972.

HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro, 2003.

HIRSCHMAN, A. (Org.). *Monetarismo vs. Estruturalismo*. Rio de Janeiro: Lidador, 1967.

- HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1977.
- INSIGHT-INTELIGÊNCIA. 1964: Harvard, codinome Consultec? *Insight-Inteligência*, São Paulo, ano 4, p. 19-39, 1º trimestre 03/2002.
- KLEIN, Caroline Rippe de Mello. *Roberto Campos e o ordoliberalismo alemão: ideias e planejamento para o Brasil (1963-1987)*. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2013. Dissertação (Mestrado em História).
- KUNTZ, Rolf. Um estudioso do desenvolvimento e dos ciclos. *Folha de S. Paulo*, 10 out 2001.
- LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981.
- LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade do Brasil/Programa de História do CPDOC/FGV, 1991.
- LOPES, Tiago Camarinha. *Planejamento econômico para a industrialização e o desenvolvimento: o Brasil entre as lógicas de mercado e controle (1930-1956)*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas).
- LÖWY, Michael. Goldmann e o estruturalismo genético. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 21, ago., p. 66-80, 1986.
- LÖWY, Michael. *A teoria da revolução no jovem Marx*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- LUZ, Olavo. *Roberto Campos: um retrato pouco falado*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- MACEDO, Roberto. Antônio Delfim Netto. *Estudos Avançados*. 15(43), p. 375-388, 2001.
- MACIEL, David. *A argamassa da ordem: da ditadura militar à Nova República (1974-1985)*. São Paulo: Xamã, 2004.
- MADI, Maria Alejandra Caporale. *A vanguarda do pensamento conservador: um estudo sobre as ideias econômicas de Roberto Campos no período 1950-1964*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1985. Dissertação (Mestrado em Economia).
- MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais no Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III: O Brasil republicano. Vol. 4: Economia e cultura (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 51-106.

MALAN, P. S; BONELLI, R; ABREU, M. de P; PEREIRA, J. E. C. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

MANNHEIM, Karl. *Sociologia da cultura*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

MARTINS, Carlos Estevam. Tecnocracia ou Tecnoassessoria? *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 39-66, jul./set., 1970.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MELLO E SOUZA, Nelson. Tecnocracia e Nacionalismo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 71-112, 1967.

MELO, Wanderson Fabio de. *Institucionalização e modernização: o debate no Senado Federal entre Fernando Henrique Cardoso e Roberto Campos (1983-1989)*. São Paulo: Universidade Católica de São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em História Social).

MELO, Wanderson Fabio de. Roberto Campos em defesa do “produtivismo” educacional na ditadura: uma concepção tecnicista na educação brasileira. *Lutas Sociais* (PUCSP), v. 18, p. 91-118, 2014.

MELO, Wanderson Fábio - Da “educação das massas” à “deflagração de crises”: o “populismo” na visão de Roberto Campos. In: *Projeto História*, nº 29, Tomo 01, São Paulo, p. 237-250, dez., 2004.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*. Niterói: Eduff, 2020.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Inflação brasileiras: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 59-87, jan./jun. 1997. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19574/11339>. Acesso em: 01 mar. 2025.

NASSIF, Luis. O que Dean Acheson teria a ensinar ao Judiciário brasileiro. *Jornal GGN*, 29 nov. 2015. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/justica/o-que-dean-acheson-teria-a-ensinar-ao-judiciario-brasileiro/>. Acesso: 06 nov. 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da Dependência Imperfeita*. Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista & O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003a.

OLIVEIRA, Francisco de. *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo: Boitempo, 2003b.

- PINTO, João Alberto da Costa. O percurso político do marxismo de João Bernardo (Portugal/França/Brasil: 1965-1991). *Anais Eletrônicos do VI Colóquio Internacional Marx-Engels*. CEMARX, Unicamp, 2009.
- PINTO, João Alberto da Costa. El Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) y la polémica sobre el significado del nacionalismo brasileño en la gran ruptura de 1958. In: ARRAIS, Cristiano Alencar; GAGO, Sebastian. (Org.). *La diversidad de las culturas: políticas, saberes y memorias de América Latina*. 1ed. Córdoba - Argentina: Anarchivo: Editorial de comunicación, cultura y tecnología - Universidad Nacional de Córdoba, v. 1, p. 111-134, 2024.
- PIRES, Marcos Cordeiro (Org.). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 03-15, 1989.
- POLLAK, Michael. Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 200-215, 1992.
- RÉMOND, René. *O século XX: de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Cultrix, 1976.
- RIBEIRO, Thiago Reis Marques. *Das missões à Comissão: Ideologia e projeto desenvolvimentista nos trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2012. Dissertação (Mestrado em História).
- ROCHA, Camila. *Menos Marx, mais Mises: O liberalismo e a nova direita no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2021.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Teoria Política e Prospectos Democráticos. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 05-23, 1969.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.
- SIKMORE, Thomas. Campos conjugou desenvolvimentismo e neoliberalismo. *Folha de S. Paulo*, 10 out 2001.
- SODRÉ, Nelson Werneck Sodré. *A História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.
- SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 1998.
- TEIXEIRA, Tatiana. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA: a arte de pensar o impensável*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB: Fábrica de ideologias*. São Paulo: Ed. Ática, 1977.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1977.

TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, Poder e Ideologia*. São Paulo: Moraes, 1980.

TRONCA, Ítalo. O exército e a industrialização: entre as armas e Volta Redonda. In: FAUSTO, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III: O Brasil republicano. Vol. 3: sociedade e política (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 337-360.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

WANDERLEY, Sérgio. ISEB, uma escola de governo: desenvolvimentismo e formação de técnicos e dirigentes. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 913-936, nov./dez., 2016.

WHITAKER, José Maria. *O milagre de minha vida*. São Paulo: Hucitec, 1978.

WILLIAM, Wagner. *O soldado absoluto: uma biografia do marechal Henrique Lott*. Rio de Janeiro: Record, 2021.

WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.