

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**GUILHERME ANDRÉ PATTUSSI CÉ**

**O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS**

**Porto Alegre**

**2010**

**GUILHERME ANDRÉ PATTUSSI CÉ**

**O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Maria Aparecida G. de Souza

**Porto Alegre**

**2010**

**GUILHERME ANDRÉ PATTUSSI CÉ**

**O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, 08 de julho de 2010.

---

Prof<sup>a</sup>. – orientadora Maria Aparecida G. de Souza  
UFRGS

---

Prof. Júlio César de Oliveira  
UFRGS

---

Prof. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais, Cristiane Pattussi Cé e André Cé, pela oportunidade que me propiciaram de chegar aonde cheguei, e por me acompanharem ao longo de toda essa caminhada.

Agradeço em especial à minha orientadora, a professora Maria Aparecida G. de Souza, pela confiança em mim depositada, além do tempo, experiência e conhecimentos disponibilizados que tornaram este trabalho possível.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma colaboraram, e ainda colaboram, com o meu crescimento pessoal e profissional.

“Se não queres perder-te no esquecimento tão cedo como chega a morte, escreve coisas dignas de ler-se, ou faz coisas dignas de escrever-se.” BENJAMIN FRANKLIN

“A luz que a experiência nos dá é a de uma lanterna na popa, que ilumina apenas as ondas que deixamos para trás.” SAMUEL TAYLOR COLERIDGE

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um estudo do pensamento do economista brasileiro Roberto de Oliveira Campos ao longo da segunda metade do século XX, relacionando as suas idéias com os diversos momentos políticos e econômicos que o país atravessou nesses cinquenta anos, período em que o economista teve grande participação. A monografia se constitui em uma memória, elaborada através de uma pesquisa bibliográfica e documental, analisando inúmeros livros, artigos e documentos sobre o tema. Inicia-se com um breve esboço da vida de Campos, para então partir para uma análise sobre as influências gerais presentes no início do seu pensamento, destacando o pensamento de Eugênio Gudín, a teoria da modernização de Walt Rostow e as comissões mistas de desenvolvimento. Após, é apresentada a primeira fase do pensamento do economista, marcada pelo seu caráter desenvolvimentista não-nacionalista, destacando-se a sua passagem pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pelos governos de Juscelino Kubitschek e de Castello Branco. Posteriormente, é realizada uma análise da segunda, e última, fase teórica e ideológica de Campos, marcada por uma proposta claramente neoliberal, apresentando neste período, além de sua produção como escritor, a sua participação no Poder Legislativo, como Senador Constituinte e, posteriormente, Deputado Federal. O trabalho conclui que o autor passou por um processo de constante amadurecimento ideológico, que o levou a sua última fase, neoliberal. No entanto, desde o princípio, a sua maior preocupação sempre foi a melhor forma de o Brasil superar seus problemas e deficiências, para tornar-se assim um país desenvolvido.

Palavras-chave: Roberto Campos. Desenvolvimento Econômico. Neoliberalismo. Economia Brasileira. História do Pensamento Econômico.

## ABSTRACT

*This paper has as objective to present a study of the thought of the Brazilian economist Roberto de Oliveira Campos throughout the second half of the twentieth century, relating his ideas with the various political and economic times that the country has gone through in these fifty years, the period in which the economist had great participation. The monograph constitutes a memory, developed through a literature and documentation search, analyzing numerous books, articles and documents on the subject. It begins with a brief sketch of Campos life, then leave for an analysis of the influences present in the beginning of his thought, highlighting the thought of Eugenio Gudim, the modernization theory of Walt Rostow and the joint committees of development. After, it presents the first phase of his thought, marked by its developmental character, highlighting his passage by the Commission Brazil – United States of Development (CMBEU), National Bank for Economic Development (BNDE) and the governments of Juscelino Kubitschek and Castello Branco. Later, it parts for an analysis of the second, and last one, ideological phase of Campos, marked by a neoliberal proposal, presenting in this period, besides his production as a writer, his participation in the legislature, as Senator and later as Representative. The work is finished concluding that the author passed through a process of constant ideological matureness, which led to his last phase, neoliberal. However, since the principle, his main concern was always the best way for Brazil to overcome its problems and shortcomings, to become thus a developed country.*

**KEYWORDS:** *Roberto Campos. Economic Development. Neoliberalism. Brazilian Economy. History of Economic Thought.*

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
2 A ORIGEM DO PENSAMENTO ECONÔMICO DE ROBERTO CAMPOS .....	10
2.1 Um breve esboço biográfico .....	10
2.2. A influência do contexto econômico e político do pós-guerra em Roberto Campos .....	13
2.2.1 A teoria da modernização de Rostow.....	14
2.2.2 As comissões mistas de desenvolvimento.....	16
2.2.3 O pensamento de Eugênio Gudin.....	20
3 A FASE DESENVOLVIMENTISTA DE ROBERTO CAMPOS E SUA ATUAÇÃO NO CAMPO POLÍTICO.....	23
3.1 A proposta desenvolvimentista não-nacionalista .....	23
3.2 O BNDE e sua atuação como diretor .....	34
3.3 O governo Castello Branco e o Plano de Ação Econômica do Governo .....	38
4 ROBERTO CAMPOS E O IDEÁRIO NEOLIBERAL .....	47
4.1 O ideário neoliberal.....	47
4.1.1 O Pensamento de Hayek e a sociedade de Mont Pèlerin.....	47
4.1.2 O Consenso de Washington .....	50
4.2 O fim do período militar no Brasil e a transição para o pensamento neoliberal .....	52
4.3 A década perdida e a proposta neoliberal.....	56
4.4 A última década do século e a consolidação do ideário neoliberal. ....	67
5 CONCLUSÃO .....	74
REFERÊNCIAS .....	77



## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos cinquenta anos do século XX, vivenciou-se no Brasil um período de rápidas mudanças e transformações estruturais, tanto políticas como econômicas, o que acabou gerando uma transformação social subsequente.

Durante este intenso e, de certa forma, turbulento período pode-se acompanhar diversas escolas econômicas e diferentes idéias norteadoras da política social e econômica serem adotadas no país. No campo político econômico, ocorreu, no início dos anos 1950, uma política claramente desenvolvimentista, ainda sob um regime democrático, com grande participação do Estado na indução do crescimento. Esta política desenvolvimentista, ao longo das duas décadas seguintes, foi de certa forma aprofundada e, devido ao Golpe Militar de 1964, acompanhada por um regime político de exceção, comandado pelo militares. Na década de 1980 ocorreu a restauração da democracia, a qual gerou uma nova liberalização, primeiramente política, e, posteriormente, econômica. Nos últimos anos do século, acompanhado por um processo de liberalização econômica crescente, alcançou-se a estabilização monetária e o fim da hiperinflação, além da consolidação das instituições democráticas.

O presente trabalho tem como objetivo principal acompanhar e analisar o pensamento do economista brasileiro Roberto de Oliveira Campos, relacionando o seu pensamento aos principais fatos políticos e econômicos vistos no período. Os objetivos específicos são identificar pensamento de Campos sobre o Estado e o seu papel, na sua fase ideológica desenvolvimentista e, posteriormente, na sua fase neoliberal, além de comparar e relacionar o pensamento e a atuação do economista nas diferentes fases econômicas e políticas do país.

A escolha de Campos justifica-se em razão de seu notório destaque em meio a tantos outros intelectuais da época, já que o economista teve grande participação no período, tanto como ator direto, atuando como ministro, diplomata e conselheiro econômico de vários governos, como ator indireto, através de sua produção escrita, além de manifestações enquanto Senador Constituinte e Deputado Federal. Além do mais, pode-se citar o fato de que as idéias e estudos do economista sempre chamam para uma profunda reflexão crítica, idéias, as quais, pode-se dizer, sempre pareceram antever fatos e políticas econômicas que seriam adotadas, ou vistas como corretas, nos anos subsequentes. Desta forma, Campos deixou sua marca como ator de destaque no processo histórico econômico brasileiro na nos últimos

cinquenta anos do século XX, além de ter se mostrado um profundo conhecedor da estrutura econômica e social do país, sendo que seu pensamento, passados quase dez anos de seu falecimento, ainda é visto como extremamente atual.

A presente monografia se constitui em uma memória, elaborada através de técnicas de levantamento bibliográfico e documental. O levantamento bibliográfico se baseou na análise de inúmeros materiais já elaborados, como livros, revistas acadêmicas, artigos, e teses sobre o tema. Já o levantamento documental se deu a partir de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, como parte da produção de Campos, como livros e principalmente artigos publicados nos seus últimos anos de produção.

O trabalho está estruturalmente dividido em três capítulos distintos, além da introdução e a conclusão, onde serão analisadas duas fases distintas do pensamento de Campos, conforme definição de Perez (1999). Primeiramente, será focado o período que vai do início da década de 1950 até o fim da década de 1970, marcada pela fase desenvolvimentista do economista, na qual ele acreditava na importância da participação do Estado no fomento ao desenvolvimento econômico. Já a sua segunda, e última fase ideológica, tem início nos primeiros anos da década de 80, e é marcada por um pensamento claramente neoliberal, defendendo então uma redução da participação do Estado na economia.

No primeiro capítulo, será feito um breve esboço biográfico de Campos, lembrando os principais papéis e funções exercidas ao longo de sua vida, além de uma análise das influências de Eugênio Gudín, da teoria da modernização de Rostow e das comissões mistas de desenvolvimento no início de sua trajetória.

No segundo capítulo será analisado o seu período desenvolvimentista, dividindo a passagem de Campos em três fases, conforme classificação de Bielschowsky (2004). Nestas três fases, será vista a trajetória de Campos, diferenciando o seu pensamento em cada uma delas. Ainda neste capítulo, serão destacadas as passagens do economista pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), pelo Conselho Econômico no governo Juscelino Kubitschek e, finalmente, pelo Ministério do Planejamento no governo Castello Branco.

No terceiro, e último, capítulo será apresentada a fase neoliberal do pensamento de Campos, mostrando como ocorreu esta mudança ideológica e as influências sofridas por ele neste período. Para finalizar, será focada sua luta pelas reformas liberalizantes nas décadas de 1980 e 1990, explorando a sua produção acadêmica no período e sua participação como Senador Constituinte e Deputado Federal.

## **2 A ORIGEM DO PENSAMENTO ECONÔMICO DE ROBERTO CAMPOS**

Neste primeiro capítulo, após uma breve exposição da trajetória de Campos, serão apresentadas as influências sofridas pelo economista, as quais darão origem à formação de seu pensamento econômico no início de sua carreira.

### **2.1 Um breve esboço biográfico**

Nascido em 17 de abril de 1917, na cidade de Cuiabá, Mato Grosso, Roberto de Oliveira Campos teve uma trajetória singular. Seus pais eram Honorina de Oliveira Campos, e Valdomiro de Oliveira Campos, professor paulista que fora encaminhado ao Mato Grosso como membro de uma missão de reforma do ensino no Estado. Quando Campos tinha apenas seis meses de idade, seu pai fora transferido de volta a São Paulo, para onde seguiu com toda a família. Em 1922, quando Campos tinha cinco anos, seu pai acabou falecendo, e por decisão da mãe, a família, então constituída por Honorina e seus dois únicos filhos, retornou ao Mato Grosso para ficar junto ao restante da família materna que havia emigrado ao coração do Pantanal mato-grossense.

Em 1929, após ter passado toda sua infância no Mato Grosso, Roberto Campos seguiu para Minas Gerais, onde ingressou no seminário, conforme ele mesmo afirma, seduzido pela “aura mística e a opulência da liturgia”. Em 1933 formou-se em Filosofia no Seminário Menor de Guaxupé, indo então estudar no Seminário Maior de Belo Horizonte, onde se formaria em Teologia em 1937. Acabou não seguindo o sacerdócio, pois quando finalizou o Seminário Maior ainda não tinha a idade mínima de vinte e dois anos para poder receber as ordens maiores.

Esse período de espera o fez desistir da vocação, indo morar no Rio de Janeiro, onde acabou lecionando Português e Latim em algumas escolas, enquanto se preparava para prestar concursos. Após algumas tentativas frustradas de passar nos concursos, devido a não validade do seu diploma do seminário e ao não conhecimento de datilografia, conseguiu ingresso no Instituto Rio Branco, em 1939, para seguir carreira como diplomata do Itamaraty.

Em 1942, fora designado a trabalhar na seção comercial da embaixada de Washington, nos Estados Unidos, como terceiro secretário. Prosseguiu então, nos EUA, a faculdade de Economia que havia iniciado no Rio de Janeiro, formando-se economista com louvor pela Universidade George Washington, em 1947. Neste meio tempo, participou como diplomata da Comissão brasileira presente em Bretton Woods, em 1944, na importante conferência entre as potências aliadas que já projetava o mundo no pós-segunda guerra. Em 1947, fora transferido para Nova York, onde atuou como representante brasileiro nos primeiros anos da Organização das Nações Unidas (ONU). Ali Campos se pós-graduou em economia pela Universidade de Columbia, em 1949.

Em 1951, após o acordo entre os governos do Brasil e dos EUA, criou-se a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico (CMBEU). Como era o único diplomata brasileiro formalmente formado em economia, foi nomeado conselheiro econômico da Comissão, onde teve papel destacado.

A CMBEU acabou gerando a necessidade de criação de um órgão estatal encarregado de prover a contrapartida, em cruzeiros, para os financiamentos estrangeiros obtidos pela Comissão. Criou-se então, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) <sup>1</sup>, do qual Campos assumiu a diretoria econômica, de julho 1952 a julho de 1953, quando solicitou afastamento por desacordos com o diretor-superintendente Maciel Filho, que pretendia aparelhar politicamente, e não com base na meritocracia, como Campos pretendia, o Banco. Voltou então à carreira diplomática, onde ficou até 1955, quando novamente voltou ao BNDE como diretor-superintendente, sendo posteriormente, em 1958, nomeado presidente da instituição. Neste mesmo período, o presidente eleito Juscelino Kubitschek criou uma comissão, da qual Campos participou, que acabou formulando o famoso Plano de Metas de JK. Posteriormente, foi também um dos criadores do Programa de Estabilização Monetária (PEM), que tinha como objetivo assegurar a compatibilidade entre o programa antiinflacionário e o Plano de Metas.

Insatisfeito com os rumos das políticas econômicas de Kubitschek, que havia deixado de lado as propostas do PEM em prol do “desenvolvimentismo exacerbado”, o que acabou culminando com a ruptura com o FMI em 1959, Campos renunciou à presidência do BNDE, saindo do governo, e voltando novamente para a diplomacia. Nos anos seguintes, com a eleição de Janio Quadros, participou indiretamente do governo como negociador, junto aos países europeus, das dívidas do período de Kubitschek. Em 1961, meses antes da renúncia de

---

<sup>1</sup> O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) somente a partir do decreto-lei nº 1.940, de 25/05/1982.

Quadros, seria designado embaixador em Washington, onde ficou até o início de 1964. Com a turbulência política e econômica advinda da renúncia, acabou atuando de forma direta junto ao então presidente dos EUA John Kennedy, e às instituições norte-americanas, como negociador da dívida e apaziguador dos rumores de radicalização esquerdista de João Goulart.

Com o golpe e a ascensão dos militares ao poder em 1964, que Campos classificou como uma “contra revolução”, foi convidado pelo então presidente Castello Branco para assumir o Ministério do Planejamento (então chamado de Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica). Foi, juntamente com Otávio Gouveia Bulhões, o elaborador do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como principais propostas uma série de reformas com o intuito de promover a redução da inflação, criando condições favoráveis ao aumento dos investimentos e ao crescimento econômico.

Com o fim do governo Castello Branco, e a posse do novo presidente militar Costa e Silva<sup>2</sup>, Campos deixou o governo e partiu para uma experiência na iniciativa privada, atuando como presidente do Investbanco até 1971. Durante este período, que ele chamou de “o outro lado da cerca”, Campos manteve intensa atividade como escritor e analista das últimas décadas do país.

Após esta breve, e de certa forma frustrante, experiência na iniciativa privada, Roberto Campos voltou à diplomacia, sendo nomeado embaixador brasileiro em Londres, cargo que assumiu em 1975 e só deixou em 1982. Foi nesta época que se observa uma grande guinada na sua ideologia, de desenvolvimentista para liberal, o que aconteceu em grande parte motivada pela experiência política e econômica adquirida na Inglaterra no período, vendo o surgimento e o desenvolvimento do governo liberal da primeira ministra Margareth Thatcher. Neste período de sete anos na capital inglesa, Campos escasseou sua produção acadêmica, limitando-se somente à atividade diplomática.

Com o fim do bipartidarismo, e a “lenta e gradual” abertura política comandada pelo governo de João Figueiredo, Campos voltou ao Brasil em 1982, se elegendo senador constituinte no Mato Grosso pelo Partido Democrático Social (PDS)<sup>3</sup>. Seu mandato de senador se estendeu até 1991, participando neste período de forma ativa (e crítica) da criação da nova constituição do Brasil. Em 1991, foi eleito deputado federal, também pelo PDS, só que desta vez pelo estado do Rio de Janeiro, sendo reeleito em 1995, com mandato até 1999.

---

<sup>2</sup> Costa e Silva era considerado como pertencente à linha dura das forças armadas, em oposição à Castello Branco, conhecido por pertencer ao grupo sorbonista, que afirmava que a intervenção militar seria corretiva e temporária.

<sup>3</sup> O PDS surgiu como uma nova nomeação para a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido governista na época do regime militar. O PDS posteriormente alterou seu nome para Partido Progressista Renovador (PPR), depois para Partido Progressista Brasileiro (PPB), e atualmente se chama Partido Progressista (PP).

Devido a sua extensa e valiosa produção acadêmica, foi eleito em 1999 para a cadeira número 21 da Academia Brasileira de Letras (ABL), nela permanecendo até o seu falecimento, devido a um infarto agudo no miocárdio, em 09 de outubro de 2001, como uma das mais importantes e influentes personalidades brasileiras do século XX.

## **2.2. A influência do contexto econômico e político do pós-guerra em Roberto Campos**

O período que se inicia após o término segunda guerra mundial foi marcado por um intenso debate econômico e político, colocando no campo econômico o desenvolvimentismo como um dos temas mais estudados e debatidos. Já no campo político, temos a reestruturação das nações no pós-guerra, com o surgimento de duas forças políticas antagônicas e rivais: o capitalismo, liderado pelos Estados Unidos, e o socialismo, liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que viriam nos anos seguintes a iniciar a chamada Guerra Fria.

É neste contexto histórico que o pensamento de Roberto Campos toma forma ideologicamente, tanto no campo econômico, como no campo político, o que acabará direcionando e definindo o seu pensamento nas décadas posteriores. Campos participou de forma intensa e efetiva, a serviço da diplomacia brasileira, do debate sobre a reestruturação do novo cenário mundial, como representante do Itamaraty na recém fundada Organização das Nações Unidas (ONU). Ali acompanhou a redefinição dos poderes políticos e econômicos e pode participar de diversas reuniões e comissões que, posteriormente, deram origem a vários órgãos e conselhos ligados à ONU, como a United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF), a Organização para Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) entre outras.

Após o retorno de Roberto Campos ao Brasil em 1950, quando tomou definitivamente importância como economista no cenário nacional, vemos três influências que fundamentaram e basearam as suas idéias nas décadas de 50 e 60: o pensamento do economista liberal Eugenio Gudín; as comissões norte-americanas de desenvolvimento, e a teoria da modernização, de Walt Rostow.

### 2.2.1 A teoria da modernização de Rostow

Conforme o próprio Campos relatou sobre a obra de Rostow:

Acabo de ler o livro do Prof. Rostow ‘Estágios do Crescimento Econômico’, em que sob o rótulo de ‘Manifesto anti-comunista’, oferece uma alternativa à teoria de Marx. Ao invés da conhecida seqüência marxista – feudalismo, capitalismo burguês, socialismo e comunismo – propõe-se uma classificação mais geral da evolução das sociedades, partindo da sociedade tradicional, rotineira e estagnada, para a ‘era da transição’, e a ‘era da arrancada’, a ‘economia madura’ e, finalmente, a de ‘alto consumo’. (CAMPOS, 1964, p.109).

Campos teve inúmeros contatos com Rostow ao longo das décadas de 50 e 60. Trabalharam juntos na elaboração e lançamento do programa “Aliança para o Progresso”, nos governos do presidente americano John Kennedy, e do brasileiro Jânio Quadros. Nos anos seguintes, quando era embaixador em Washington, participou de inúmeras reuniões e discussões com Rostow, então assessor direto do presidente John Kennedy, e posteriormente de Lyndon Johnson, na Casa Branca. Além do mais, como curioso observador, acompanhou nos meados dos anos 50 a evolução do pensamento dos chamados “teóricos da modernização”, também compostos por Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, David McLelland, Seymour Martin Lipset e Max Millikan.

Walt Rostow foi um influente economista norte-americano, ligado ao partido republicano, tendo dedicado a maior parte de sua vida ao estudo do desenvolvimento econômico. Em seus estudos defendia a tese de que as sociedades atravessam cinco etapas no seu desenvolvimento: i) “a etapa da economia tradicional”; ii) “as pré-condições para a arrancada desenvolvimentista (take-off)”; iii) “a participação no processo de desenvolvimento, quando o crescimento se torna um dado normal do quadro econômico”; iv) “a idade madura, quando uma economia está em condições de utilizar todas as potencialidades de tecnologia disponível”; v) “a etapa do desenvolvimento pleno, que coincide com um elevado consumo de massa” (GENNARI, 2005, p. 97).

Campos utilizou muito a teoria do “take-off” em sua obra. Para ele, o Brasil vinha de uma etapa da economia tradicional, essencialmente agrícola, e se encontrava em pré-condições para a arrancada desenvolvimentista.

Os requisitos econômicos da arrancada seriam, primeiramente, a criação de infra-estrutura, principalmente no setor de transportes; em

seguida, um surto na produção agrícola capaz de financiar a industrialização; em terceiro lugar, um nível de poupança de no mínimo 10% a 12% ao ano; em quarto lugar, a existência de capacidade de importar, seja mediante exportações, seja mediante o influxo de capital, para aquisição de equipamentos e matérias primas; em quinto lugar, a emergência de setores de vanguarda ‘que deflagrem o processo de modernização’. Pressupõe-se ainda a existência de um núcleo empresarial capaz de absorver tecnologia. (SIMONSEN; CAMPOS, 1975, p. 23-24).

Ainda sob a luz do pensamento de Rostow, Campos afirma que existiriam três condições básicas para uma arrancada sem tropeços: expansão da infra-estrutura, aumento da produtividade agrícola e crescimento das exportações (CAMPOS, 1964, p. 109).

Podemos encontrar três influências claras de Rostow e da Teoria da Modernização no pensamento inicial de Campos: i) a necessidade de carrear recursos para os setores mais dinâmicos da economia; ii) a idéia de que o crescimento econômico não viria inicialmente acompanhado de distribuição de renda; iii) o sentimento de otimismo em relação à América Latina (GODOI, 2007).

Conforme a teoria de Rostow, para a fase de “pré condições para o arranco” (take-off) da economia seriam necessários investimentos em infra-estrutura, que suportem o desenvolvimento. Segundo sua teoria, seria necessário suporte do governo por três razões principais: i) o longo período de maturação dos investimentos em infra-estrutura e setores básicos. Este setor não traz lucros nos primeiros anos, portanto os empresários privados não teriam grande interesse. ii) O capital fixo necessário é muito grande, sendo que a iniciativa privada não estaria disposta a investir grande quantia em áreas de grande risco, como ferrovias, por exemplo. iii) Muitas vezes, o retorno às comunidades beneficiadas pelas obras é muito maior que o retorno do investidor.

A partir desta interpretação, Campos prega que o Estado deveria retirar recursos dos setores menos produtivos e aplicá-los nos mais produtivos. Surgiria daí a importância histórica de um banco estatal de investimento como o BNDE, que teria como função direcionar os investimentos estatais e privados para os setores que dele necessitassem. Campos (1964) afirma que existem “pontos de estrangulamento”, como decorrência de desequilíbrios provocados pela ação não planejada dos Governos. O papel do governo, portanto, seria o planejamento, buscando a solução dos “pontos de estrangulamento”, e a implementação dos “pontos de germinação” do desenvolvimento econômico.

O segundo fator de influência da teoria de Rostow no pensamento de Campos é a questão da distribuição de renda. Rostow afirmava que a questão das melhorias sociais deveriam ser relevantes somente na última etapa, na “era do consumo”. Nos estágios



anteriores se deveria apenas focar nas melhorias técnicas referentes à produção e ao aumento da produtividade. Para Campos (1963a, p. 84), o desenvolvimento econômico deveria ser considerado prioritário, pois o problema do desenvolvimento econômico seria “[...] mais importante mesmo que o da justiça social, porque só com o acréscimo de produtividade se aumentará a riqueza a repartir”. Desta forma, podemos perceber que a preocupação primordial de Campos seria o desenvolvimento econômico. A redistribuição deste crescimento ficaria relegado a um segundo momento. Entretanto, Campos acreditava que caso o desenvolvimento fosse bem planejado, haveria uma natural e conseqüente melhoria de renda geral da população, mesmo que esta não fosse igualmente distribuída para todos os setores.

O terceiro e último fator de influência do pensamento de Rostow em Campos seria o otimismo dos teóricos da modernização quanto ao desenvolvimento dos países pobres. Rostow (1966, p. 154) afirmava que, “se nós olharmos sessenta anos para a frente, podemos dizer, sem grande risco de errar, que o mundo possuirá numerosas nações que terão, também elas, atingido a maturidade tecnológica.” Conforme Godoi (2007), uma vez que o país possuísse as condições políticas, sociais e culturais apropriadas, poderia alcançar um alto padrão de vida. As relações internacionais não poderiam ser usadas como desculpa para o subdesenvolvimento. A partir deste pressuposto, Roberto Campos questionava com frequência a teoria da dependência, oriunda da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>4</sup>, que afirmava que o subdesenvolvimento era fundamentalmente causado pela relação de exploração e trocas desiguais dos países centrais (desenvolvidos) em relação aos países periféricos (subdesenvolvidos). Campos refutava esta teoria, afirmando que o subdesenvolvimento era uma causa da falta de planejamento racional por parte do Estado.

### **2.2.2 As comissões mistas de desenvolvimento**

A segunda influência sofrida por Roberto Campos no início da sua carreira como economista foram os relatórios e o pensamento das comissões mistas entre Brasil e Estados Unidos. Anteriormente à Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), que sem dúvida

---

<sup>4</sup> A CEPAL, Comissão Econômica para América Latina e Caribe, foi um órgão criado em 1948 pela ONU com o intuito de incentivar a cooperação econômica entre seus membros. Sua principal bandeira ideológica, liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch, pregava o desenvolvimentismo econômico através do planejamento integral da economia. O Estado seria, neste modelo, um agente capaz de garantir o desenvolvimento auto-sustentado.

foi a de maior importância dentre as três comissões formadas após 1940, tivemos a Missão Cooke, em 1942, e a Missão Abbink, em 1948.

A Missão Cooke foi a primeira visita técnica norte-americana ao Brasil, e ocorreu durante a segunda guerra mundial. O objetivo era basicamente estudar a economia brasileira e propor soluções para desenvolver seus setores principais. Nas palavras de Campos (2004, p. 154), esta missão “[...] visava a aumentar a produção local de produtos essenciais anteriormente importados e melhorar o sistema de transporte e o grau de auto-abastecimento”. Outra interpretação dada por Godoi (2007) é que esta Missão teve o intuito de preparar o Brasil para a entrada na segunda guerra mundial, além de estreitar os laços do país com os Estados Unidos, evitando assim que o Brasil sofresse algum tipo de interferência dos países não aliados.

Em 1948 tivemos o envio da Missão Abbink, que tinha por objetivo estudar o quadro econômico brasileiro. A Missão foi formada para analisar um pedido de empréstimo por parte do governo Dutra, que havia nos anos anteriores esgotado todas as reservas do país. Campos (2004, p. 154) comenta que esta segunda Missão foi mais complexa, e “[...] passava também à análise macroeconômica dos problemas brasileiros de inflação e balanço de pagamento”. Apesar de não ter tido um resultado efetivo, além do diagnóstico dos problemas do país, o relatório final teve importância, pois seria o ponto de partida da CMBEU. Além do mais, nesta Missão participaram pessoas importantes que posteriormente fariam parte do BNDE juntamente com Campos, como Glycon de Paiva e Ary Torres, além de Octávio Gouveia de Bulhões.

Por fim, temos a mais importante e complexa das três Comissões, e a única que teve um resultado efetivo em termos de investimento. A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos foi resultado de um acordo firmado em 19 de dezembro de 1950 entre o governo Dutra<sup>5</sup> e o presidente americano Harry Truman. No entanto, as atividades só iniciariam efetivamente em julho de 1951.

Na visão de Campos, o principal motivo para a instalação da Comissão era uma recorrente insatisfação quanto ao descaso americano com o Brasil, que fora seu aliado na segunda guerra:

Avolumava-se nos pós-guerra uma queixa generalizada do descaso dos Estados Unidos pelos seus vizinhos do sul, em contraste ao ativismo

---

<sup>5</sup> É interessante notar que o novo presidente Getúlio Vargas já havia sido eleito e estava com a posse marcada para 31/01/1951, no entanto a negociação inicial sobre a criação da Comissão foi feita pelo então ministro da fazenda de Dutra, Raul Fernandes.

revelado pelo Plano Marshall no tocante à Europa. Não podendo o governo de Washington ficar indiferente a essa percepção de injusto tratamento, a resposta foi o lançamento do Ponto IV<sup>6</sup> no discurso inaugural do presidente Truman, em janeiro de 1949. Era uma tentativa de resposta parcial a estas inquietações. Não havia nesse discurso nenhuma promessa efetiva de financiamento, mas era perceptível uma mudança de rumo e uma demonstração concreta de preocupação com o problema desenvolvimentista. (CAMPOS, 2004, p. 154).

Coube ao então ministro da fazenda de Vargas, Horácio Lafer, definir quem comporia a Comissão por parte do Brasil. Como chefe do lado brasileiro foi designado o engenheiro Ari Frederico Torres. Os conselheiros técnicos foram o geólogo Glycon de Paiva Teixeira e o engenheiro ferroviário Lucas Lopes. Como único funcionário graduado em economia no Itamaraty, Campos acabou designado conselheiro econômico.

Do lado americano, a escolha ficou a cargo de Eugene Black, então presidente do Banco Mundial, que juntamente com o Eximbank seria o responsável direto pelos financiamentos aos projetos aprovados. Como chefe da equipe americana foi designado o embaixador Merwim Bohan. Campos (2004, p. 160) afirma que “a seção americana engajara um grande número de peritos em áreas especializadas como transporte, energia elétrica, metalurgia, construção naval, agricultura e indústrias básicas.” Compunham este grupo os economistas Philip Glaessner, Reynold Carlson e Howard Du Temple.

Os trabalhos da CMBEU findaram em julho de 1953, totalizando dois anos de estudos. O relatório final, publicado em inglês no mesmo mês de término dos estudos e em português somente em novembro de 1954, se constituiu em um diagnóstico profundo da economia brasileira, o mais abrangente realizado até aquela época, e resultou efetivamente em 41 projetos para financiamento, envolvendo um dispêndio de US\$ 392 milhões. De acordo com eles a economia brasileira precisaria resolver três pontos chaves para se desenvolver.

O primeiro deles seria enfrentar os chamados pontos de estrangulamento. Existiriam setores que, numa situação de crescimento econômico, não evoluem na mesma velocidade dos demais, pois possuem uma taxa de retorno inferior. Tratava-se principalmente das áreas de energia e transportes. A solução proposta pela CMBEU era a fundação de um banco estatal de investimentos, que teria como objeto a arrecadação de recursos via impostos, para posterior investimento nestes pontos de estrangulamento (GODOI, 2007).

Na tabela abaixo podemos ver a previsão de investimento nos financiamentos aprovados pela CMBEU, como forma de resolver os pontos de estrangulamento:

---

<sup>6</sup> O ponto IV só teve sua implementação efetiva com a aprovação de verbas orçamentárias, através do “Act for International Development”, em junho de 1950. Essa lei autorizava a formação de comissões mistas dos EUA com países interessados em ajuda técnica e econômica.

**Tabela 1 – Distribuição dos Financiamentos propostos pela CMBEU**

SETORES DE ATIVIDADE	IMPORTÂNCIA US\$ 1.000
Agricultura	23.000
Armazenagem	4.125
Energia Elétrica	129.746
Ferrovias	144.683
Indústrias básicas	16.860
Portos e navegação	66.957
Rodovias	6.661
<b>TOTAL</b>	<b>392.032</b>

Fonte: CAMPOS, 2004, p. 162.

No entanto, dos US\$ 392 milhões de dólares que seriam exigidos para o financiamento dos 41 projetos aprovados pela Comissão, apenas US\$ 186 milhões vieram a ser efetivamente emprestados, sendo que a maioria dos repasses ocorreu com atraso em relação ao que foi inicialmente proposto. Os motivos para estes atrasos e até cancelamentos de parte dos financiamentos se deveu, principalmente, ao desentendimento entre o Banco Mundial e o Eximbank, que não chegaram a um acordo sobre a responsabilidade de cada um no quadro geral dos financiamentos. O Banco Mundial, inclusive, cessou todos os repasses a partir do segundo semestre de 1952, devido à crise cambial e à discordância sobre a política econômica brasileira (CAMPOS, 2004).

O segundo ponto citado no relatório da CMBEU seria resolver a questão da inflação. No entender da Comissão, o aumento generalizado dos preços no Brasil não era somente causado pelo déficit público, mas também por motivos estruturais do país. Estes problemas estruturais seriam causados pela existência de uma grande demanda de produtos e uma escassez de poupança e investimento.

O terceiro e último ponto citado no relatório foi a questão cambial. A Comissão entendia que era necessária a retirada dos controles de câmbio, pois isto facilitaria a entrada de investimentos estrangeiros.

As soluções propostas no relatório final foram duas: a primeira seria a criação de um banco público de investimentos, o qual captaria recursos através de impostos e com a poupança gerada investiria em projetos vitais para o país. A segunda proposta seria um rígido e estrito controle das contas públicas, visando acabar com o déficit (CAMPOS, 2004).

Conforme o próprio Campos relata, a CMBEU trouxe contribuições importantes e inovadoras para a política econômica:

a) a introdução de técnicas de análise custo/benefício; b) a identificação de pontos de estrangulamento e a captação de investimentos para corrigi-los (tarefa que só viria a ser implementada mais vigorosamente com o Plano de Metas do governo de Kubitschek); c) a proposta de criação do BNDE, como órgão de fornecimento de contrapartida, em cruzeiros, dos financiamentos externos obtidos para os projetos do CMBEU; d) o diagnóstico geral da economia brasileira no início da década dos 50, com um desintoxicante ecletismo, útil numa época em que começavam a surgir elementos de radicalização ideológica. (CAMPOS, 2004, p. 169-170).

Roberto Campos, por ter sido escolhido como conselheiro econômico da Comissão, acabou atuando de forma direta, passando longos períodos com os técnicos e economistas norte-americanos, quando adquiriu e incorporou conceitos fundamentais do pensamento econômico em voga nos Estados Unidos na época. Conforme Godoi (2007), podemos notar que muito das idéias que viriam a nortear o pensamento econômico de Campos nas décadas de 50 e 60 seriam extraídos de conceitos aplicados pelos organismos internacionais da época, conforme tabela abaixo:

<b>PROPOSTAS CMBEU</b>	<b>AÇÃO DE ROBERTO CAMPOS</b>
Defesa da estabilidade monetária: Desenvolvimento sem inflação.	Plano de Estabilização Monetária (PEM), Ajuste Fiscal e correção monetária dos impostos (PAEG).
Necessidade de investir em infra-estrutura por existirem pontos de estrangulamento.	Participação na criação do BNDE, voltado ao enfrentamento dos pontos de estrangulamento.
Defesa da iniciativa privada, mas apoiada no governo quando necessária.	Orientação privatista do BNDE.
Importância do capital estrangeiro, devido à carência de poupança.	Empréstimos do BNDE para atrair o capital estrangeiro.

Quadro 1 – Propostas da CMBEU e ações de Roberto Campos.  
Fonte: GODOI, 2007, p. 50.

### **2.2.3 O pensamento de Eugênio Gudín**

Por fim, como último fator relevante na formação do pensamento econômico de Roberto Campos no início de sua trajetória temos a influência do economista liberal Eugênio Gudín. Segundo o próprio Campos (2004, p. 237) comenta, Gudín foi quem exerceu maior

influência sobre a sua formação de economista. Além do mais, o considerava como “o pioneiro e o mais sábio dos economistas brasileiros.”

Gudin foi o precursor do pensamento liberal no Brasil. Seu auge como economista ocorreu durante as décadas de 40 e 50, quando travou batalhas ideológicas com economistas como Roberto Simonsen e Celso Furtado, conhecidos pelo seu pensamento desenvolvimentista e nacionalista. Gudín acreditava que o livre mercado seria a melhor saída para os países, e rejeitava o Estado intervencionista, assistencial e planejador. Conforme Campos:

Gudin foi um dos poucos economistas brasileiros que não se deixaram seduzir nem pelo keynesianismo nem pelo estruturalismo, popularizado este na década dos 50 pela Cepal. [...] Gudín permaneceu impérvio às duas grandes idiosincrasias da Cepal: a propensão ao intervencionismo estatal e ao ‘dirigismo’ planificador. Talvez com algum exagero, Gudín parecia associar o conceito de ‘planejamento’, que é em si mesmo politicamente neutro, a uma perversão socializante, de estilo ideológico. Aqui é que se revela mais fundamente sua afinidade com os postulados do individualismo econômico da escola austríaca, baseada nos três conceitos de Menger: a) A utilidade subjetiva (em contraposição aos gostos objetivos); b) O método atomístico (que exclui a previsibilidade do comportamento); c) Os fenômenos orgânicos (que ao contrário dos fenômenos pragmáticos, não nascem do desígnio consciente). Nada agradaria mais a Gudín, e nada horrorizaria mais os keynesianos, marxistas e estruturalistas, do que a definição de Hayek, segundo a qual a tarefa da economia seria apenas explicar ‘as consequências não intervencionistas da ação humana’. (CAMPOS, 2004, p. 242).

Roberto Campos teve seu primeiro contato direto com Gudín na Conferência Monetária de Bretton Woods, em 1944, na qual se definiria o sistema monetário internacional do pós-guerra. Nesta época, Gudín já era um economista de renome internacional, talvez o mais renomado pensador brasileiro da época. Campos trabalhou na Conferência a serviço do Itamaraty, e pode acompanhar debates do economista brasileiro com pensadores do nível de Lord Keynes, Dean Acheson, Sir Denis Robertson, dentre outros. A partir de então passou a acompanhar mais de perto o pensamento de Gudín e sua incansável luta contra a corrente desenvolvimentista e nacionalista vigente nas décadas posteriores. Gudín (1959, p. 210) afirmava que “indústria não é sinônimo de prosperidade, como agricultura não é sinônimo de pobreza... Indústria e agricultura de boa produtividade é que são sinônimos de prosperidade.”

Apesar de no início da década de 50 Campos considerar algumas posições defendidas por Gudín um pouco extremas, principalmente quanto à aversão ao desenvolvimento induzido em certa forma pelo Estado, podemos notar que ao longo dos anos posteriores houve uma

aproximação de Campos ao ideário ortodoxo defendido por Gudin. Mesmo quando as idéias de ambos se opunham, Campos sempre respeitou os ideais de Gudin e posteriormente afirmou que na emoção da sua juventude acabava não tendo maturidade suficiente para acompanhar, então, o pensamento de Gudin (CAMPOS, 2004).

Em sua autobiografia, Campos faz um agradecimento ao que considerou a maior contribuição histórica de Gudin ao pensamento econômico brasileiro:

Pessoalmente, sou imensamente grato a Eugênio Gudin, pela sua insone luta contra três deformações de nossa mentalidade: o ‘pseudo-nacionalismo’, o ‘pseudo-igualitarismo’ e o ‘pseudo-liberalismo’. O ‘pseudo-nacionalismo’ é o daqueles que pensam que o nacionalismo se comprova com férvidos discursos, quando a nação precisa é de resultados. Nacionalismo é criar empregos; é amar seu país, sem odiar os outros. O ‘pseudo-igualitarismo’ é o daqueles que pensam ser possível assegurar a todos o ‘sucesso’, quando na realidade o máximo que a sociedade pode fazer é facilitar a todos o ‘acesso’. Se insistirmos em castigar o sucesso, ao invés de melhorar o acesso, acabaremos, como dizia Lord Acton, tornando vã a esperança da liberdade, em virtude de uma fatal paixão pela igualdade. O pseudoliberalismo é o daqueles que pensam que é possível ser liberal em política e intervencionista em economia, quando, se alguma coisa a história nos ensina, é que a concentração de poder econômico no Estado acaba infirmando, mais cedo ou mais tarde, o pluralismo político. (CAMPOS, 2004, p. 243).

### **3 A FASE DESENVOLVIMENTISTA DE ROBERTO CAMPOS E SUA ATUAÇÃO NO CAMPO POLÍTICO**

Neste capítulo analisaremos a fase desenvolvimentista do pensamento de Campos, identificando, conforme classificação de Bielschowsky (2004), o seu pensamento como desenvolvimentista não-nacionalista em três períodos distintos, além de acompanhar a passagem do economista pelo BNDE e pelos governos JK e Castello Branco.

#### **3.1 A proposta desenvolvimentista não-nacionalista**

O início da década de 50 foi marcado por um intenso debate ideológico. Roberto Campos costumava classificar este período como o da “batalha dos ismos”. Ricardo Bielschowski, em seu ensaio de historiografia brasileira dedicado especialmente ao período, afirma que se podem distinguir naquele período cinco correntes de pensamento econômico atuando no Brasil. Existiriam três variantes do desenvolvimentismo (setor privado, setor público não-nacionalista e setor público nacionalista); o neoliberalismo (à direita do desenvolvimentismo), e a corrente socialista (à esquerda do desenvolvimentismo) (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 07).

Bielschowsky (2004, p. 103) classificou Campos, nesta época, como pertencente à corrente dos economistas desenvolvimentistas, ligados ao setor público e não-nacionalistas. Juntamente com Campos, Bielschowsky inclui neste mesmo campo ideológico Horácio Lafer, Ary Torres, Glycon de Paiva e Lucas Lopes. Conforme o autor, esta corrente, em oposição às outras duas correntes desenvolvimentistas que haviam surgido na década de 30, só veio à tona no início dos anos 50. A união desses intelectuais só teria se dado durante o segundo governo Vargas, quando se instituiu o projeto de planejamento da CMBEU, e posteriormente o BNDE.

Embora considerasse a análise ideológica de Bielschowski objetiva e correta, Campos discordava da designação de desenvolvimentista não-nacionalista:

Todos nos considerávamos nacionalistas. A diferença essencial era metodológica. Os chamados desenvolvimentistas não estatistas acreditavam na imprescindibilidade da cooperação do capital estrangeiro, mesmo nas atividades de infra-estrutura, enquanto que os desenvolvimentistas nacionalistas acentuavam a tônica de intervenção governamental e eram



hostis à participação de capital estrangeiro nos chamados setores estratégicos, que incluíam a infra-estrutura básica de energia e transportes.

As linhas divisórias entre os diferentes grupos não eram tão nítidas, entretanto, como o fazia crer a literatura da época. Os desenvolvimentistas não-nacionalistas, ou para usar um termo melhor, desenvolvimentistas liberais, tinham muitos pontos em comum com a escola liberal clássica, chefiada por Eugênio Gudin e Octávio Bulhões. Comungavam com estes na preocupação com problemas de estabilização monetária, na aceitação do investimento privado como motor do desenvolvimento, na oposição ao estatismo e na abertura para capitais estrangeiros. Deles se diferenciavam apenas na crença, um pouco ingênua, no planejamento estatal. (CAMPOS, 2004, p. 197).

Conforme Bielschowsky (2004), os desenvolvimentistas não-nacionalistas, ou desenvolvimentistas liberais, para usar a definição da preferência de Campos, tinham um ponto em comum com os desenvolvimentistas do setor público, que era o projeto de industrialização planejada. No entanto, com o passar do tempo, foram surgindo divergências que afastariam cada vez mais essas duas correntes ideologicamente.

Embora a corrente de Campos não fosse, de um modo geral, contrária a investimentos estatais, ela combatia a sua expansão ilimitada, afirmando que o Estado não deveria ocupar o espaço em que a iniciativa privada poderia atuar com maior eficiência. Para os não-nacionalistas, em setores como infra-estrutura e mineração, nos quais seriam necessários grandes investimentos, e o capital privado nacional não teria recursos suficientes, seria preferível a opção pelo capital estrangeiro, ao invés do investimento com capital estatal brasileiro (BIELSCHOWKY, 2004).

Um segundo ponto da corrente desenvolvimentista não-nacionalista era a ênfase que dava à necessidade de controle da inflação, não hesitando em apoiar medidas de estabilidade monetária. Essas políticas de controle inflacionário, para eles, não seriam incompatíveis com o crescimento econômico.

Esses dois pontos aproximariam, ao longo da década de 1950, o pensamento da corrente desenvolvimentista não-nacionalista da corrente dos pensadores neoliberais. A diferenciação entre ambas as ideologias permaneceria no fato de que os neoliberais não concordavam com as teses desenvolvimentistas do projeto de industrialização com base no planejamento econômico.

Bielschowsky (2004, p. 105) afirma que Campos foi, sem dúvida, o principal economista desenvolvimentista da nova ordem no Brasil, que passava da velha estrutura agrário-exportadora à nova estrutura de economia industrial internacionalizada. De todos os economistas brasileiros, Campos foi aquele cujo projeto de desenvolvimento esteve mais

próximo da política de investimentos efetivamente realizada, como por exemplo, os projetos da CMBEU e o Plano de Metas do governo Kubitschek.

Campos, conforme análise de Bielschowsky (2004), teria tido três fases distintas no seu período desenvolvimentista, de 1950 a 1964. O primeiro período coincide com a sua participação na CMBEU e na criação do BNDE, nos anos de 1952 e 1953. Nesta fase, ele poderia ser definido como um nacionalista convicto, e seus textos e idéias tinham como ponto chave a proposta de planejamento do desenvolvimento. Esta primeira fase teria terminado após sua saída do BNDE, em 1953, por divergências políticas com o então superintendente do Órgão.

A segunda fase ideológica de Campos no seu período desenvolvimentista teria início no seu retorno à diretoria do BNDE, em 1955. Nesta época já se podia ver em seu pensamento uma crítica à política monetária e cambial brasileira, um ataque à estatização, a qual considerava excessiva, e a defesa do investimento com capital estrangeiro. Entretanto, Campos continuava com a sua posição favorável ao planejamento da industrialização e do desenvolvimento econômico.

Por fim, temos a terceira fase, que teria iniciado após a sua saída do BNDE, em 1959, após o rompimento do governo Kubitschek com o FMI. Nesta época, talvez por estar de certa forma amargurado com sua saída do governo, Campos passaria a aumentar as críticas à política econômica oficial e às proposições nacionalistas da esquerda brasileira. O tom de suas críticas ao governo só viria a diminuir, em 1962, quando foi nomeado embaixador em Washington (BIELSCHOWSKY, 2004).

Campos, neste seu primeiro período ideológico acreditava que o planejamento era crucial para guiar um país subdesenvolvido como o Brasil ao desenvolvimento econômico:

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).

Inclinava-me também, mais que os mestres neoliberais, a aceitar a ênfase cepalina sobre substituição das 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 três argumentos básicos que justificariam, nos países subdesenvolvidos, um esforço de planejamento e um grau de intervenção estatal dispensável nas economias maduras: (a) a debilidade da iniciativa privada; (b) a necessidade de concentração de recursos, por via fiscal, em virtude da inexistência de um mercado de capitais capaz de

mobilizá-los; e (c) a faculdade telescópica<sup>7</sup> do governo para investimentos de longa maturação. (CAMPOS, 2004, p. 169).

Campos via, portanto, estes fatores como determinantes para se decidir pela indução do desenvolvimento via planejamento estatal. Para ele, se o desenvolvimento fosse deixado à iniciativa espontânea, ele seria demasiado lento, portanto, seria imprescindível a presença do Estado para acelerar este processo.

Além disto, seria necessária a intervenção estatal na economia com o intuito de fomentar o desenvolvimento por algumas razões presentes no Brasil. Para Campos (2004), faltava à classe empreendedora brasileira a mentalidade que havia sido vista em países desenvolvidos como os Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, que ele chamou de “puritanismo voluntário”. Este “puritanismo” induziria as elites econômicas a investirem seus recursos na formação de capital e ao consumo racional. Devido às elites econômicas brasileiras estarem desviando os recursos, gastando-os de forma irracional e desqualificada, o capital destinado ao investimento produtivo acabava sendo escasso e insuficiente para o desenvolvimento.

Outro fator determinante, segundo Campos, seria o chamado “efeito demonstração”, que era a reprodução em países subdesenvolvidos dos hábitos de consumo dos países desenvolvidos, em grande parte influenciados pelos meios de comunicação. Isto acarretaria um excesso de consumo privado, escasseando assim os recursos que, se consumidos racionalmente e poupados, criariam fundos para investimentos produtivos (CAMPOS, 2004).

Os fatores acima descritos levariam à intervenção estatal, como forma de tentar regular o consumo presente e permitir assim a geração de poupança visando o posterior investimento. Sem esta intervenção estatal, não haveria espontaneamente a possibilidade de desenvolvimento rápido e integral, já que os recursos não seriam poupados e aplicados da forma necessária economicamente.

De qualquer forma, Campos defende que não é qualquer Estado que deve participar do planejamento. Para isto ocorrer de forma eficiente, o Estado deve ser “neutro”, ou seja, deve traduzir a “volição coletiva” – ou interesse geral. O Estado deve, então, ser dotado de racionalidade suficiente para se colocar acima dos interesses das partes e dos grupos distintos, ser neutro à pressão exercida por estes (PEREZ, 1999, p. 98).

Conforme Perez (1999, p. 98), três formas de planejamento são apresentadas por Campos: a) planejamento global ou integral; b) planejamento parcial; e c) planejamento a

---

<sup>7</sup> “Faculdade telescópica” seria, para Campos, a capacidade única que só o governo teria de tomar decisões de longo prazo no tocante à economia, evitando assim um problema futuro de escassez. A sociedade em geral não teria esta faculdade pois tenderia ao imediatismo (PEREZ, 1999).

partir dos pontos de germinação. No caso do primeiro ponto, Campos afirma que ele é dificilmente conciliável aos países com estruturas liberais ou capitalistas – sendo utilizado principalmente em países socialistas – e presume a “planificação completa, tanto das inversões como do consumo”. O planejamento parcial, como o próprio nome já diz, é aplicado apenas em parte dos setores, sendo o exemplo típico a economia britânica. Esta forma de planejamento tem um perfil mais coordenador que interventor, onde há espaço para as decisões individuais do consumidor.

Por fim, temos a forma de planejamento que seria indicado aos países subdesenvolvidos como o Brasil. O planejamento a partir dos pontos de germinação seria aplicado após a identificação dos pontos críticos – ou gargalos. O poder público então investiria nos setores em que a iniciativa privada não teria interesse ou condições, transformando-os nos chamados pontos de germinação. Este modelo, além de preservar o espaço para a iniciativa privada, limita a intervenção estatal, pois ela é pontual e racional, evitando erros e custos desnecessários.

Campos chamava esta terceira via de planejamento de “planejamento seccional” e ele se diferenciaria do planejamento integral, proposto pela CEPAL, por este se tratar de uma intervenção global na economia, enquanto que aquele se manteria focado em alguns setores vitais. Bielschowsky apresenta da seguinte forma as duas visões de planejamento, valendo frisar que esta visão é apreciada por Campos (2004), conforme observou em sua autobiografia:

[...] O planejamento seccional corresponde à localização de alguns setores que constituem pontos de estrangulamento e/ou pontos de germinação da economia e à definição de objetivos setoriais, de modo que o Estado, através de uma série de mecanismos, promova uma política econômica visando garantir as taxas de investimento necessárias. Estas, porém, são calculadas de forma relativamente independente de projeções globais e de estimativas das demandas intersetoriais da economia. Já o método da CEPAL, utilizado por Furtado, pretende-se muito mais abrangente. O objetivo subjacente aos trabalhos do órgão é o planejamento global da economia. Parte-se de uma meta macroeconômica de crescimento, predefinida de acordo com o levantamento das possibilidades de expansão do sistema como um todo e calculada com base em estimativas de relação capital/produto, da taxa de poupança, e nos termos de troca. As projeções setoriais são então feitas de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 153).

Campos (2004), posteriormente, afirma que sua intuição inicial estava correta quanto ao planejamento global proposto pela CEPAL ser problemático. Segundo ele, os países latino-

americanos que experimentaram este modelo, como o Chile (com o presidente Salvador Allende), e o Peru (com o General Velasco Alvarado), não tiveram resultados efetivos. Na sua concepção, o planejamento global era ilusório caso não fosse acompanhado de um autoritarismo de esquerda. E este autoritarismo também não seria a solução, longe disso, já que ao longo dos anos iria produzir um misto de “tirania política e ineficiência econômica”.

Nas palavras de Campos, o planejamento seccional teria uma série de benefícios em relação ao planejamento global:

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

Godoi (2007) afirma que para Campos era importante se definir o papel do Estado, já que se precisaria delimitar os limites e o escopo da intervenção estatal. O planejamento deveria ser predominantemente privatista, sempre dando prioridade para o controle e financiamento pelo setor privado. O Estado deveria participar somente quando não houvesse interesse particular.

No entanto, quando o desenvolvimento resultasse em interesses das massas, ou seja, melhorasse o padrão de vida da população, seria necessária uma maior participação estatal. De toda forma, o resultado desta participação deixaria seqüelas, já que a administração estatal seria menos eficiente em países subdesenvolvidos do que em países já desenvolvidos, pois haveria a tendência ao paternalismo estatal, o uso da máquina pública para se obter benefícios políticos.

Tais interesses acabariam por gerar uma descontinuidade gerencial, já que o recrutamento de pessoal não se daria apenas na meritocracia, mas também por meio de afinidades políticas, o que causaria uma redução da eficiência governamental. Portanto, o governo deveria atuar de forma limitada nas empresas, somente onde fosse de extrema necessidade, como é o caso dos “pontos de estrangulamento”.

Outros fatores de benefício do planejamento seccional ao invés do global, conforme Godoi (2007), seriam: a) a diminuição da possibilidade de erro. Quanto mais amplo fosse o controle estatal, maiores seriam as responsabilidades, e, portanto, haveria um risco maior de

decisões errôneas; b) o planejamento seccional evitaria ingerências, pois é muito complexo se fazer um planejamento amplo, sem a obtenção de uma grande quantidade de informações estatísticas necessárias. Além disso, o setor público seria menos eficiente que a iniciativa privada, e há diferenças estruturais dentro do país. Para Campos, o Brasil era muito vasto, complexo e com uma infinidade de diferenças regionais e subdivisões políticas, o que dificultaria o planejamento global.

Posteriormente a sua saída do BNDE em meados de 1953, a morte de Vargas, em 1954, e a conseqüente crise política dela decorrente, temos o início da segunda fase desenvolvimentista de Roberto Campos, conforme análise de Bielschowsky (2004). Podemos dizer que Campos começa, lentamente, a se afastar da ideologia desenvolvimentista, apesar de que o rompimento definitivo só se daria no início dos anos 80.

Conforme Perez (1999, p. 102), é nesta época que Campos inicia o questionamento da “faculdade telescópica do Estado” e começa a tomar a inflação brasileira como um problema:

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 a estabilidade de preços com um ritmo menor de desenvolvimento, ou apressar o ritmo de desenvolvimento com sacrifício da estabilidade. (CAMPOS, 1963b apud PEREZ, 1999, p. 102).

Também data desta época a crescente preocupação de Campos com a questão do desequilíbrio cambial. Após seu retorno dos EUA, onde atuou no consulado de Los Angeles, Campos foi nomeado pelo Ministro da Fazenda do presidente Café Filho, Eugênio Gudin, diretor-superintendente do BNDE. Após o pedido de demissão de Gudin, em razão de discordâncias com o presidente Café Filho em função de uma nomeação política para a presidência do Banco do Brasil, assumiu a pasta de Ministro da Fazenda o empresário paulista José Maria Whitaker.

Whitaker tomou posse em abril de 1955, e já deixou claro que o seu objetivo primordial à frente do Ministério seria fazer a reforma cambial. Campos, inicialmente inclinado a pedir demissão do cargo, já que havia sido nomeado pelo então ministro Gudin, foi convencido a ficar. O fato que determinou sua permanência foi que, apesar das diferenças ideológicas com Whitaker, Campos ficou entusiasmado com a idéia da reforma cambial:

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

Mais por intuição do que por análise, eu propugnava para o Brasil da época uma atitude semelhante à que depois foi desenvolvida pelo tigre asiáticos – uma orientação exportadora – em que a taxa cambial seria estritamente neutra, sem as manipulações tradicionais no Brasil, que resultam quase sempre em taxas cambiais sobrevalorizadas, ora subvencionando as importações, ora tributando as exportações. [...] (CAMPOS, 2004, p. 250).

Campos, então, propôs a Whitaker uma série de medidas que considerava vitais para a implementação com sucesso da reforma cambial. Em memorando ao então Ministro da Fazenda, Campos afirmou, como pré-requisitos para a reforma, duas medidas: a) uma política de contenção fiscal, monetária e creditícia, visando a neutralizar, tanto quanto possível, o impacto inflacionário da desvalorização da moeda; b) apressamento da revisão das tarifas das alfândegas, que substituiriam as sobretaxas cambiais na função de contentoras da importação (CAMPOS, 2004).

A proposta de Campos era de se desvalorizar o câmbio até um patamar realista, e posteriormente optar pela simplificação, deixando a taxa de câmbio livre, pois assim se evitaria a criação de expectativas quanto a mudanças periódicas nas faixas cambiais, o que aconteceria caso se adotasse um sistema de pauta mínima. Campos acreditava que a reforma cambial só teria sucesso caso se eliminasse, de uma só vez, todas as manipulações, o que só aconteceria totalmente com a adoção da taxa livre.

Em sua autobiografia Campos faz uma análise de quais teriam sido os efeitos da reforma cambial na economia brasileira:

A reforma cambial teria marcado uma oportuna ruptura com a tradição de pessimismo da Cepal quanto à elasticidade das exportações. A meu ver, havíamos explorado, além de qualquer limite prudencial, o processo de substituição de importações. Esse, ao desincentivar a diversificação das exportações através da manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, perpetuava o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Desvalorizações periódicas tinham a desvantagem de gerar movimentos especulativos, à medida que se acentuava a percepção dos agentes econômicos da sobrevalorização cambial, além de colocarem um problema fundamental – o governo não teria condições de determinar, com qualquer grau de precisão, a taxa de equilíbrio. Nessas condições era inútil um esforço de adivinhação. Se a taxa escolhida fosse a de equilíbrio, não era preciso declará-la porque o mercado a praticaria; se fosse uma taxa artificial, adviriam distorções. (CAMPOS, 2004, p. 252).

A proposta da reforma cambial foi submetida à aprovação do FMI, o qual, apesar de algumas divergências, apoiou a intenção do governo brasileiro. No entanto, por decisão do ministro Whitaker, a proposta foi submetida à aprovação dos demais Ministros, que acabaram, em sua maioria, por rejeitar as alterações, em grande parte por entenderem que esta viria a prejudicar os interesses de suas pastas, como, por exemplo, encarecendo o custo de bens, como o combustível (no caso da Aeronáutica) e o dos tratores e implementos agrícolas (no caso do Ministério da Agricultura).

Diante da rejeição por parte dos Ministros, Whitaker pediu demissão do Ministério e a proposta de reforma cambial acabou esquecida. Campos (2004) afirma que ali se perderia a chance de o Brasil se tornar uma potência exportadora, ainda na década de 50, o que ocorreria em países como os tigres asiáticos na década de 80.

Entretanto, a sua maior bandeira ideológica após 1955 foi sem dúvida a questão inflacionária e a defesa da estabilização monetária. Nesta época temos uma bipolarização, no tocante à inflação, de duas correntes: os estruturalistas e os monetaristas. Os primeiros afirmavam que era impossível aliar crescimento econômico com combate à inflação, já que esta seria um subproduto do crescimento, uma vez que os diversos setores da economia se desenvolveriam em ritmos diferentes, ocorrendo em alguns casos um excesso de demanda. Ou seja, a inflação seria causada por problemas estruturais – poupança insuficiente para os investimentos necessários à industrialização acelerada; insuficiente capacidade de importação; diferente velocidade de ajuste entre a oferta e a demanda em alguns setores. No longo prazo, mediante a transformação e a evolução da estrutura sócio-econômica dos países subdesenvolvidos, a inflação iria diminuir (CAMPOS, 2004).

Já os monetaristas seriam aqueles economistas que acreditavam que a inflação é causada por um desequilíbrio do orçamento público e deveria ser combatido com a contenção de crédito, para frear o consumo, e o controle e a redução das despesas públicas, de forma a equilibrar as contas públicas. O desequilíbrio seria causado por uma série de equívocos da política econômica do Estado, que ignoraria as reais condições da economia e tomaria decisões equivocada.

Campos tentou ao longo da década amadurecer e desenvolver a idéia de que o desenvolvimento poderia sim, ao contrário do que afirmavam os estruturalistas, ocorrer juntamente com um controle inflacionário rígido. Esta idéia iria de certa forma em oposição às duas correntes tradicionais. Campos afirmava que, nessa controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, ele se posicionava em igual distância dos dois pólos, já que seu ponto de vista seria bastante eclético (CAMPOS, 1963c, p. 157).



Bielschowsky (2004) afirma que apesar de, nesta época, Campos não se enquadrar exatamente em nenhuma das duas bases teóricas, ao menos ele estaria mais próximo dos monetaristas, já que seus escritos da época o opõem fortemente às soluções propostas pelos estruturalistas. Entretanto, em muitos dos seus textos do período, ele cita e reconhece de certa forma os problemas estruturais, que gerariam desequilíbrios. Na verdade ele usava esta análise para fortalecer a sua idéia de que a má gestão do Estado seria a principal causa do aumento generalizado dos preços. “Sua posição básica era de que, no caso brasileiro, a inflação vinha sendo causada pelo excesso de demanda, viabilizada por déficits no orçamento público e por expansão de crédito anormal, e provocada por uma insuficiência de oferta que advinha muito mais da má gestão da política econômica do que de rigidez estrutural.” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 119).

Além da questão inflacionária, outro tema surge com força no pensamento de Roberto Campos na segunda metade da década de 50: a defesa dos investimentos no país do capital estrangeiro e, de forma correlacionada com isto, o papel do Estado e das empresas estatais na economia.

Campos passou a defender de forma veemente a participação de capital estrangeiro em investimentos no país, pois, na sua visão de então, existiria uma insuficiência de capitais nacionais, além de *know-how* e de capacidade para importar. Portanto, seria interessante criar uma política de atração de capitais externos, de forma a suprir essas deficiências. O Estado deveria participar do setor produtivo somente em projetos vitais, nos quais não houvesse interesse de investimento do capital privado nacional e internacional. Nesta questão Campos afirmava que havia uma irracionalidade por parte do Estado e das políticas nacionalistas, em voga na época:

Se existe a possibilidade de se estabelecer uma divisão do trabalho entre o capital nacional e o estrangeiro, com vistas a apressar o ritmo normal de capitalização do país, a atitude racional parece-me ser a de procurarmos orientar o capital estrangeiro, que provém geralmente de países de alta densidade de capital para os ramos de investimento: 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, 1963a, p. 133).

E complementa que a política de oposição ao capital estrangeiro acabava prejudicando o país, já que, ao invés de aproveitar o capital estrangeiro para resolver os

chamados pontos de estrangulamento, com a rejeição acaba o direcionando a áreas menos necessitadas:

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

Essa contribuição, ao meu ver negativa, do nacionalismo temperamental para a industrialização do Brasil. (CAMPOS, 1963a, p. 134).

Complementando esta idéia do investimento com capital estrangeiro no país, havia um forte debate sobre as remessas de lucros de empresas estrangeiras atuando no Brasil para o exterior. Os nacionalistas, à época, definiam o capital estrangeiro como um “parasita”, que sugava a mais-valia dos trabalhadores brasileiros e enviava ao seu país de origem um valor muito mais alto do que o aqui investido. Como forma de limitar este “mal”, eles propunham que o Estado formulasse uma lei que limitasse os valores das remessas.

A visão de Campos era exatamente oposta à da esquerda nacionalista. Ele minimizou a idéia de “sangria”, mostrando através de dados que a remessa de lucros, na verdade, correspondia a uma pequena parcela do passivo do Balanço de Pagamentos, e uma parcela ínfima do Produto Interno Bruto. Para ele esta análise era equivocada, pois desconsiderava vários efeitos positivos, como a receita das exportações ligadas a atividades estrangeiras no país, ou a liberação de divisas pelo valor adicionado dos produtos substitutivos de importações, além de não levar em conta o aumento da capacidade produtiva e tecnológica do país, nem tampouco o aumento conseqüente da capacidade doméstica de poupança e investimento (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 124).

Por fim, temos a terceira e última fase desenvolvimentista em Campos. Este período teria início após sua saída da presidência do BNDE, em 1959, em virtude do rompimento de Juscelino Kubistchek com o FMI. Conforme análise de Bielchowsky (2004), nesta época Campos acentua o tom de suas críticas à política oficial do governo, afirmando que a política monetária seria acomodatória. Sua posição de ataque ao governo diminuiu um pouco com a

posse de Jânio Quadros e sua posterior participação indireta no governo como negociador da dívida pública brasileira junto aos países europeus, e posteriormente sua nomeação como Embaixador em Washington.

Nesta sua fase final como desenvolvimentista não-nacionalista, podemos ver que ele começa a se aproximar cada vez mais do ideário conservador, se opondo fortemente à esquerda nacionalista e aos estruturalistas. Há um aprofundamento da sua idéia de defesa da estabilidade monetária, a qual se tornaria sua principal bandeira nos anos posteriores.

### **3.2 O BNDE e sua atuação como diretor**

O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. A sua criação resultou da necessidade, durante os trabalhos da CMBEU, da existência de um órgão de fornecimento de contrapartida, em cruzeiros, dos financiamentos externos que seriam obtidos para os projetos da Comissão. Além do mais, o BNDE também teria como função gerir e administrar os demais recursos que seriam destinados aos projetos aprovados. Estes recursos, em específico, seriam oriundos de um adicional do Imposto de Renda, além de dividendos de participação da União no capital de sociedades mistas, entre outros, que fariam parte do chamado Fundo de Reparçamento Econômico (CAMPOS, 2004).

A criação de um novo banco estatal foi necessária, pois as instituições até então existentes não teriam condições de absorver de forma eficiente e pura as funções exclusivas de um banco de financiamento. Conforme Campos (1982, p. 3), “[...] as organizações existentes não estavam equipadas, realmente, para a tecnologia de análise de rentabilidade de projeto (sic). Era uma coisa nova no Brasil àquela época, e justificava-se, portanto, a criação de uma entidade nova.”

Como membro da CMBEU, Campos foi nomeado diretor econômico do BNDE, ficando responsável pela organização do Departamento Econômico do Órgão. Neste primeiro momento, o BNDE teve como função a coordenação dos financiamentos dos projetos específicos aprovados pela CMBEU. A primeira passagem de Campos foi curta, já que em 22 de julho de 1953 ele solicitou exoneração em virtude de desentendimentos com o então superintendente do Banco, Maciel Filho. Campos discordava da politização do órgão,

alegando que a idéia inicial era a criação de uma estrutura técnica, com pessoas nomeadas a partir da sua capacidade e não por interesses políticos.

Feita esta breve referência sobre a criação do BNDE e a primeira passagem de Campos pela instituição, partiremos agora para análise do principal objetivo deste ponto do capítulo, que é a segunda passagem de Campos pelo Banco, e sua participação, em paralelo, no início do governo de Juscelino Kubitschek, como membro do Conselho de Desenvolvimento<sup>8</sup>.

Após seu retorno ao BNDES, em 1955, durante o governo do presidente Café Filho, quando foi nomeado diretor superintendente da Instituição, Campos participou do governo, como já relatado anteriormente, dando ênfase à proposta, que acabou não sendo aprovada, da reforma cambial, durante o período de Whitaker no Ministério da Fazenda.

Ainda durante a campanha presidencial de 1955, colaborou com Lucas Lopes, então responsável pelo plano econômico do candidato a presidência Juscelino Kubitschek. Como proposta de governo, Kubitschek lançou o famoso Plano de Metas, que passaria a ser o carro chefe de sua campanha eleitoral e posteriormente seria a base de seu governo. Campos, juntamente com Lucas Lopes, foi o responsável direto pela elaboração do projeto.

Conforme Campos relatou em sua autobiografia, o Plano de Metas sofreu questionamentos na época de sua proposição:

O Plano de Metas foi validamente criticado, à sua época, por ser essencialmente um programa setorial, sem adequada análise macroeconômica. Era um conjunto de projetos relativos a energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e educação técnica, agrupados em 30 metas setoriais. Representava uma evolução natural da técnica de planejamento oriunda da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. Esta se havia concentrado na correção dos ‘pontos de estrangulamento’ da economia, cujas prioridades eram óbvias. Com os trabalhos do BNDE e do Plano de Metas, desenvolveu-se a teoria dos ‘pontos de germinação’. Isso envolvia uma análise um pouco mais sofisticada das ‘vinculações para frente’ (forward linkages) e ‘vinculações para trás’ (backward linkages), popularizadas alguns anos depois pelo teorista do desenvolvimento Albert Hirschman. (CAMPOS, 2004, p. 269).

Entretanto, Campos (2004, p. 269) complementa que, à época, ele e Lucas Lopes já tinham consciência de que eram necessárias medidas macroeconômicas, de forma a compatibilizar o Plano de Metas com um razoável controle inflacionário e com a questão

---

<sup>8</sup> O Conselho de Desenvolvimento do governo JK foi um órgão, criado em fevereiro de 1956, diretamente ligado à presidência, que tinha como finalidade coordenar a política econômica do governo. O Conselho seria responsável pela formulação de projetos relativos ao Plano de Metas (GODOY JUNIOR, 2006)

cambial. Por isto, juntamente com o Plano de Metas, foram propostos outros dois elementos: uma programação monetária e fiscal, e uma reforma cambial.

A reforma cambial se basearia na liberação das taxas de câmbio, que seriam reguladas pela forças do mercado, se opondo então à tradição brasileira de taxas sobrevalorizadas, que encorajavam as importações e desestimulavam as exportações. A idéia desta reforma cambial era semelhante à proposta no governo Café Filho, pelo ministro José Maria Whitaker, e com participação direta de Campos.

Para a questão monetária e fiscal, ainda durante a campanha, foi elaborado um documento com um programa de estabilização monetária, intitulado “Perspectivas da Economia Brasileira”. Este documento tratava de temas variados, como crescimento, inflação, balanço de pagamentos, investimentos, entre outros aspectos da economia nacional. Conforme Campos (2004, p. 270), “as preocupações centrais óbvias eram a contenção da inflação e o saneamento do balanço de pagamentos [...]” O documento também propunha as medidas corretivas para os problemas citados.

Campos comenta que houve uma alteração das prioridades de investimento do BNDE da fase de sua criação para esta segunda fase, após a eleição de Kubitschek:

As decisões sobre prioridades de investimento, na fase inicial do BNDE, eram fáceis, e de certa foram pré-determinadas. Em vista da escassez de transporte e energia, levando à subutilização da capacidade industrial existente e a altas perdas agrícolas, a ênfase natural seria a melhoria da relação capital/produto e a obtenção de um efeito antiinflacionário. (CAMPOS, 2004, p. 257).

E complementa sobre o novo critério do BNDE nesta fase:

Na segunda fase do BNDE, dominada pela preparação e implementação do Plano de Metas, do governo Kubitschek, os critérios foram refinados para levar em conta os ‘pontos de germinação’, ou seja, as repercussões do investimento para adiante e para trás da cadeia produtiva. [...] (CAMPOS, 2004, p. 257).

Em junho de 1958 Campos assumiu a presidência do BNDE, no lugar de Lucas Lopes, que foi nomeado Ministério da Fazenda. Ambos faziam parte, concomitantemente, do Conselho de Desenvolvimento. Em setembro do mesmo ano foi lançado o Programa de Estabilização Monetária (PEM), que nada mais era do que um programa econômico aprofundando e complementando os pontos já citados no documento de campanha de Kubitschek, “Perspectivas da economia Brasileira”. Conforme Campos (2004, p. 344), na

proposta do PEM “[...] explicitava-se o objetivo de assegurar compatibilidade entre o programa antiinflacionário e o Plano de Metas, e se procurava por assim dizer, ‘racionalizar’ a construção de Brasília”.

O programa seria inicialmente dividido em duas etapas: a fase de “transição e reajustamento” e a fase de “estabilização”. A fase de “transição e reajustamento” se estenderia até o fim de 1959 e teria dois objetivos centrais. O primeiro objetivo, sob o ponto de vista econômico, seria corrigir as distorções criadas pela inflação na distribuição de renda, na alocação dos investimentos e nos preços do setor externo da economia. O segundo objetivo, sob o ponto de vista social, seria fazer com que os reajustes no salário nominal se traduzissem em efetiva melhoria do salário real, ao invés de serem imediatamente corrompidos pela inflação (CAMPOS, 2004, p. 344-345).

A partir de 1960 começaria a segunda fase do programa, a chamada fase de “estabilização”, em que se procuraria adequar a expansão dos meios de pagamento ao aumento do produto real, de forma a se tentar assegurar a estabilidade dos preços internos e o reequilíbrio das contas externas (CAMPOS, 2004, p. 345).

Conforme Godoi (2007, p. 80), o PEM teria dois vetores: o controle da expansão monetária e a correção do desequilíbrio financeiro do setor público. No primeiro vetor o crédito teria de ser contido, como forma de diminuir a quantidade de moeda em circulação. Para isto seriam estabelecidos tetos de crédito para os bancos e controle dos depósitos compulsórios. No segundo vetor, seria aumentada a arrecadação através de uma reforma nos tributos, corrigindo assim o valor das dívidas privadas com o fisco. As alíquotas de renda, de consumo e de selo seriam alteradas.

O PEM foi encaminhado para discussão no Congresso, onde acabou sofrendo contestação e resistência de diversos grupos, que temiam que o ajuste fiscal proposto pelo pacote fosse causar redução salarial e tivesse impactos negativos junto à população, causando impopularidade. Também havia certo receio de que o programa causasse uma recessão ou inviabilizasse o Plano de Metas, então o principal objetivo de Kubistchek, juntamente com a chamada “meta síntese”, a construção de Brasília. O PEM acabou sendo rejeitado, tanto no Congresso, como por Kubistchek, que em momento algum se empenhou com afinco na sua aprovação, pois temia as consequências negativas ao seu pacote desenvolvimentista caso o PEM fosse realmente aprovado e posto em prática.

Campos pediu demissão de suas funções no BNDE em meados de 1959, juntamente com seu desligamento de qualquer vínculo com o governo de Kubitschek. Ele se sentia injustiçado pela não aprovação do PEM, pela controvérsia surgida na tentativa de aprovação

do acordo de Roboré<sup>9</sup>, além de começar a ficar extremamente insatisfeito com a postura econômica do governo, como no caso do rompimento com o FMI.

Campos (2004) faz uma análise da contribuição que o BNDE trouxe à economia brasileira. Segundo ele, o ponto fundamental foi a racionalização da nossa política econômica, além da fundamental análise prévia dos investimentos a serem financiados. Ele cita que esta contribuição do BNDE ao país na década de 50 foi adequadamente descrita por Lourdes Sola:

O BNDE foi uma das instituições-chave no processo de formação de decisões econômicas nos anos 50, em vista das múltiplas funções que exercem (sic). As principais foram: a) a de principal intermediário financeiro entre as agências de crédito e os grupos privados ou empresas estatais; b) a de agência planejadora, na medida em que definiu a política de investimentos e assumiu a responsabilidade da preparação de projetos específicos; c) a de agência privilegiada, através da qual o estado garantia a redistribuição do poder em favor de grupos industriais dedicados ao atendimento do mercado interno. Ao dar acesso preferencial a novos recursos e crédito favorecido, minimizou os riscos em investimentos novos nas áreas prioritárias de bens de equipamento, bens duráveis de consumo, internos básicos, transporte e energia. (SOLA, 1982, apud CAMPOS, 2004, p. 258-259).

### **3.3 O governo Castello Branco e o Plano de Ação Econômica do Governo**

Após sua saída do governo Juscelino Kubitschek em 1959, Roberto Campos voltou à diplomacia. Manteve-se até o início de 1964 trabalhando no Itamaraty, participando neste período da renegociação da dívida externa brasileira junto aos países europeus, no governo de Jânio Quadros, e posteriormente atuando como embaixador brasileiro em Washington.

Com a tomada do poder pelos militares em 1º de abril de 1964<sup>10</sup>, e com a ascensão do Marechal Humberto Castello Branco à presidência da República, Campos foi convidado por ele para assumir o Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica. Em

<sup>9</sup> O chamado Acordo de Roboré foram tratados celebrados entre o Brasil e a Bolívia. O ponto de maior polêmica versa sobre a exploração de petróleo por parte do Brasil. Campos defendia a participação de empresas de capital estrangeiro, juntamente com a Petrobrás, na prospecção, mas enfrentou críticas e foi chamado de “entreguista” pelos nacionalistas que discordavam da sua posição, que acabou sendo rejeitada no Congresso Nacional.

<sup>10</sup> Os oponentes do regime intitulam esta tomada do poder pelos militares como “Golpe Militar”. Já os adeptos do movimento, costumam chamá-la de “Revolução”. A idéia inicial do grupo “sorbonista”, liderado por Castello Branco, seria um período de transição dos militares no poder, de forma a reordenar a administração pública e afastar o risco do comunismo. Após esta reorganização, que não deveria durar mais que poucos anos, haveria uma redemocratização do país. Para Campos, “a Revolução de 1964 fora um duro apelo à realidade; uma tentativa de substituir a paixão pela razão. [...]” (CAMPOS, 2004, p. 609).

uma reunião entre os dois, no dia 19 de abril de 1964, Campos recusou inicialmente o convite, alegando que estava cansado de planejar programas econômicos que nunca viriam a ser postos em prática, além de esta “luta” ser muitas vezes lenta e impopular. Em sua autobiografia, ele relata parte de sua conversa com Castello Branco:

- O problema – acrescentei – é que num país desorganizado pela inflação é impossível planejar um crescimento, sem uma dolorosa preparação de terreno. A fase inicial de luta contra a inflação é plena de desapontamentos. Os resultados são lentos; muitas vezes o começo da luta contra a inflação resulta em mais inflação, pela necessidade de corrigir preços defasados, notadamente no setor público. Há que cortar orçamento, limitar o crédito, e não deve ser afastada a hipótese de um período recessivo.

Observei, finalmente, que não conhecera até então nenhum político disposto a atravessar esse inverno de impopularidade. Castello amuou-se um pouco e me disse:

- Talvez o senhor me subestime. Não tenho preocupações eleitoreiras. Dedicar-me-ei a salvar o país do caos. A única coisa que o senhor precisa fazer é persuadir-me intelectualmente de que seu programa está correto, de que não há alternativas mais suaves. Se disso estiver persuadido, comprometo-me a executá-lo e enfrentarei as consequências políticas. (CAMPOS, 2004, p. 560).

Campos acabou repensando sua decisão e aceitou o convite, tomando posse já no dia 20 de abril. Campos (2004) comenta que, à época, o país passava por uma grave crise, que incluía, além da inflação acelerada, a paralisação do crescimento, uma crise cambial, além de uma crise de motivação. E as previsões anteriores à alteração do poder eram ruins, já que se previa uma aceleração da inflação e um contínuo declínio da atividade econômica, causada pela retração dos investimentos nacionais e estrangeiros.

Na sua primeira reunião ministerial, realizada no dia 23 de abril, Campos expôs uma prévia de qual seria sua proposta à frente do Ministério. Foi apresentado o “Documento de Trabalho nº 1”, intitulado “A Crise Brasileira e diretrizes de recuperação econômica”. Este documento apresentava uma breve análise dos problemas da economia brasileira na época, enumerando as medidas necessárias à correção destes problemas.

Neste primeiro documento que o economista elaborou como Ministro Extraordinário, ele enumerou quatro razões para o desequilíbrio econômico, as quais intitulou na época “raízes”: “raízes do processo inflacionário”; “raízes da crise de estagnação”; “raízes da crise cambial”, e “raízes da crise de motivação” (CAMPOS, 2004, p. 575).

As “raízes do processo inflacionário” seriam, na época, causadas pelos déficits governamentais e pela pressão salarial contínua. Os déficits geravam inflação de demanda, e a pressão salarial inflação de custos. No caso da “crise de estagnação”, Campos citava como



raízes dois grupos de fatores: os político-institucionais e os erros da política econômica. Já a “crise cambial” tinha a sua “raiz” na taxa cambial sobrevalorizada, a qual incentivava as importações, mas punia e impedia o crescimento das exportações nacionais. Além do mais, haveria uma tendência à cessação do fluxo de investimentos estrangeiros no país. Por fim temos a “crise de motivação”, a qual surgia em virtude de não existir nenhum “projeto nacional de desenvolvimento” que fosse capaz de delinear rumos para o país e desta forma motivar a população. Campos afirma que a instabilidade política e a incompetência administrativa do governo Goulart haviam criado um “vácuo de motivação” na população em geral (CAMPOS, 2004, p. 576-577).

Após o “diagnóstico” dos males do país, o documento previa uma série de medidas para resolver estes pontos. No caso do problema inflacionário, a solução se daria em três grandes grupos: medidas fiscais, ação sobre expectativas, e ação de emergência sobre a oferta.

No caso do problema cambial, a correção dos problemas se daria através de várias medidas: a) reorganização do sistema cambial para incentivar as exportações, mantendo-se taxas de câmbios realistas; b) incentivo ao ingresso de capitais e investimentos privados estrangeiros; c) retomada de entendimentos para voltar a se obter financiamentos de longo prazo de instituições internacionais; d) execução de um programa de consolidação de dívidas (CAMPOS, 2004).

A crise de motivação se resolveria através do lançamento de um programa emergencial, destinado ao combate inflacionário, promovendo campanhas específicas de incentivo à exportação e incremento da produtividade agrícola e industrial.

Por fim, a crise de estagnação seria solucionada com quatro medidas: a) um aumento da poupança voluntária resultaria em um aumento da construção civil, grande absorvedora de mão-de-obra; b) o encorajamento à exportação, mediante simplificação cambial; c) a reativação da produção agrícola, a qual seria estimulada pela correção do câmbio a níveis realistas; d) a liberalização burocrática, que facilitaria o ingresso de capital estrangeiro, tanto para investimentos como para empréstimos (CAMPOS, 2004).

Nos meses que se seguiram a sua posse como ministro, Campos, juntamente com o novo Ministro da Fazenda, Octávio Gouveia de Bulhões, trabalhou a fim de aprofundar o documento inicialmente apresentado e formular assim o programa de governo para a área econômica. Deste trabalho, temos como resultado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual foi oficialmente lançado no fim de 1964.

Campos (2004, p. 607-609) propôs a Castello Branco que o planejamento deveria se dar em três estágios. Primeiramente, um programa de emergência, onde seria feito um

diagnóstico e uma declaração de política geral, criando-se assim um “simples programa de coordenação das atividades governamentais no domínio econômico”. Este programa seria um programa de ação para o biênio 1964/1966. O segundo estágio seria, no início de 1965, a criação do Conselho de Planejamento (Consplan), o qual teria como função consultar os diversos setores e grupos de interesses, os quais fariam, assim, uma contínua avaliação do processo de implementação do programa econômico. O terceiro estágio seria a elaboração de um “Plano Decenal”, que serviria, a título de contribuição, como uma proposta de continuidade para os governos seguintes e conteria a estratégia de longo prazo para a questão do desenvolvimento do país.

Conforme Campos expôs em suas memórias, o PAEG era constituído da seguinte forma:

O PAEG diferenciava claramente entre os objetivos e os instrumentos. Os cinco objetivos enunciados eram rituais e clássicos, no sentido que haviam norteado vários esforços anteriores de planejamento. Eles seriam: a) acelerar o crescimento e desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1961-63; b) conter progressivamente o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando-se um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar. (CAMPOS, 2004, p. 610).

Neste ponto podemos notar que a idéia norteadora do PAEG seguia a evolução da ideologia de Campos ao longo da década de 50 e início dos anos 60. Deveria se dar especial atenção ao combate à inflação, sendo possível conciliar esta política com o desenvolvimento econômico. Nas palavras de Perez (1999, p. 146), “as ações de Campos no pós-64 são sincrônicas às suas palavras do pré-64 [...]”

Na seqüência, Campos complementa citando quais seriam os instrumentos a serem usados para tentar se chegar aos objetivos propostos:

Mais importante que a enunciação de objetivos genéricos foi a explicitação dos instrumentos – política financeira, política de produtividade social e política econômica internacional. (CAMPOS, 2004, p. 610).

A “política financeira” se basearia nas seguintes medidas: a) redução do déficit do caixa governamental, para aliviar progressivamente a pressão inflacionária e fortalecer a poupança nacional; b) fortalecimento da arrecadação através de uma política tributária mais rígida; c) política monetária, que fosse compatível com os objetivos de estabilização dos preços e com a não-paralisação das atividades econômicas; d) política bancária, fortalecendo o sistema de crédito, ajustando-o às necessidades de combate à inflação e estímulo ao desenvolvimento; e) investimentos públicos, de forma a se melhorar a infra-estrutura econômica e social (CAMPOS, 2004).

No caso da “política econômica internacional”, teríamos uma política cambial e de comércio exterior que visaria incentivar as exportações, além de procurar consolidar a dívida externa, restaurando o crédito do país no exterior, aliviando assim a pressão sobre o balanço de pagamentos. E haveria também um estímulo à entrada de capitais estrangeiros, como forma de tentar se acelerar o desenvolvimento econômico (CAMPOS, 2004).

O último ponto seria uma “política de produtividade social”, onde se urgia a necessidade da criação e do planejamento de políticas específicas como a política salarial, a política agrária, a política habitacional e a política educacional (CAMPOS, 2004, p. 610).

Após a elaboração teórica do PAEG partiu-se para a sua efetiva implementação. Esperava-se resultados reais já no ano de 1965, principalmente no tocante à redução da inflação e do déficit público. Na verdade, apesar de o PAEG só ter sido lançado oficialmente em novembro de 1964, muitas medidas já vinham sendo tomadas ao longo deste ano, sendo que alguns resultados aparecerem ainda em 1964.

Num primeiro momento buscou-se fortemente a redução déficit público, através do corte das despesas e do aumento da receita mediante uma política fiscal mais rígida. O governo logrou razoável êxito neste quesito, já que o déficit público caiu de 4,2% do PIB, em 1963, para 3,2% do PIB, em 1964, e 1,6% do PIB, em 1965. Já a arrecadação subiu de 7,8% do PIB, em 1964, para 8,9% do PIB, em 1965. (SKIDMORE, 2000, p. 75)

Apesar do controle do déficit público, que Campos e Bulhões consideram como os propagadores da inflação, a inflação nos anos de 1964 fechou em quase 100%. No entanto este efeito era esperado no curto prazo, já que seria uma “inflação corretiva”, pois haveria um reajuste dos preços e principalmente das tarifas de empresas estatais para patamares realistas. Após este ajuste inicial, seria esperada a queda gradual da inflação, o que de fato veio a ocorrer nos anos seguintes, como veremos na tabela abaixo:

**Tabela 2 – Produto e Inflação – 1961 – 1968**

<b>Ano</b>	<b>Crescimento do PIB (%)</b>	<b>Crescimento da Produção Industrial (%)</b>	<b>Taxa de Inflação (IPC-RJ) (%)</b>
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4
1968	9,8	14,2	22,0

Fonte: RESENDE, 1997.

Além do controle do déficit, havia outros dois instrumentos que na visão dos economistas seriam necessários para o controle da inflação: uma política salarial e reformas institucionais, que resolveriam a falta de controle sobre a expansão do crédito. (GREMAUD, 2002)

Campos e Bulhões acreditavam que era necessário a adoção de uma metodologia de cálculo padronizada na questão dos salários, que levassem em conta a participação dos assalariados no produto, além de impedir que reajustes de preços desordenados alimentassem pressões inflacionárias. Adotou-se então uma fórmula definida, que estabelecia regras para o reajuste dos salários (CAMPOS, 2004).

Conforme Resende (1997), o PAEG era um receituário ortodoxo, que pregava, além de políticas monetárias e fiscais rígidas, a necessidade de reformas institucionais profundas.

A convicção da necessidade de reformas institucionais acompanhou o PAEG desde seu diagnóstico. Três áreas foram particularmente destacadas, refletindo, acertadamente, a percepção do governo a respeito dos pontos de estrangulamento da economia: primeiro, a desordem tributária; segundo, as deficiências de um sistema financeiro subdesenvolvido e a inexistência de um mercado de capitais; e, por último, as ineficiências e as restrições ligadas ao comércio exterior. (RESENDE, 1997, p. 228).

No campo tributário e fiscal, tivemos a introdução da correção monetária, além da reformulação do sistema tributário, simplificando impostos e criando novos, que teriam como base o valor adicionado na produção. Acabava-se, assim, com os chamados impostos em cascata, que tributavam diversas vezes a produção. Houve também uma redefinição do espaço tributário entre a União, os Estados e os Municípios. (GREMAUD, 2002)

No tocante à solução para a desordem tributária, temos como ponto central a criação do Banco Central no final de 1964, o qual contribuiu de forma determinante para a modernização do sistema financeiro nacional e para o maior controle por parte do governo da política monetária. Além do mais tivemos a criação do Sistema Financeiro de Habitação, do Banco Nacional da Habitação, além dos programas de seguridade social, como o PIS, o Pasep e o FGTS, os quais iriam fortalecer, mesmo que impositivamente, a poupança privada nacional.

Outro ponto de vital importância na reestruturação da desordem tributária, conforme Resende (1997), foi a instituição do instrumento da correção monetária, que viria a ser aplicado no reajuste dos títulos públicos, representados pelas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

O terceiro ponto a ser solucionado através de reformas institucionais seriam as chamadas “restrições ao comércio exterior”. Foi implementada uma série de medidas com o intuito de promover uma maior abertura da economia ao comércio internacional e ao movimento de capitais. As agências do setor governamental ligadas ao comércio exterior foram modernizadas, e ampliou-se a integração com o sistema financeiro internacional. Por fim, a Lei de Remessa de Lucros de 1962 foi flexibilizada, possibilitando um maior incentivo ao investimento estrangeiro no país (VIANNA, 2007, p. 222-223).

Entre outras importantes medidas tomadas por Campos ao longo do governo Castello Branco, podemos citar a tentativa de reforma agrária com a elaboração do Estatuto da Terra, a criação de mecanismos de proteção ao trabalhador como o seguro-desemprego, além da reformulação de todo o sistema bancário e a renegociação da dívida externa com a conseqüente retomada do crédito de organizações internacionais.

Com a saída de Castello Branco da presidência, em março de 1967, e conseqüentemente da chamada ala “sorbornista” da administração pública, Campos deixaria o governo. No lugar de Castello Branco assumiria a chamada linha dura das Forças Armadas, liderada pelo Marechal Artur da Costa e Silva. Junto com ele viria uma nova equipe econômica, de cunho mais nacionalista, que nos anos seguintes levaria o país ao chamado “milagre econômico”.

Apesar de Campos ter sido duramente questionado na época em que esteve à frente do Ministério do Planejamento por, na opinião de muitos, dar prioridade ao combate da inflação ao invés de fomentar o crescimento econômico, é quase unanimidade, hoje, entre os analistas do período, de que o surto de crescimento do final dos anos 60 e início dos 70 só foi possível devido às grandes reformas efetuadas no governo Castello Branco. Talvez, em virtude das

divergências políticas (e militares) da época, Castello Branco e os ministros Roberto Campos e Octávio Gouveia Bulhões não tenham tido tempo de colher os frutos de suas medidas quando no governo.

Campos (2004) relata a sua opinião sobre o período:

Visto na longa perspectiva da história, o trabalho de modernização institucional de Castello Branco foi catadralesco. Gradualmente se formou um grande desenho que abrangia o econômico, o social, o político e o administrativo. No plano econômico e financeiro, foi profundo o impacto reformista, quer no tocante a atitudes, quer no tocante a instituições. No plano social houve a preocupação de se formular uma política salarial compatível com o combate à inflação e, ao mesmo tempo, promover uma estratégia social através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, do Banco Nacional de Habitação e do Estatuto da Terra. No campo político, cuidou-se da reforma eleitoral e da reestruturação partidária, assim como da reconstitucionalização do país. No plano administrativo houve uma tríplice preocupação – a restauração da moralidade administrativa, a modernização dos instrumentos burocráticos e a implantação de técnicas de planejamento. (CAMPOS, 2004, p. 574).

E complementa, posteriormente, que na data de sua saída do Ministério, entendia haver cumprido seu papel nos mais de três anos no governo de Castello Branco. Também, considerava que a estrutura por ele montada seria a base dos governos subsequentes:

No íntimo, contemplava, com secreto e pecaminoso orgulho, o desenho arquitetônico que começara três anos antes no vazio sexto andar do ministério da Fazenda, e que viria a bem servir à economia brasileira, assegurando-lhe três lustros de robusto crescimento, até a ‘década perdida’ dos 80...

Esta matriz arquitetônica compreendia:

- O PAEG, como programa antiinflacionário emergencial;
- As grandes reformas estruturais (fiscal, bancária, administrativa, mercado de capitais etc.), como pilares do tempo;
- Os planos setoriais da infraestrutura em transportes, eletricidade, aço, silos e armazéns, traçados por grupos mistos com o Banco Mundial, para absorção de tecnologias “estado da arte” (GEIPOT, Canambra etc.);
- O Plano Decenal, como um imponente repositório de dados e uma tentativa de modelagem de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. (CAMPOS, 2004, p. 807).

Talvez o maior reconhecimento do trabalho de Campos frente ao governo de Castello Branco seja descrito por Antônio Delfim Netto, à época considerado um opositor de Campos no campo econômico, pois era a favor de um intervencionismo estatal mais forte, além de defender posições nacionalistas. Delfim Netto assumiria o Ministério da Fazenda em 1967 e seria a nova peça chave do planejamento no governo Costa e Silva:

No governo Castello Branco (1964-67), Campos, no Planejamento, e Octávio Gouvêa Bulhões, na Fazenda, fizeram uma das mais profundas e eficientes reformas dos setores-chave da administração, reorganizando as finanças públicas semidestruídas e impondo ordem nas contas estaduais.

Elaboraram a reforma tributária, recriando as condições que permitiam o financiamento do desenvolvimento econômico nos anos seguintes, a começar pela extraordinária ampliação da infra-estrutura de transporte rodoviário, portuária, de energia e de telecomunicações. Criaram as condições de alavancagem do mercado de capitais e o Banco Central para gerenciar a política monetária. Regularizaram a dívida externa e pagaram os atrasados comerciais herdados do caótico governo anterior. Criaram o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, em substituição ao instituto caduco da estabilidade que impedia a expansão da oferta de empregos com carteira assinada.

Lançaram as bases do Sistema Financeiro de Habitação, criando o BNH, que, ao longo dos 20 anos seguintes e até ser destruído, propiciou o financiamento da construção de moradias para 5 milhões de famílias das classes médias e pobre. Em resumo, a reorganização da administração econômica e financeira conduzida por Campos permitiu que o Brasil reencontrasse os caminhos do desenvolvimento, com estabilidade interna e externa. O país se desenvolveu extraordinariamente nos 15 anos seguintes, com o produto dobrando duas vezes, com notável expansão dos níveis de emprego e de salários, exportações crescendo 15% ao ano e com taxas de inflação declinantes. (DELFIM NETTO, 2001, p. 2-3).

## **4 ROBERTO CAMPOS E O IDEÁRIO NEOLIBERAL**

Neste capítulo acompanharemos a última fase ideológica de Campos, marcada pelo pensamento neoliberal. Inicialmente apresentaremos as principais influências neoliberais por ele sofrida. Posteriormente analisaremos a sua atuação como Senador Constituinte e Deputado Federal, defendendo nas últimas duas décadas do século XX reformas liberalizantes.

### **4.1 O ideário neoliberal**

Como forma de melhor entendermos a nova fase ideológica de Campos, precisaremos destacar dois aspectos que viriam a ser os seus principais referenciais ideológicos na sua fase neoliberal. De um lado teremos o pensamento de Friedrich Von Hayek, expoente dos neoliberais oriundos da Escola Austríaca de Economia e da sociedade de Mont Pèlerin. Outro fator determinante, não só no ideário de Campos nesta nova fase, mas também presente no de uma série de países subdesenvolvidos, são as propostas reformistas contidas no chamado Consenso de Washington. Estes dois pontos serão vistos e irão, de certa forma, conduzir a nova fase ideológica de Campos, sendo, portanto, de suma importância focarmos a origem e os ideais destas correntes.

#### **4.1.1 O Pensamento de Hayek e a sociedade de Mont Pèlerin**

Friedrich Von Hayek foi o representante máximo da chamada Escola Austríaca de Economia, criada pelo professor Carl Menger, da Universidade de Viena, por volta de 1870. A idéia inicial de Menger era apresentar uma crítica à economia clássica de David Ricardo e John Stuart Mill e de seus desdobramentos marxistas, por dividir a análise com base em “classes” e não em ações de indivíduos (GROS, 2003, p. 69-70).

Hayek foi o principal responsável por dar seguimento, no século XX, às idéias neoliberais inicialmente expostas por Menger. Os intelectuais, liderados por Hayek, se



juntaram, a partir de 1947, na chamada Sociedade de Mont Pèlerin<sup>11</sup>, que teve um papel destacado na defesa do liberalismo econômico, em uma época em que o dirigismo keynesiano e a ascensão do socialismo soviético eram os centros das atenções.

Como ponto de partida da Sociedade recém fundada, foi publicado, ainda em 1947, um manifesto com as idéias fundamentais desta corrente. Segundo o documento, havia um sério risco de ascensão de um novo ciclo de totalitarismo, devido à crescente participação estatal na sociedade e na economia. Havia, então, um enorme descrédito no livre mercado, no respeito à propriedade privada, na democracia e no Estado de Direito. Como forma de se evitar a nova onda totalitária, com a perda da liberdade política, seria indispensável a defesa da livre atividade econômica, que viria a ser a bandeira destes intelectuais (GODOI, 2007).

A Sociedade de Mont Pèlerin teve a difícil missão de se opor ao intervencionismo estatal, quando este estava no auge, impulsionado por uma série de anos de grande crescimento econômico nas primeiras décadas no pós-guerra. Conforme Anderson (1995), a Sociedade era uma espécie de “franco-maçonaria neoliberal”, com reuniões a cada dois anos:

Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro – apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Por esta razão não pareciam muito verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado. A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si -, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos. (ANDERSON, 1995, p. 9-10).

Os intelectuais pertencentes à Sociedade de Mont Pèlerin, liderados pelo seu principal líder teórico Hayek, e, posteriormente, com a ascensão e destaque do notório economista americano Milton Friedman, prosseguiram, ao longo das décadas posteriores a sua criação, expondo o seu ideário neoliberal. Conforme Gros (2003), Hayek acabou transformando a

---

<sup>11</sup> A Sociedade de Mont Pèlerin foi fundada por Hayek em 1º de abril de 1947. Ela reunia inicialmente 36 intelectuais, entre economistas, filósofos e historiadores, dos principais países do mundo, para discutir a possibilidade da manutenção do liberalismo após a Crise de 29, o surgimento do nazi-fascismo e o crescimento do Estado após a II Guerra Mundial. (GODOI, 2007)

corrente teórica do liberalismo em uma nova concepção de mundo. A teoria neoclássica teria a sua base em três elementos fundamentais: a concepção de desigualdade entre os homens; a concepção da sociedade como mercado; e a concepção de política e do “Estado Mínimo”.

A concepção neoliberal de desigualdade entre os homens parte do pressuposto de que há uma desigualdade natural entre os homens, e que ela seria inevitável. A preocupação neoliberal se baseia basicamente na liberdade econômica e não na igualdade política. Para esta teoria, o conceito de liberdade estaria acima do de igualdade, revelando assim a idéia de “darwinismo social”, pressupondo que os mais aptos e com mais condições teriam mais chances de sucesso econômico (GROS, 2003, p. 78-79).

Na questão da sociedade como um mercado, conforme Xavier (1996, p. 111), os neoliberais partem da idéia central de que a “sociedade em si não existe, a não ser através de ações individuais”. Portanto, seriam estas ações de cada indivíduo buscando alcançar seus objetivos que levariam à cooperação social, e conseqüentemente, a uma vida em sociedade. É partindo desta idéia de que a sociedade age através de ações individuais que Hayek afirma que é impossível fazer um planejamento global da sociedade, como ocorreria no socialismo. Este planejamento iria produzir erros, já que não se tem como prever as ações individuais:

Ações baseadas na crença que possuímos conhecimento e poder tais que nos permitem moldar os processos sociais inteiramente de acordo com nossa vontade – conhecimento e poder que, na realidade, não possuímos – provavelmente nos levarão a fazer muito mal. [...] Este poder [...] pode vir a obstruir o funcionamento daquelas forças espontâneas ordenadoras que, efetivamente, tanto ajudam os homens na persecução de seus ideais, mesmo que eles não consigam entendê-las. (HAYEK apud MORAES, 1994, p. 8).

Emerge daí a idéia do livre mercado, sendo o neoliberalismo contrário não só à intervenção plena, como no caso do socialismo, como também a outras variantes de intervenção, como o keynesianismo e o Estado de bem estar. Qualquer manifestação de planejamento à margem da ordem auto-regulada do mercado deveria ser eliminada, para evitar que interfira no mercado e gere efeitos negativos (GROS, 2003, p. 83).

Por fim temos o ponto vital, e talvez mais difundido, do pensamento neoliberal, que é a sua concepção de política e a luta pelo “Estado Mínimo”. Conforme Xavier (1996, p. 114), para os neoliberais não existiria liberdade política sem liberdade econômica. Como a única ameaça à liberdade viria da concentração de poder governamental, os neoliberais propõem uma limitação e descentralização do poder governamental.

No ideário liberal, o papel do governo parece reduzir-se a algumas poucas funções básicas: 1) proteger cidadãos contra inimigos externos, reais ou potenciais; 2) garantir a liberdade e a possibilidade de autodeterminação dos indivíduos; 3) manter uma estrutura institucional que permita aos indivíduos cooperar eficientemente; 4) garantir a segurança material das pessoas – para que o padrão de vida dos cidadãos não caia abaixo do certo mínimo de decência, intervenção à qual geralmente se adiciona o limite estampado no lema: *material security, not material equality.*” (MORAES, 1996, p. 123).

Desta forma, o Estado teria apenas uma função de aparato social de coerção, que deveria impedir que indivíduos e empresas praticassem atos que viessem a prejudicar a manutenção e o funcionamento da economia de mercado. O mesmo se aplica à intervenção estatal na vida dos indivíduos ou nas atividades econômicas (GROS, 2003, p. 85).

Portanto, é baseado nestes preceitos básicos acima referidos que o ideário neoliberal se expressaria ao longo da segunda metade do século XX. Com o fim da “era de ouro” do capitalismo, na década de 70, e a derrocada final do socialismo planificador nos anos 80, este modelo, finalmente, teria condições de se concretizar na prática, ao menos em alguns países.

#### **4.1.2 O Consenso de Washington**

O Consenso de Washington é a denominação como ficou mundialmente conhecida, no final da década de 80, início da de 90, uma série de medidas propostas para a estabilização macroeconômica em países subdesenvolvidos, principalmente da América Latina. Estas medidas têm origem em um documento desenvolvido ao longo da década de 80, intitulado “Rumo à retomada do crescimento econômico na América Latina”, proposto pelo Instituto de Economia Internacional (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004, p. 283).

Como a aceitação destas medidas, inicialmente, foi de certa forma fria nos governos latino americanos, em 1989 foi proposta uma reunião, pelo Instituto de Economia Internacional, a fim de se expandir o ideário, além de esclarecer alguns pontos que não haviam sido amplamente aceitos. Este encontro teve como sede a capital norte-americana, e contou com a participação não só do governo norte-americano, mas também de diversos organismos internacionais como o FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, além da presença de economistas de variados países, incluindo latino-

americanos. A partir deste encontro surgiu uma agenda comum, que viria a ser nomeada de Consenso de Washington e viria a ser sugerida pelo FMI a todos os países em desenvolvimento que enfrentassem qualquer tipo de instabilidade econômica.

Conforme Kuczynski e Williamson (2004) o ideário se baseava em dez reformas vitais que deveriam ser aplicadas aos países subdesenvolvidos, e tinha como objetivo buscar a estabilização macroeconômica, almejada na década de 80, além de criar uma economia de mercado e integrar estes países à economia global. Almeida (2009) afirma que estas medidas não seriam um receituário e sim a junção em um “resumo-síntese” de um consenso acadêmico, que não deveria ser visto como um receituário obrigatório. Além do que, as idéias expostas no Consenso teriam tido base em medidas já aplicadas com sucesso em outros países que serviram de modelo às proposições.

Os dez pontos propostos pelo Consenso, conforme Negrão (1998), foram os seguintes:

- 1) Disciplina Fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando, com isso, o déficit público.
- 2) Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura.
- 3) Reforma Tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos.
- 4) Liberalização Financeira, com o fim das restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor.
- 5) Taxas de câmbio competitivas.
- 6) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos às exportações, visando a impulsionar a globalização da economia.
- 7) Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo Investimento Externo Direto (IED).
- 8) Privatização, com a venda de empresas estatais.
- 9) Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas.
- 10) Propriedade Intelectual. (NEGRÃO, 1998, p. 41-43).

Apesar de ter sofrido duras críticas ao longo da década de 90, entre as quais a acusação ao Consenso e suas medidas de serem responsáveis pelas crises do México e da Argentina ao longo dos anos posteriores, há, por outro lado, uma visão de grande parte dos intelectuais de que estas medidas nunca foram efetivamente aplicadas em sua totalidade na América Latina.

Almeida (2009) afirma que o Consenso de Washington sofreu muitas críticas e questionamentos indevidos, e que nunca foi realmente entendido em sua essência:

John Williamson<sup>12</sup> afirmava expressamente que suas regras eram mais ‘instrumentos de política’, do que um conjunto de objetivos ou resultados que devessem ser elevados à categoria de dogma. Elas estavam longe, portanto, de representar um remédio para economias doentes, pois que tinham sido concebidas como um conjunto de princípios para, justamente, manter as economias latino-americanas em estado ‘saudável’, sem a necessidade de correções de rumo brutais, com intervenção do FMI e pacotes de ajuda ‘impostos de fora’.

Em relação à acusação de que essas regras condenavam as economias latino-americanas à recessão, cabe registrar que o Conselho de Washington nunca pretendeu, nem poderia, ser um ‘receituário de desenvolvimento’; ele estava unicamente destinado a fornecer ‘instrumentos de política econômica’ para facilitar o processo de reformas e de ajuste num momento de crise, como era o caso da dívida externa. Esses instrumentos deveriam, assim, fornecer as condições mínimas da estabilidade, após a qual políticas especificamente desenhadas para estimular ou facilitar o desenvolvimento econômico deveriam ser concebidas e implementadas pelos governos da região. (ALMEIDA, 2009).

Como veremos posteriormente, Campos já vinha ao longo da década de 80, portanto, antes do Consenso de Washington e suas idéias serem formalizadas, defendendo basicamente a mesma série de medidas que viriam, posteriormente, a serem sugeridas pelos organismos internacionais.

## **4.2 O fim do período militar no Brasil e a transição para o pensamento neoliberal**

Após sua saída do Ministério do Planejamento, em março de 1967, cargo então assumido por Hélio Beltrão, Roberto Campos iniciou sua caminhada pelo “outro lado da cerca”, como ele costumava chamar a sua passagem pela iniciativa privada. De 1967 a 1975 dirigiu empresas privadas, como o Investbanco, que foi o primeiro banco de investimentos privado do país, presidiu o Banco União Comercial, além de ter atuado em diversas organizações internacionais, como o Instituto Internacional, ligado à UNESCO.

Neste período, Campos retomou com força sua produção intelectual, escrevendo artigos para diversos jornais, como o “O Globo”, o “Estado de São Paulo”, e o “Correio da Manhã.” Nos primeiros anos após sua saída do Ministério, seus textos se basearam, principalmente, em uma defesa de sua atuação junto ao governo de Castello Branco, a qual

---

<sup>12</sup> Williamson era chefe do Instituto de Economia Internacional nas décadas de 80 e 90.

vinha sendo fortemente questionada, pois, segundo alguns, teria havido desleixo com o crescimento econômico, em virtude de uma preocupação excessiva com a inflação.

Conforme Perez (1999, p. 157-158) a nova equipe econômica do novo governo de Costa e Silva buscava produzir uma imagem oposta à do governo de Castello Branco, desvinculando a nova gestão da anterior. Sob o comando do economista Delfim Netto, se veria uma alteração do foco principal da política econômica, com ênfase no combate a inflação, para o fomento do crescimento econômico.

Lago (1997, p. 250) comenta que houve uma “política de alívio” por parte do novo governo, tornando as políticas monetárias, creditícia e fiscal menos rígidas do que sob o comando de Campos. O déficit governamental voltaria a ser financiado via emissão de moeda, “solução” que havia sido evitada na gestão de Campos e Bulhões, por considerarem a política monetária expansionista inflacionária.

Campos, na sua despedida do Ministério do Planejamento, em 1967, já havia sentido que a política econômica seria alterada, até por conhecer a ideologia dos novos ministros e dos aliados do presidente Costa e Silva. O economista relembra em sua autobiografia, que seu pronunciamento de saída do cargo teria alertado o novo governo sobre o perigo de uma alteração na política econômica: “Todo o mundo gostaria de atingir um máximo de desenvolvimento com um mínimo de inflação. Mas aqueles que pensarem que é possível afrouxar o combate à inflação, para estimular o desenvolvimento, acabarão tendo muito mais inflação que desenvolvimento.” (CAMPOS, 2004, p. 806).

Os anos subseqüentes, até o fim do “milagre econômico” em 1973, foram marcados por intenso desenvolvimento econômico e um endurecimento político do regime militar. No campo econômico, o país alcançou taxas de crescimento inéditas. No campo político, com a promulgação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, que se sobrepôs à Constituição de 1967, houve uma forte alteração institucional, com o fechamento do Congresso por um ano, além da cassação de direitos individuais.

É a partir deste endurecimento do regime, no final dos anos 60 e início dos 70, que Campos começa, além de questionar a política econômica adotada pelo governo Costa e Silva, a fazer objeções ao regime de exceção. Até então o regime militar, sem eleições diretas, era considerado essencial por ele para que os devidos ajustes institucionais e econômicos modernizantes fossem implantados, mas ele sentia que este período estava se esgotando e era necessária uma transição para o poder civil novamente. Conforme relatou em artigo publicado nos jornais “O Estado de São Paulo” e “O Globo”, após a restauração do poder civil “[...] a

espada poderia ser embainhada antes de se enferrujar, exposta à oxidação dos ventos da política[...]" (CAMPOS, 1969, p. 287).

Em outro artigo, Campos reafirma que era chegada a hora de uma nova alteração do poder político e que a “Revolução de 64” já teria logrado o êxito a que se propôs:

A intervenção militar no Brasil atinge agora um momento crítico de auto-exame. Tem a seu crédito, indubitavelmente, um largo avanço no caminho da modernização econômica, graças a uma tácita aliança entre militares disciplinados e tecnocratas bem informados. Medidas penosas, porém indispensáveis para conciliar o retorno à estabilidade monetária, a reforma fiscal, a política de controle da superprodução de café, a contenção salarial – dificilmente seriam tomadas num contexto legislativo normal, viciado pelo paternalismo demagógico. [...] No terreno político, infelizmente, houve recente retrocesso, de vez que se interrompeu o processo de institucionalização da Revolução. (CAMPOS, 1969, p. 282).

Outro ponto de importância relativa no período é que notamos em Campos, mesmo que leve, uma alteração do seu pensamento desenvolvimentista não-nacionalista, para um mais próximo do ideário liberal. Conforme Perez (1999, p. 168), os seis anos que o economista passou na iniciativa privada contribuíram para uma mudança de posição em relação ao papel do Estado. Iniciava então um questionamento mais direto da participação do Estado como planejador do desenvolvimento. Para Campos, a razão da economia não deveria se localizar no Estado e sim no “mundo privado” (empresários).

Com o retorno da ala “sorbonista” ao poder em 1974, com Ernesto Geisel assumindo o poder, voltava à tona a idéia de se preparar o país, segundo o próprio Geisel de forma “lenta, gradual e segura”, para a retomada do controle político civil. Esta ascensão dos oponentes da chamada “linha dura” deveu-se ao fim do “milagre econômico”, em grande parte causado pela crise do petróleo de 1973, e pela crescente insatisfação da sociedade, que culminou na derrota do governo para a oposição nas eleições parlamentares de 1974. Geisel começou então a reestruturar a esfera pública nacional, para encaminhar o poder novamente aos civis.

Em 1975, Campos foi nomeado Embaixador brasileiro em Londres, onde ficou até 1982. Foram estes sete anos que contribuem de forma decisiva para sua transformação em um liberal convicto, abandonando assim, de vez, o ideal do desenvolvimentismo não-nacionalista. Neste período Campos presenciou a crise econômica inglesa, que assolou a economia por quase toda a década de 70, deixando, além de um país estagnado economicamente, um rastro de inflação e desemprego elevados, e um quadro de convulsão social, com greves e protestos contra o governo.

É neste contexto que ascende ao poder a chamada “dama de ferro” inglesa, a primeira ministra Margaret Thatcher. Thatcher propõe uma série de medidas liberais, como a redução do imposto de renda, o equilíbrio orçamentário, além da moderação dos movimentos sindicais e, posteriormente, a privatização de estatais.

A maior contribuição de Thatcher, segundo exposto por seu biógrafo Hugo Woung (1989), com quem Campos concordou inteiramente em sua autobiografia, teria sido a clareza dos seus objetivos e a rigidez de seu compromisso com propósitos definidos. Um exemplo claro disto se resume numa declaração de Thatcher, ainda em campanha, sobre qual seria sua filosofia de governo:

Deixai-me dar-vos a minha visão: o direito do homem ao trabalho, o direito de gastar o que ele ganha, o direito de ter sua propriedade, ter o Estado como servo e não como senhor – eis a herança britânica. Nisso está a essência de um país livre, e dessa liberdade defluem as outras. (YOUNG, 1989 apud CAMPOS, 2004, p. 993).

Campos, em sua autobiografia, recorda a importância e as lições que tirou deste período de turbulência da economia inglesa:

Os anos de Wilson e Callaghan<sup>13</sup> foram para mim férteis em lições. Convenci-me da ineficácia das receitas trabalhistas de paternalismo governamental; convenci-me da inutilidade de ataques gradualistas à inflação; convenci-me das enormes desvantagens da estatização de empresas, que passam a representar enorme carga orçamentária. (CAMPOS, 2004, p. 990).

É, portanto, no final da década de 70 e início da de 80 que veremos, enfim, uma clara e definitiva alteração na ideologia de Campos. Apesar de não podermos afirmar o momento exato em que houve a ruptura com o modelo desenvolvimentista, podemos notar que desde o fim da década de 50 o economista já vinha em constante alteração ideológica rumo ao liberalismo, abandonando pouco a pouco a roupagem desenvolvimentista. No entanto, até o fim de sua participação como ministro no governo militar, Campos ainda propunha um papel importante ao Estado, ideais que seguiram em seus textos até o início da década de 70, quando se dá de forma mais acelerada e convicta, a alteração de sua ideologia rumo ao pensamento liberal.

---

<sup>13</sup> Harold Wilson e James Callaghan eram ambos ligados ao Partido Trabalhista inglês. Wilson foi primeiro-ministro de 1974 a 1976, quando renunciou, sendo substituído por Callaghan, que ficou no cargo até a eleição de Thatcher, em 1979. (GODOI, 2007, p. 133-134).



Iniciava-se assim, após sua passagem por Londres, a segunda fase de seu pensamento econômico, deixando para trás o ideal desenvolvimentista não-nacionalista, onde o Estado, mesmo que com limitações, teria um papel crucial no planejamento e no desenvolvimento econômico. Campos tornava-se um liberal convicto, se aproximando e adotando as teorias de Friedrich Von Hayek, profundo crítico da intervenção estatal na economia, e de Ludwig Von Mises. Também adotava, em definitivo, o ideário de Eugênio Gudin, por quem sempre nutriu grande admiração, mesmo que muitas vezes discordando em parte do seu pensamento.

### **4.3 A década perdida e a proposta neoliberal**

Após sete anos atuando como embaixador do Brasil na Inglaterra, Campos se aposenta de suas funções do Itamaraty, em 1982, e retorna ao Brasil para dar início ao que seriam suas quase duas décadas ininterruptas de vida parlamentar. Ainda em 1982, candidata-se ao Senado Federal por Mato Grosso, sendo eleito no mesmo ano e tomando posse em junho de 1983, após passar um período de três meses se recuperando de um infarto. Começava assim, aos 66 anos, uma nova etapa de sua vida, desta vez não mais no executivo e sim no poder legislativo. Esta nova etapa também é o marco de sua nova ideologia neoliberal, da qual viria nos próximos anos a ser o principal defensor no país.

Campos assumia sua cadeira no Senado em um momento de extrema turbulência econômica e política no país. Com a posse do General João Baptista de Oliveira Figueiredo, em 1979, iniciava-se o último estágio da transição rumo à democracia. Figueiredo foi responsável pela revogação do AI-5, pela anistia aos cassados políticos e pelo fim do bipartidarismo. No entanto, diversos setores da sociedade questionavam a velocidade destas mudanças, ocorrendo fortes manifestações, conhecidas como “Diretas Já”, que pretendiam agilizar o encaminhamento das próximas eleições presidenciais e torná-la eleições diretas, e não indiretas, como pretendia o governo.

No campo econômico, em grande parte influenciado pela crise global e pelo segundo choque do petróleo, o país experimentava uma forte recessão, com queda do PIB nos anos de 1981 e 1983, além de uma inflação elevada. Este fenômeno ficou conhecido como “estagflação”, que seria estagnação econômica e inflação elevada. Além do mais, havia um desemprego crescente, gerando enorme insatisfação popular.

É neste contexto que Campos inicia seus trabalhos no Senado, e já na sua sessão de posse faz uma defesa veemente do neoliberalismo, num discurso intitulado “As lições do passado e as soluções do futuro”. Campos (2004, p. 1073) afirma que este discurso foi, talvez, a melhor peça que ele já escreveu, e que nela continha “uma síntese dos problemas” nacionais e “uma propositura das soluções”.

Campos dividiu seu discurso de posse em três partes: as duas primeiras denominadas “raízes do mal” e as “deformações do comportamento”, apontavam para a origem dos problemas nacionais. Por fim, ele discorria sobre quais seriam, na sua opinião, as lições a serem extraídas da crise e propunha as soluções, que ele intitulou de mudanças “atitudinais” e mudanças “estruturais”.

As chamadas “raízes do mal” seriam três aspectos: a) a displicência demográfica; b) a imprevidência energética; c) a sacralização do profano. O primeiro deles seria causado pela falta de um efetivo planejamento demográfico, ocasionando um aumento excessivo da população que não era acompanhado por um aumento igual ou maior da produtividade econômica. O segundo aspecto se direcionava principalmente ao monopólio de exploração da Petrobrás. Este monopólio impossibilitava que empresas estrangeiras explorassem bacias em solo brasileiro, sendo que as reservas acabavam não sendo exploradas justamente porque a Petrobrás e o Estado não possuíam recursos para fazê-lo, e o monopólio impedia que outros o fizessem. Por fim, temos o último aspecto, “a sacralização do profano”, que seria caracterizada pelo intervencionismo estatal e pelo desrespeito à hierarquia de leis (CAMPOS, 2004, p. 1074).

Na seqüência, Campos discorreu sobre a segunda parte dos problemas nacionais, que seriam as “deformações de comportamento”, as quais estariam guardadas nas “gavetas de sonhos” do ideário brasileiro. Ele dividiu esta parte em quatro pontos cruciais: a) “a ilusão da ilha de prosperidade”; b) “a cura indolor da inflação”; c) “a ilusão transpositiva”; e d) “a ilusão distributiva”. A chamada ilusão da “ilha de prosperidade” fazia menção à idéia de alguns de que o Brasil não iria sofrer com abalos externos, portanto não seriam necessários ajustes em épocas de crise. O segundo ponto, a questão da inflação, era a idéia de que ela poderia ser controlada sem efeitos colaterais. Para Campos isso era algo impossível, como viria a se comprovar três anos depois, no Plano Cruzado. O terceiro ponto era a questão da “ilusão transpositiva”, a qual seria causada pela tentativa de proteger o consumidor e conter a inflação ao mesmo tempo, através de subsídios. Essa ilusão ignorava o fato de que os subsídios, por serem financiados através do Estado, iriam gerar expansão monetária e conseqüentemente mais inflação. E por fim, o quarto ponto, “a ilusão distributiva”,

contrapunha a idéia de alguns de que era possível controlar os salários reais. Para Campos, o que se podia fazer era obter o controle dos salários nominais, mas isso seria ineficaz já que o mercado seguiria indiferente a essas manipulações (CAMPOS, 2004, p. 1074-1075).

Além desses quatro pontos, Campos faz referência ao que chama de “panacéia jurisdicista”. Existia uma convicção, na época, de que a solução de todos os problemas nacionais seria a elaboração de uma nova Constituição, como se esta fosse a fórmula para a salvação, assegurando condições e direitos utópicos para o cenário brasileiro. Na opinião do economista, a solução seria exatamente o oposto, através de “medidas liberalizantes e simplificadoras para evitar a tentação de fabricação de utopias, características dos momentos constituintes.” (CAMPOS, 2004, p. 1075).

Conforme Perez (1999), Campos faz notar que os problemas nacionais são causados pelos excessos, tanto de ações, como de omissões, do Estado e da sociedade como um todo. Faltaria ao Brasil, na visão de Campos, um maior realismo e uma interpretação mais racional dos problemas.

Após elencar o que considerava as “raízes do mal” e as “deformações do comportamento”, Campos partiu então para, como ele mesmo denominou, a “terapêutica” das soluções. Os problemas seriam resolvidos através de mudanças “atitudinais” e “estruturais”.

As mudanças “atitudinais” seriam basicamente quatro: a) a inflação deveria voltar a ser a combatida como objetivo número um, já que a mesma havia deixado de ser uma simples inflação e teria se tornado uma “inflamação”; b) as “regras do jogo” deveriam ser definidas e estabilizadas, sem mudanças bruscas; c) o abandono de “velhos dilemas”, como o que a exportação prejudicaria o mercado consumidor do país; e d) acabar com o escapismo de culpar “demônios” externos para explicar a incompetência interna (CAMPOS, 2004, p. 1076).

Quanto às mudanças “estruturais”, elas se baseariam em três medidas: a) o Banco Central deveria retornar as suas funções básicas de autoridade monetária, sendo o guardião da estabilidade da moeda; b) o setor público deveria adotar um rígido padrão orçamentário; e c) deveria ser proposta uma reforma tributária, como forma de se corrigir as deficiências (CAMPOS, 2004, p. 1076).

Juntamente com seu discurso de posse, Campos encaminhou simultaneamente dez projetos de lei. O economista considerava estes pontos vitais para se restabelecer o crescimento econômico no país. Posteriormente, ele afirma que os projetos de leis “era um programa de governo que, se adotado à época, teria contribuído para evitarmos a década perdida”. (CAMPOS, 2004, p. 1076).

Os dez projetos de lei se dividiam, basicamente, em quatro grupos principais. O primeiro grupo tratava de medidas de flexibilização do mercado de trabalho e assistência ao desemprego, estando divididos em seis projetos:

- Projeto de Lei nº 133/1983 – Reforça o Fundo de Assistência ao desempregado e dispõe sobre o auxílio desemprego.
- Projeto de Lei nº 134/1984 – Estabelece a livre negociação salarial e dá outras providências.
- Projeto de Lei nº 135/1983 – Cria contratos de trabalho simplificados para facilitar novos empregos.
- Projeto de Lei nº 137/1983 – Cria nas empresas privadas, como alternativa à dispensa de empregados, a disponibilidade remunerada e da outras providências.
- Projeto de Lei nº 140/1983 – Favorece as aposentadorias e a renovação de quadros.
- Projeto de Lei nº 141/1983 – Agiliza as reduções de jornada de trabalho e conseqüentes salários para evitar dispensas de pessoal (CAMPOS, 2004).

Campos alegava que o maior problema, não só nacional, mas visto concomitantemente em quase todos os países do mundo, era a alta taxa de desemprego. Como solução, propunha uma flexibilização do mercado de trabalho, tornando a legislação menos rígida para contratações e demissões. Estas medidas tenderiam a diminuir o nível de desemprego, já que facilitaria e baratearia a contratação por parte das empresas. Campos afirmava que em um país como o Brasil, onde havia um crescimento excessivo da população e uma baixa qualificação da mão-de-obra, esta seria a solução, evitando-se assim o que ele chamava de “mal supremo – o salário zero do desemprego”. (CAMPOS, 2004, p. 1077-1078)

O segundo grupo de medidas encaminhadas através dos projetos de lei tratava de melhorar a relação capital-trabalho.

- Projeto de Lei nº 138/1983 – Dispõe sobre a distribuição eventual de lucros aos empregados (CAMPOS, 2004).

Neste ponto, Campos acreditava que era necessária a remoção de obstáculos, tornando mais fácil a elaboração de contratos voluntários entre empregados e empresas, o que facilitaria a prática desta forma de remuneração a empregados.

O terceiro grupo de medidas pretendia dar andamento às privatizações de empresas e serviços.

- Projeto de Lei nº 139/1983 – Institui programa de repartição de capital.

- Projeto de Lei nº 136/1983 – Autoriza a delegação de atividades de previdência social às empresas privadas (CAMPOS, 2004).

Essas medidas visavam dar início a uma série de mudanças estruturais, as quais viriam a ser aplicadas no segundo mandato de Thatcher, na Inglaterra, e se tornariam uma “agenda comum” em vários países ao longo da década seguinte. As empresas públicas deveriam ser privatizadas, dando direito aos trabalhadores e contribuintes de adquirirem estas empresas através do FGTS e do Programa de Assistência ao Trabalhador. Campos (2004) acreditava que, assim, as empresas públicas finalmente seriam realmente do público em geral, e não do Estado (administrado por tecnocratas e políticos). Além da privatização, o economista propunha uma flexibilização das regras da previdência, com o consentimento dos trabalhadores segurados, permitindo a participação de empresas privadas.

Por fim, temos o quarto grupo de medidas, que visavam racionalizar a questão tributária referente aos preços de combustíveis e lubrificantes:

- Projeto de Lei nº 142/1983 – Regulariza, sem aumento de incidências, o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (CAMPOS, 2004).

A idéia deste projeto era racionalizar e automatizar a cobrança do imposto sobre os produtos derivados do petróleo, firmando assim uma estrutura racional de preços dos derivados. Esta medida seria útil para a Petrobrás, defendendo assim a empresa de políticas arbitrárias de fixação de preços, que diminuía a rentabilidade. Também era de interesse dos estados e municípios, garantindo a participação destes na arrecadação.

O discurso de Campos teve uma repercussão enorme na imprensa qualificada. Em uma reportagem de cinco páginas, a revista *Veja* (DUAS..., 1983, p. 36-40) classificou o discurso como um “soberbo monumento à inteligência e à lógica”. Na mesma edição da revista, o historiador Elio Gaspari faz uma análise do atual momento ideológico de Campos:

O discurso do senador Roberto Campos marca o rompimento do que se poderia chamar de ‘direita esclarecida’ com o que ainda se pode chamar de ‘regime de 1964’. Campos não apenas indicou que a máquina do Estado, profanada, perdeu a capacidade de alcançar o ritmo da crise nacional como, também, apresentou ao país uma nova utopia conservadora. [...]

A ‘direita esclarecida’ é uma espécie brilhante de conservadores. Floresce no outono dos regimes democráticos, hiberna em conforto no inverno das ditaduras e brota vigorosa na primavera. [...]

O senador, na verdade, começou a ensinar que com um sonho velho a direita não sairá do pesadelo. Em troca, oferece sua nova utopia, tão racional, esclarecida e até mesmo liberal quanto a de 1964, que ele esculpiu há 19 anos. Aquela foi reprovada no exame da taxa de defesa imunológica do organismo democrático, na noite do AI-5, em 1968. A questão, agora, é saber se a nova utopia conservadora pode ter uma convivência pacífica, e

duradoura, com as instituições democráticas que se tentam firmar no país. (GASPARI, 1983, p. 38-39).

Apesar de o inovador discurso liberal proposto por Campos no início de sua trajetória no Senado ter despertado um amplo e intenso debate no Congresso Nacional e em setores especializados, a efetividade das aceitações às suas propostas acabou sendo baixa, e ele não conseguiu aprovar seus projetos. Campos (2004, p. 1079-1080) afirma que suas propostas enfrentaram “tabus ideológicos”, principalmente advindas dos dois “ismos” que ele sempre detestou – o nacionalismo e o populismo -, e por isso sofreram inúmeras resistências. Para ele, havia à época um número muito pequeno de liberais convictos dentro do Senado, o que acabou dificultando que se propusessem alterações modernizantes mais radicais. Teria início assim sua vida legislativa.

Campos prosseguiu sua trajetória no Senado Federal ao longo dos anos pós-1983, e no período em que se manteve como Senador passou por momentos marcantes, e de certa forma determinantes, da nova ordem econômica, política e social do país. Entre os fatos que marcaram a década de 80, além da estagflação, é importante ressaltar a questão do debate nacionalista que envolveu a chamada “lei da informática”, a luta (infrutífera) contra a inflação, que teve seu auge no período através do Plano Cruzado, e a elaboração da nova Constituição Federal, em 1988. Em todos estes debates, Campos teve participação destacada, mesmo que, como ele próprio destacou posteriormente, sua vida legislativa tenha sido marcada por “uma sucessão de batalhas perdidas”. De qualquer forma, é importante compreendermos as idéias do economista e as suas propostas reformistas (CAMPOS, 2004).

O primeiro dos grandes debates ideológicos travados por Campos na década de 80 foi em relação à chamada “Lei da Informática”<sup>14</sup> e à reserva de mercado que esta propunha. Esta lei seguia o raciocínio que vinha desde meados da década de 70, iniciado pelos setores militares nacionalistas, de que era necessário proteger a indústria de tecnologia de informação por questões de “segurança nacional”.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> A “Lei de Informática” (Lei nº 7232/84) foi aprovada em outubro de 1984 e estabelecia uma reserva de mercado da informática aos produtos nacionais.

<sup>15</sup> Em 5 de abril de 1972, o governo, através do Conselho Nacional de Pesquisa Científica criou a Comissão Coordenadora das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE). O CAPRE recebeu, em dezembro de 1975, a responsabilidade de analisar, liberar ou vetar licenças de importação de computadores. (GODOI, 2007, p. 136)

Em 10 de maio de 1979, foi criada a Secretaria Especial da Informática (SEI), substituindo a antiga CAPRE. A SEI seria responsável nos anos posteriores, pela atuação no combate às empresas multinacionais no setor, como por exemplo impedindo empresas como a Motorola e IBM de se instalarem no país. Conforme Campos, a SEI “representou uma absurda militarização do problema”. (CAMPOS, 2004, p. 1083)

Na época da discussão da lei no Congresso, Campos viajou para a Coréia do Sul e Taiwan com o intuito de observar os modelos de investimento adotados nestes países. A partir destas experiências, o economista passou a defender uma proposta alternativa de proibição, defendendo o chamado modelo aberto, ou semi-competitivo, de investimento, em que as empresas estrangeiras teriam liberdade de entrada e saída. Na proposta alternativa encaminhada por Campos ao Senado, não haveria restrições à entrada de empresas multinacionais, já que devido à escassez de poupança e tecnologia no país, não teríamos condições de desenvolver uma indústria tecnológica competitiva. No entanto, existiria certa proteção aduaneira, além de isenções fiscais e estímulos às exportações, para incentivar os empresários nacionais. Esta proposta, apesar de ter sido aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, acabou sendo rejeitada no Senado (GODOI, 2007, p. 137).

Campos afirmava que a reserva de mercado estava longe de ser a melhor forma de proteção à indústria nascente nacional, já que, além de impedir a evolução tecnológica, que para ele se dava em três estágios (estágio da tecnologia imitadora, estágio da tecnologia adaptativa e, por fim, estágio da tecnologia criadora), correria o risco de criar oligopólios ou até cartéis industriais. A melhor saída seria a aplicação de taxas cambiais realistas, tarifas adequadas e incentivos fiscais e de crédito para pesquisa e desenvolvimento. Seria necessário que a indústria nascente se expusesse, não a um “vendaval competitivo”, mas a uma “brisa de competição” como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico a níveis de empresas internacionais de ponta (CAMPOS, 2004, p. 1084-1085).

Campos, em uma entrevista de 1987, assim definiria a questão da Lei da Informática:

A informática é o exemplo supremo do mercantilismo cartorial e o ápice do intervencionismo governamental no Brasil. O americano Steven Jobs, que criou a Apple numa garagem de fundo de quintal, com apenas mil dólares no bolso, jamais vicejaria numa cultura como a brasileira. Ele gastaria mais do que isso indo a Brasília, hospedando-se em hotéis e cortejando os tecnocratas para lhe concederem um ‘favor’ de uma autorização de fabricação, de um certificado de registro e mais uma licença de produção.

[...]

O problema é que a chamada reserva de mercado cria um tal escudo de proteção que nem sequer é necessário copiar bem A Coréia do Sul e Formosa, que não adotaram a reserva de mercado, copiaram, fizeram a adaptação e agora já atingiram um certo grau de criatividade. E esses dois países, graças ao baixo custo, alta eficiência e investimentos maciços em informática, conseguiram derrotar a poderosa IBM no campo dos computadores pessoais. E o Brasil, com sua reserva de mercado, está fora da concorrência internacional. (CAMPOS, 2005, p. 251-252).

Os anos posteriores provariam que os ideais propostos por Campos estavam corretos, com o país não conseguindo desenvolver uma indústria tecnológica eficiente, além de a reserva ter atrasado a modernização industrial do país, em virtude do baixo acesso à tecnologia por parte das empresas.

Outro fator de extrema relevância na década foi à luta contra a inflação. O marco desta luta se deu no governo de José Sarney. A equipe econômica do Governo, com uma ideologia altamente heterodoxa, formulou o Plano Cruzado, que teve início em 28 de fevereiro de 1986. O Plano visava acabar com a inflação (então em torno de 15% ao mês), a qual era considerada basicamente inercial, e retomar o crescimento econômico.

A principal medida do Plano, conforme Baer (2004), foi o congelamento de preços e salários por três meses, de forma a conter a inércia inflacionária. A partir de então haveria o recomeço do sistema de preços, desvinculando o preço presente do preço passado. Os empresários iriam perceber que os custos eram fixos e parariam de aumentar os preços e o mesmo aconteceria com os trabalhadores, parando de exigir aumentos salariais. Além do mais, como forma de satisfazer os trabalhadores, foi proposto um sistema de “gatilho” salarial. Caso o Índice de Preços do Consumidor subisse mais de 20% em relação ao último aumento salarial ou à data base de cada categoria, haveria um reajuste salarial.

Campos, apesar de considerar válida a preocupação central do governo com a inflação, objeto principal de seu pensamento desde meados da década de 60, considerava errônea a percepção da equipe econômica quanto aos objetivos do Plano. Para ele, a inflação não seria inercial, já que, na época, a inflação seria “robusta e dinâmica”, o déficit público era grande, e a expansão dos meios de pagamento era superior a 500%, para uma produção que crescia cerca de 6% ao ano. Outro ponto de discordância era a questão da retomada do crescimento, pois, para Campos, esta já tinha se iniciado em 1984, impulsionada pelo aumento das exportações. Portanto, Campos considerou infeliz não só o foco de ataque à inflação, como também o fato de que o novo pacote acabou interrompendo a retomada do crescimento, já que o congelamento também se aplicou à taxa cambial, afetando a expansão das exportações (CAMPOS, 2004).

O novo Plano, apesar de funcionar nos primeiros meses, quando contou com uma grande mobilização popular, ruiu definitivamente após as eleições de novembro de 1986 (a qual, devido ao que até então se considerava sucesso do Cruzado, deu uma vitória esmagadora ao PMDB), com o decreto do Cruzado II uma semana após o fechamento das urnas. A partir daí tivemos a retomada da inflação e uma seqüência de pacotes de ajustes econômicos ineficazes.



Campos (2004, p. 1162) definiu o Plano Cruzado como “um soberbo exercício de marketing e uma convincente demonstração de incompetência dirigista”. Ele ainda afirmou que além de ser ineficaz no combate a inflação, o Plano trouxe duradouras deformações culturais.

O Plano Cruzado gerou três deformações culturais duradouras:

- A Subcultura antiempresarial. Identificada a inflação, ex definitione, como alta de preços e não como expansão monetária além da capacidade produtiva, inocentava-se o governo e o vilão da peça passa a ser o empresário
- A subcultura dirigista. O fracasso do Plano Cruzado não extinguiu o apetite intervencionista no mecanismo de preços. Sob variadas formas, ele sobreviveu no Plano Bresser, no Plano Verão e nos Planos Collor I e II, todos os quais adotaram variantes e congelamento de preços e/ou confisco da poupança. A ruptura de relações contratuais, hábito incompatível com o capitalismo competitivo, tornou-se rotina;
- A subcultura do calote. A moratória externa redundou num calote circular. [...] As consequências psicológicas e culturais da moratória talvez tenham sido mais graves que suas consequências financeiras. Estas se traduziram na cessação do ingresso de capitais estrangeiros [...], elevação de juros de curto prazo e destruição da credibilidade governamental. A moratória confrontacionista, também chamada de moratória soberana, foi um dos fatores explicativos da estagflação dos anos 80. (CAMPOS, 2004, p. 1163).

Ao Plano Cruzado se sucederiam outros pacotes econômicos, como o Plano Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão, no governo Sarney, e posteriormente, no início da década de 90, os planos Collor I e II, no governo Collor. No entanto, todos eles não obtiveram sucesso duradouro, alguns inclusive agravando ainda mais a inflação, que chegou a superar os 1.000% em alguns anos anteriores ao Plano Real, em 1994.

Com a vitória eleitoral do PMDB nas eleições de 1986, o chamado “centrão” teria a maioria na Assembleia Nacional Constituinte, que proporia a nova Constituição do Brasil nos anos de 1987 e 1988. Campos, em um primeiro momento, se opôs à elaboração de uma nova Constituição, acreditando que o ideal seria uma reforma da Constituição de 1967/69, podendo seus aspectos autoritários, sem sobrecarregar assim a transição democrática com a tarefa adicional de reformulação completa da ordem jurídica. O economista afirmava que a Constituição de 67 tinha a vantagem de fortalecer o Poder Executivo, além de que foi a mais antiinflacionária e uma das mais privatistas das cartas já elaboradas (CAMPOS, 2004, p. 1183-1185).

Conforme Perez (1999, p. 226), Campos desejava que a Carta de 1988 fosse “principiológica”, não normativa. Desta forma o direito deveria reconhecer os limites efetivos

da justiça, não seus presumidos poderes. Conforme Campos (2004, p. 1184), esses tipos de constituições “principiológicas” enunciam princípios, enquanto que as constituições prescritivas enunciam preceitos de comportamento. O economista afirma que, para ser duradoura e eficaz, as constituições devem ser limitadas a definir os “princípios gerais de organização do Estado e de seus poderes, e às garantias das liberdades individuais”.

Campos (2004, p. 1185) considerava que as constituições brasileiras costumavam, historicamente, três defeitos: serem reativas, instrumentais e utópicas. Eram reativas, pois não apenas mudariam para adaptar-se às circunstâncias, mas reagiriam pendularmente, ultrapassando o chamado “ponto de equilíbrio”. O segundo defeito usual das constituições seria o excesso de normas pragmáticas, característica vista na maioria das cartas latino-americanas. Elas conteriam preceitos que regulariam as mais diversas áreas. Por fim, o último defeito é que as constituições seriam utópicas, o que se podia ver em todas as constituições de caráter dirigista. Este tipo de constituição não distinguiria entre as “garantias não onerosas” e as “garantias onerosas”. Campos alegava que as primeiras deveriam constar na Constituição, já que se tratava de liberdades como direito a voto, opinião de associação e locomoção. Já as segundas, para ele, deveriam ser objeto de regulação infraconstitucional, já que antes de se legislar seria necessário medir os custos e especificar quem vai pagar a conta.

Conforme Godoi (2007, p. 137-138), para Campos a Constituição de 1988 impedia a diminuição do Estado, atrasando assim o processo de desenvolvimento. Enquanto a maioria dos países, liderados pelos EUA e pela Inglaterra, propunham medidas liberalizantes, que já surtiam efeitos positivos, o Brasil montava uma armação com base em leis para manter o Estado como centro da atividade econômica. Além do mais, haveria dispositivos muito rígidos, que impediriam os gestores públicos de terem agilidade na tomada das decisões. De um lado, Campos julgava que havia uma excessiva intervenção do Estado na área econômica, como nos casos de monopólios estatais e restrições à entrada de empresas estrangeiras. Por outro, na nova Carta Magna havia diversos dispositivos que elevariam o déficit público e o desemprego, como distorções tributárias, superdimensionamento da Previdência Social, além de uma descentralização do poder.

Campos (2004, p. 1199-1200) afirma que o controle dos gastos públicos ficaram muito mais difíceis com as alterações tributárias presentes na Constituição, já que a estrutura do Estado cresceu e a possibilidade de redução dos gastos se tornou mais difícil, devidos às leis orçamentárias. Além do mais, a União perdeu parte da sua receita no bolo tributário, reduzindo-se de 47% para 37%, enquanto a receita estadual subia para 42%, e a municipal para 22%. A União acabou perdendo 5 dos 11 impostos que cobrava. No entanto, apesar de

os estados e municípios, segundo a nova Constituição, terem em mãos um volume maior de recursos, isso acabou não gerando melhores serviços, pois com a criação de novos estados, como Roraima e Amapá, e diversos novos municípios, essa verba adicional acabou tendo que ser direcionada para a manutenção de estruturas administrativas, que não eram capazes de se sustentarem sozinhas. Além de que as leis orçamentárias acabaram dando maior liberdade para o legislativo votar emendas parlamentares que descaracterizariam o próprio orçamento.

Campos acabou votando a favor da nova Constituição, por considerá-la eficiente na defesa dos direitos políticos e individuais do cidadão. No entanto, sua idéia inicial, que foi desautorizada pelo presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, era de que só assinaria o texto se pudesse fazer ressalvas a alguns pontos. A saída foi, juntamente com outros cinco congressistas, expor em tribuna uma pequena declaração de voto, onde afirmavam que a nova Constituição possuía “dispositivos retrógrados que significarão considerável recuo na caminhada do país para o desenvolvimento e a justiça social.” (CAMPOS, 2004, p. 1214)

Cerca de cinco anos após a aprovação da nova carta, Campos faria uma análise do período já transcorrido desde a sua aprovação. Ele alegava que urgia a necessidade de uma reforma constitucional profunda, visão que era compartilhado por outros notáveis intelectuais brasileiros, como o jurista Miguel Reale que a tachou de um “ensaio de totalitarismo normativo”, e Yves Gandra Martins que a chamou de “Constituição da Hiperinflação”. Campos (2004, p. 1213) costumava chamá-la de um “misto de regulamento trabalhista e dicionário de utopias”.

Pode-se dizer, com justiça, que a Constituição de 1988 [...], é utópica no social, intervencionista no econômico e híbrida no político.

Na Ordem Econômica seria indispensável, no mínimo, eliminar as discriminações contra as empresas estrangeiras, extinguir os sete monopólios estatais existentes, eliminar restrições a investimentos na mineração e reformar drasticamente o sistema fiscal, seja para tornar a União viável, seja para simplificar dramaticamente o sistema fiscal, aliviando a carga para empresas e indivíduos.

Para criarmos um estado enxuto teríamos também que eliminar dispositivos que inviabilizam qualquer reforma administrativa profunda. Há um pentágono de ferro que protege o corporativismo e o cartorialismo: a estabilidade do funcionalismo, a irredutibilidade de vencimentos, a isonomia salarial, a autonomia dos poderes na fixação da remuneração e o direito de greve, quase irrestrito, do funcionalismo público, mesmo nos serviços essenciais.

A *Constituição cidadã* tudo piorou para os cidadãos, caiu a taxa de desenvolvimento, subiu a inflação, aumentou o desemprego, piorou-se a distribuição de renda, agravando-se conseqüentemente a injustiça social. (CAMPOS, 2004, p. 1216).

#### **4.4 A última década do século e a consolidação do ideário neoliberal.**

A última década do século iniciou-se no Brasil com a consolidação da democracia, através da eleição, em fins de 1989, do fenômeno político Fernando Collor de Mello, que desbancou tanto candidatos da esquerda como Brizola e Lula, do centro como Ulysses Guimarães, e da direita como Paulo Maluf. Campos, após ter votado em Paulo Maluf, candidato de seu partido, no primeiro turno, no segundo votou em Collor e lembra que antes do segundo turno das eleições, ficou impressionado com a plataforma do candidato, pois a considerava modernizante, já que falava no redimensionamento do Estado, ao colocar no debate político temas como privatização, desregulamentação, abertura das importações e reconciliação com o sistema financeiro (CAMPOS, 2004, p. 1222-1223)

No entanto, a concordância com o governo Collor se encerrou exatamente um dia após a sua posse, quando entrava em ação mais um plano heterodoxo de combate à inflação no país, o Plano Brasil Novo (posteriormente nomeado de Plano Collor), baseado no congelamento de preços e no seqüestro das poupanças. O novo Plano econômico mostrou-se ineficaz, como os demais planos heterodoxos praticados em anos anteriores, com a queda abrupta da inflação e, em seguida, sua retomada num nível mais elevado que antes das medidas. Campos, entretanto, afirma que Collor teve como contraponto ter começado o processo de redimensionamento do Estado, dando início ao processo de privatização, além de abrir a economia para a globalização.

Collor viria a sofrer impeachment anos depois, assolado por denúncias de corrupção. No campo econômico, Campos afirmou que o governo Collor teve cinco erros centrais: erro de pessoa; erro de diagnóstico; erro de instrumento; erro de seqüência; e erro do descaso pela sinergia. Campos resumiu da seguinte forma, anos depois, o atuação do governo Collor: “Se Collor prestou um serviço ao inserir teses modernizantes na política brasileira, talvez involuntariamente, um grande desserviço: desmoralizou o neoliberalismo sem praticá-lo.” (CAMPOS, 2004, p. 1257).

Com a queda de Collor em 1992, apesar da preocupação com uma nova ruptura democrática, a transição se deu sem maiores sobressaltos para o vice-presidente eleito, Itamar Franco. Compunha-se então um Poder Executivo mais profissional e experiente. Itamar, nos seus dois anos de mandato, daria prosseguimento à abertura econômica iniciada no governo

anterior. Conforme Perez (1999), se daria assim a vitória do ideário neoliberal, com o centro, responsável direto pela Constituição de 1988, propondo medidas liberalizantes.

O ano de 1993 foi marcado pela proposta de uma revisão Constitucional, que acabou sendo infrutífera, e a vitória do presidencialismo sobre o parlamentarismo em uma eleição plebiscitária. No campo econômico, a inflação seguia alta, e após diversas trocas de equipes econômicas, assumiria o Ministério da Fazenda, em maio de 1993, o chanceler Fernando Henrique Cardoso.

Logo após assumir o posto, Fernando Henrique começou a tomar medidas de cunho ortodoxo, como forma de iniciar a preparação de um plano para combater a inflação. Aprofundou-se uma política de contenção de gastos do Poder Executivo, como forma de se equilibrar as contas públicas, aliando-se a isso uma crescente extração de recursos da sociedade via impostos. No final de 1993 e início de 1994, foi lançado o novo programa econômico, o Plano Real. O novo Plano se baseou em medidas claramente ortodoxas, como controle da emissão monetária, além de não conter ameaças de congelamento de preços, obrigando assim os formadores de preços ao autocontrole, sob pena de perda de mercado. Com as contas em ordem, o alinhamento de preços funcionando, e a abertura comercial sendo expandida, em 01 de julho de 1994 o Plano se completaria, com a troca de moedas: o Real assumiria o posto do Cruzeiro Real (PEREZ, 1999, p. 239-240).

Campos inicialmente mostrou-se cauteloso quanto à eficiência do novo Plano. Para ele, primeiramente seriam necessárias mudanças estruturais no país, para só então se poder buscar a estabilização. Conforme Perez (1999, p. 241) o governo inverteu a seqüência, que seria a lógica na cabeça de Campos: “[...] o que era para ser efeito – a estabilização – virou origem. E com isso, o centro se legitimou para fazer, mesmo sem grandes convicções, o que Campos queria que fosse a gênese – as reformas”. Portanto, o governo, através do Plano Real, teria garantido a vitória nas urnas, para depois propor as reformas.

Campos (documento eletrônico, 02/07/1995), em artigo publicado no primeiro aniversário do Plano Real, afirmou que o pacote foi uma “transformação cultural”, um “sucesso político” e um “avanço econômico”, que ainda teria que se provar sustentável. Alertava sobre a valorização cambial e sobre a necessidade de reformas mais profundas. Seria com base nisso que o governo deveria trabalhar para tornar o Real factível no longo prazo.

A seqüência econômica lógica seria que as reformas estruturais - abolição de monopólios, reestruturação fiscal, reformas administrativa e previdenciária - precedessem a reforma do padrão monetário, ou pelo menos lhe fossem concomitantes. A nova moeda seria a cumeeira da estrutura e não

seu alicerce.

Mas a seqüência logicamente desejável não é a seqüência politicamente factível. Fernando Henrique Cardoso inverteu os termos do problema e talvez seu julgamento político esteja correto. Não são as reformas que viabilizariam economicamente o Plano Real. É o Plano Real que viabilizaria politicamente as reformas. Foi uma aposta ousada que, até o momento, tem dado certo.

[...]

A sustentação do Plano Real exige aceleração da agenda reformista: desindexação (ou antes, desoficialização dos índices) e livre negociação salarial, simplificação fiscal, reformas previdenciária e administrativa e flexibilização rápida dos monopólios estatais responsáveis pelo atraso de nossa infra-estrutura.

Essa agenda pareceria utópica pouco tempo atrás. Houve uma mudança de clima. Ou, como diz Fernando Henrique Cardoso, a política deixou de ser a arte do possível para se tornar a arte de fazer possível o necessário. (CAMPOS, 1995)

Campos passaria os seus últimos anos de vida pública lutando ferozmente contra alguns pontos que considerava cruciais para a liberalização econômica e o desenvolvimento brasileiro. No seu entender, urgia a necessidade de uma profunda reforma estrutural do Estado, a abolição de monopólios e privatização de estatais, além de uma reforma política e do judiciário.

A reforma estrutural do Estado deveria ter como objetivo central a redução de sua presença na economia, além de racionalizar esta atuação quando ela fosse necessária. A reforma deveria ocorrer em três campos centrais: administrativo, fiscal, e previdenciário.

No campo administrativo, seria necessário um enxugamento do aparato estatal, além de um aumento de sua eficiência, através da contratação de técnicos via concursos públicos e não por indicações políticas. Campos afirmava que a administração do Estado custava muito e produzia pouco, sendo um dos principais causadores do “Custo Brasil” elevado.

Na área fiscal e tributária, que Campos considerava uma das grandes ameaças à sustentabilidade do Plano Real, seria necessária uma reforma para reduzir o aumento constante do déficit e do endividamento público. Campos (2004, p. 1436-37) afirma que a reforma deveria se basear em dois critérios: a) desincentivar a economia informal, que colocaria parte da população à margem da lei, reduzindo assim a receita; e b) coibir a sonegação e a evasão fiscal. A solução seria, no caso da economia informal, simplificar e baratear o custo da contratação e demissão de mão-de-obra. E no caso da sonegação, seria substituir os impostos declaratórios por impostos automáticos, cobrados eletronicamente na fonte. Ou seja, a proposta de Campos se baseava em racionalizar a cobrança dos tributos e não em um aumento destes.

A reforma previdenciária seria necessária para uma mudança do modelo de “repartição” para o de “capitalização individual”. Campos considerava a obrigatoriedade das contribuições do INSS como “antidemocráticas”, já que privaria os trabalhadores de terem o direito de escolher a quem confiar suas poupanças. Ela também seria “anti-social”, já que os recursos seriam destinados a um fundo comum, ficando expostos a interesses políticos. Por fim, a obrigatoriedade seria “anti-desenvolvimentista”, pois os recursos não seriam utilizados para alavancagem do desenvolvimento (CAMPOS, 2004, p. 1436).

No caso dos monopólios estatais, Campos afirmava que a falta de competitividade acabava por tornar as empresas ineficientes. O monopólio estatal seria “antidesenvolvimentista”, pois reduziria o potencial de investimentos. Campos (1998) cita o exemplo do petróleo. Na época o país tinha vinte e nove bacias sedimentares, mas só conseguia explorar oito delas. Isto acontecia, porque a Petrobrás não tinha recursos nem crédito para aumentar sua atuação, e o monopólio impediria que outras empresas o fizessem. No mesmo texto, Campos transcreve uma frase que ele atribuiu a Castello Branco: “Se a Petrobrás é eficiente, não precisa de monopólio; se é ineficiente, não o merece”. Além do mais, Campos (2004, p. 962) atribuía às empresas estatais, principalmente à Petrobras, a elevação da dívida externa brasileira, já que, por não termos atingido a auto-suficiência, fomos obrigados a sofrer com os aumentos de preços internacionais, que afetaram drasticamente o Balanço de Pagamentos nas décadas de 70 e 80. Além do mais, as empresas estatais deficitárias acabariam tomando recursos do Tesouro Nacional para cobrir seus prejuízos.

Quanto à privatização, Campos (1997) a considerava vital, já que, além de reduzir o tamanho do Estado no campo econômico, permitindo assim que este direcionasse seus recursos e objetivos somente para áreas realmente necessárias, como saúde e educação, seus benefícios seriam não só econômicos, com o aumento do custo-benefício e da produtividade, mas também teriam repercussões éticas e políticas, já que diminuiria a corrupção dentro do Estado e possibilitaria que a população comprasse ações das empresas, tornando-as realmente pertencentes ao público em geral, e não só objeto de interesse dos burocratas e políticos.

Por fim, temos, na visão de Campos, as reformas políticas e do judiciário como áreas vitais de reestruturação. No campo político, seria necessária uma reforma para tornar a democracia menos “disfuncional”, dando maior agilidade e relevância ao processo legislativo. Tratava-se de frear a expansão de diversos partidos, além de restaurar a fidelidade partidária, corrigir as distorções das representações estaduais na Câmara de Deputados, que, então favoreceriam estados com densidade demográfica inexpressiva, e se instaurar a “cláusula de

barreira” para impedir a entrada de partidos “nanicos” no Congresso (CAMPOS, 2004, p. 1437).

Na questão da reforma do Judiciário, esta seria vital na visão de Campos, pois o progresso econômico estaria intimamente ligado ao respeito às leis, como o direito de propriedade e o respeito aos contratos, e à solução de conflitos. Para isso seria necessário ampliar a esfera de mediação extra-oficial, a implantação em maior escala de juizados de pequenas causas, além da simplificação dos ritos processuais, como forma de agilizar os processos. No campo trabalhista deveria ser flexibilizada, dando maior liberdade para negociações individuais, sempre apoiadas em instrumentos de mediação (CAMPOS, 2004, p. 1438)

Em seu discurso de despedida da Câmara dos Deputados, em 28 de janeiro de 1999, Roberto Campos fez um histórico de sua passagem pela casa, além de expor o seu ponto de vista sobre diversos assuntos brasileiros. Campos chamou este discurso de um “retrospecto melancólico”. Talvez seja a melhor forma de compreendermos o posicionamento do economista no fim de sua trajetória.

Minha melancolia não provém de saudades antecipadas de Brasília, cidade que considero um bazar de ilusões e uma usina de déficits. A melancolia provém do reconhecimento do fracasso de toda uma geração – a minha geração – em lançar o Brasil numa trajetória de desenvolvimento sustentado. Continuamos longe demais da riqueza atingível e perto demais da pobreza corrigível.

A melancolia vem também da constatação da nossa insuportável ‘mesmice’. [...] o Brasil, conquanto capaz de saltos de desenvolvimento, não aprendeu a tecnologia do desenvolvimento sustentado. É um saltador de saltos curtos e não um corredor de resistência (CAMPOS, 2004, p. 1432).

Na seqüência, Campos afirmava que o Brasil, apesar de ter um potencial de riqueza enorme, não conseguia transformar isso em crescimento. Ele então cita quais seriam os três fatores explicativos do que ele chamou de “pobreza de desempenho”: deformações culturais; erros comportamentais; e a armadilha do meio-sucesso.

As deformações culturais podem ser encapsuladas no que costumo chamar de doença dos ‘ismos’: o nacionalismo temperamental, que reduz a absorção de tecnologia e investimentos; o populismo, que é a arte de distribuir riquezas antes de produzi-las; o estruturalismo, que subestima o papel da desordem monetária na inflação; o estatismo, que leva o Estado a fazer mais do que pode no econômico e menos do que deve no social: o protecionismo, que castiga o consumidor sem exigir eficiência dos produtos.

Os erros comportamentais vieram em safra abundante na década de 80, que não por outra razão foi chamada de ‘década perdida’. Os militares



concluíram seu longo reinado com dois erros: o primeiro foi não terem feito a abertura econômica antes da abertura política; o segundo foi a política de reserva de mercado da informática, que atrasou em pelo menos 15 anos nossa modernização tecnológica. A partir de 1985, paradoxalmente, a ‘civilianização’ do regime pela redemocratização, ao mesmo tempo que expandia as liberdades políticas, comprimia as liberdades econômicas. Houve os planos heterodoxos de combate à inflação – o Plano Cruzado, o Plano Bresser, o Plano Verão, todos os quais desorganizaram o sistema de preços, seguidos do Plano Collor, que desorganizou as poupanças. [...] em 1987, uma moratória unilateral da dívida externa, [...], que destruiu o crédito internacional do país e é até hoje marca negativa em nosso prontuário financeiro. Houve finalmente a Constituição de 1988, que documenta os perigos de uma doença freqüente na América Latina – a ‘constitucionalite’. [...] Foi esfuziante na concessão de direitos e monástica na especificação dos deveres. [...]

Nosso medíocre desempenho é explicável também em função de um terceiro fator: a armadilha do meio-sucesso. Sempre acreditei que as nações só podem ser salvas pelo claro sucesso, que gera confiança, ou pelo fracasso exemplar, que provoca mudanças. O perigo está no meio-sucesso. Entretivemos, por exemplo, anormal tolerância com a inflação – essa fonte de injustiças sociais – porque durante muito tempo logramos a façanha aparentemente impossível de conciliarmos alta inflação e rápido crescimento. E anormal resistência à privatização, porque criamos estatais que, ineficientes pelos padrões mundiais, e de inexpressiva rentabilidade para o Tesouro Nacional, pareciam bem melhor instrumentadas que suas congêneres latino-americanas. (CAMPOS, 2004, p. 1433-34)

Após fazer um breve relato das soluções que acreditava serem as mais viáveis, Campos parte para uma autocrítica de seu desempenho no Congresso, finalizando assim a sua passagem.

Falei muito, num exercício de análise crítica, dos problemas do Brasil e do mundo. É chegado o momento da autocrítica. Como congressista, não consegui ser nem um grande articulador, nem um grande operador, nem um grande mobilizador. Fui antes um pregador, quase um profeta sem carisma, pois que conseguia detectar na bruma do futuro a silhueta das coisas, sem grande capacidade para mobilizar outros em função dessas visões. Previ o colapso do socialismo, a vitória das economias de mercado, a necessidade do adelgaçamento do Estado pela privatização, a crise previdenciária tornada inevitável pelas mutações demográficas e a necessidade de abertura internacional. Combati os monopólios, criadores de ineficiência, assim como a política de informática, quando ainda eram tabus venerados. Sempre achei que a inflação era a maior das injustiças sociais e que o governo nada pode dar ao povo que primeiro não tenha dele tirado.

Insisti em ser, como dizia Nelson Rodrigues, ‘um idiota da objetividade’, procurando equidistância entre o fel de Cassandra e o mel de Pangloss. E aceitei muitas vezes a solidão da verdade, de preferência às blandícias aconchegantes do erro. (CAMPOS, 2004, p. 1439).

Encerrava-se assim a passagem de Campos pela vida pública. O economista ainda viria a manter-se academicamente ativo nos anos de 1999 e 2000, quando, já adoentado, deixaria de escrever, vindo a falecer em 2001.

## 5 CONCLUSÃO

No presente trabalho procurei fazer um acompanhamento de toda a trajetória ideológica do economista Roberto Campos, mostrando, ao mesmo tempo em que fazia uma comparação com a situação política e econômica do Brasil, o constante avanço de seu pensamento.

Ao longo dos cinquenta anos focados, pode-se ver que Campos estava em constante mudança ideológica, amadurecendo, tanto através das experiências que passou como ator direto da política econômica nacional, como de outras tantas situações nacionais e internacionais que acompanhou como observador atento dos acontecimentos. Foi possível visualizar de forma clara as duas ideologias presentes ao longo de sua trajetória, conforme definição originalmente elaborada por Perez (1999), além de melhor entender o momento histórico e o porquê da opção por cada uma delas, diferenciando assim o papel que o economista propunha para o Estado no desenvolvimento econômico.

Na primeira fase ideológica de Campos, marcada pelo pensamento claramente desenvolvimentista, classificado, conforme Bielschowsky (2004), como desenvolvimentista não-nacionalista, em razão da oposição ao nacionalismo exacerbado da época, foram vistos os três períodos desenvolvimentistas distintos do economista, onde se observa uma racionalização cada vez maior do papel que o Estado deveria desempenhar. Após sua passagem de sete anos como embaixador em Londres, onde acompanhou de perto a aplicação de políticas neoliberais por Margareth Thatcher, registra-se, no início da década de 80, o início do seu pensamento neoliberal e a defesa do Estado Mínimo. Campos tornava-se então um neoliberal convicto, sendo na época o maior expoente desta corrente em plena atividade no Brasil.

No primeiro capítulo, foram apontadas as principais influências que delinearam o início da carreira de Campos como economista e deram origem a sua primeira fase ideológica. Como fontes de influências em Campos, destaquei as comissões mistas de desenvolvimento, principalmente a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, na qual o economista teve participação direta, a teoria da modernização de Rostow, cujas idéias se veriam presentes ao longo de toda sua fase desenvolvimentista. Por fim, apresentei o pensamento do economista Eugênio Gudin, por quem Campos sempre nutriu grande admiração e respeito, mesmo que discordasse inicialmente de algumas idéias. De qualquer forma, a ideologia de Gudin sempre

foi um referencial para ele, ideologia da qual, ao longo dos anos seguintes, Campos viria a se aproximar cada vez mais.

No segundo capítulo se pode acompanhar em profundidade a fase desenvolvimentista de Campos, separando-a em três períodos distintos. É nessa fase que Campos se encontra como um ator direto do processo econômico brasileiro, destacando-se a sua passagem como membro da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, como diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e ao mesmo tempo, integrante do Conselho Econômico do governo Kubitschek, e por fim, a sua passagem no primeiro governo militar, comandado por Castello Branco. Nesta fase desenvolvimentista, observou-se constantes mudanças ideológicas, tendo o economista partido da idéia de um desenvolvimentismo que incluía o Estado, acreditando fortemente na importância do papel do Estado no fomento ao crescimento econômico, e evoluído para um desenvolvimentismo mais racional, onde buscava-se racionalizar o papel do Estado na economia, além de passar a ter como objetivo primordial o combate à inflação.

No último capítulo se acompanha a fase neoliberal de Campos, na qual o economista abandona em definitivo cargos executivos, além de aposentar-se do Itamaraty, e inicia sua fase como legislador, no Congresso Federal. O capítulo inicia fazendo referência às ideologias neoliberais em destaque na época, e que influenciaram o economista, como o pensamento de Hayek e da sociedade de Mont Pèlerin, além do ideário proposto pelo Consenso de Washington. Posteriormente, se foca os sete anos em que Campos exerceu a função de embaixador na Inglaterra, que foi onde ocorreu a ruptura em definitivo com o desenvolvimentismo e consolidou-se a mudança para o ideário neoliberal. Campos passaria, a partir de então, a ser um ferrenho defensor do neoliberalismo, lutando nas últimas duas décadas do século XX por reformas institucionais liberalizantes, as quais considerava primordiais para a retomada do crescimento no Brasil. Neste mesmo período o economista aprofundaria sua atuação como escritor, sempre defendendo sua nova bandeira ideológica, através de inúmeros artigos publicados nos principais meios de comunicações escritos da época.

Dito isto, se conclui que o pensamento de Campos, desde o início de sua trajetória como economista nos primeiros anos da década de 1950, sempre esteve em constante mudança, sendo que, se ideologicamente, podemos dividir seu pensamento claramente em duas fases distintas, dentro destas fases nota-se que ele estava sempre em evolução, e, de certa forma, foi um visionário, já que muitas vezes antecipava idéias que só viriam a surgir com destaque anos depois. No entanto, apesar das mudanças ocorridas, Campos sempre manteve

coerência no seu pensamento, já que desde o princípio, independente do método, buscava uma forma de o país superar o subdesenvolvimento, tornado-se assim um país mais sólido economicamente e conseqüentemente com menores problemas sociais. A luta contra o subdesenvolvimentismo do Brasil marcaria sua vida profissional, sendo a sua principal bandeira ao longo dos cinquenta anos que esteve presente no meio político, econômico e acadêmico.

Resta dizer que Campos exerceu um papel de destaque no meio político, econômico e intelectual brasileiro, papel que, com raras exceções, até hoje não recebe o devido destaque. O economista participou dos principais momentos políticos e econômicos do país, sempre de forma coerente às suas idéias e sempre disposto a rever seus ideais caso estes se mostrassem equivocados. Talvez por ser um pioneiro, sempre teve que lutar contra setores conservadores, o que muitas vezes, acabou ofuscando injustamente o seu brilho intelectual e impossibilitando a aplicação de suas propostas.

Finalizando, acredito que qualquer pessoa que tente obter um melhor entendimento da história econômica e política nacional dos últimos cinquenta anos deve buscar um aprofundamento do pensamento de Campos, além de acreditar que o economista merece um maior destaque no Brasil devido à grandiosidade de sua contribuição, que busca melhor entender os problemas nacionais, e a partir daí projetar as soluções. Campos marcou sua trajetória por ser uma peça rara no meio político e econômico nacional, pois, diferente da maioria, para cada crítica que fazia ao que considerava os problemas nacionais, propunha, em contrapartida, uma solução a ser adotada.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo e SADER, Emir (Org.). **Pós neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O mito do Consenso de Washington**. 22/03/2009. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/node/528>>. Acesso em: 26 maio 2010.

\_\_\_\_\_. A indiscutível leveza do neoliberalismo no Brasil: uma avaliação econômica e política da era neoliberal. **Revista Espaço Acadêmico**, ano I, n. 10, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/010/10almeida.htm>>. Acesso em: 26 maio 2010.

BAER, Werner. A economia brasileira. São Paulo: Nobel, 2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES: 50 anos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **BNDES: um banco de idéias. 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Caindo na (no) Real**. 02/07/1995. Disponível em: <[http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/caindo\\_na\\_no\\_real.htm](http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/caindo_na_no_real.htm)>. Acesso em: 30 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Developpement economique et inflation em égard em particulier à l'Amérique Latine. In: **OECD: Planification et programme de développement**. [S.I], 1963c.

\_\_\_\_\_. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: APEC, 1963b.

\_\_\_\_\_. **Ensaio de história econômica e sociologia**. Rio de Janeiro: APEC, 1963a.

\_\_\_\_\_. [Entrevista]. Entrevistado por: Luiz Antonio Maciel. **Playboy**, p. 245-258, 2005. Edição especial: As 30 melhores entrevistas de Playboy.

\_\_\_\_\_. **A história de quatro erros.** 15/04/1998. Disponível em: <[http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/a\\_historia\\_de\\_quatro\\_erros.htm](http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/a_historia_de_quatro_erros.htm)>. Acesso em: 30 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **A Lanterna na Popa.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

\_\_\_\_\_. **A moeda, o governo e o tempo.** Rio de Janeiro: APEC, 1964.

\_\_\_\_\_. **Na virada do milênio.** Rio de Janeiro: TopBooks, 1999.

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

\_\_\_\_\_. **Projeto Memória:** 1ª fase. Transcrição do VT nº 15. Rio de Janeiro: BNDES, 1982.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre as privatizações.** 1997. Disponível em: <[http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/reflexoes\\_sobre\\_a\\_privatizacao.htm](http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/RobertoCampos/reflexoes_sobre_a_privatizacao.htm)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Temas e sistemas.** Rio de Janeiro: APEC, 1969.

DELFIN NETTO, Antônio. Ok, Roberto Campos, você venceu. 2001. Publicado originalmente na Folha de São Paulo em 10 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/RobertoCampos/delfim.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2010.

DUAS horas de brilho. **Veja**, São Paulo, nº 771, p. 36-40, 15 jun. 1983.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GASPARI, ELIO. Duas horas de brilho. **Veja**, São Paulo, n. 771, p. 38-39, 15 jun. 1983.

GENNARI, Adilson Marques. O pensamento de Roberto Campos: um esboço sobre desenvolvimento econômico, inflação e institucionalização política. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 92-111, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.sep.org.br/revista\\_artigo/revista175.pdf](http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista175.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2010.

GODOI, Bruno Bezerra Cavalcanti. **A influência de Roberto Campos na Economia Brasileira (1945-2001)**. 2007. Tese (Mestrado em História) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GODOY JUNIOR, José Eduardo Pimentel de. **O Papel da tributação nas teorias de desenvolvimento de Roberto Campos e Octávio Bulhões - pré 1964**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2002.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: FEE, 2003.

GUDIN, Eugênio. **Inflação: importação e exportação, café, crédito, desenvolvimento, industrialização**. Rio de Janeiro: Agir, 1959.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington: Retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana: 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 233-294.

MORAES, Reginaldo. Exterminadores do futuro: a lógica dos neoliberais. **Revista Universidade e Sociedade**, São Paulo, ano 4, n. 6. P. 6-11, fev. 1994.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

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

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma – 1964 – 1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 213-231.



ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do desenvolvimento econômico**: (um manifesto não-comunista). Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SOLA, Lourdes. **The political and economic constraints to economic management in Brazil**: 1945-1963. Oxford: Oxford University, 1982

VIANNA, Salvador Teixeira Werneck. **Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil**: Considerações sobre a construção interrompida. 2007. Tese. (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

XAVIER, Uribam. Neoliberalismo como uma visão de mundo. **Revista Universidade e Sociedade**, São Paulo, ano 6, n. 11, p. 110-120, jun. 1996

YOUNG, Hugo. **One of Us**: Life of Margareth Thatcher. Londres: Macmillan, 1989.