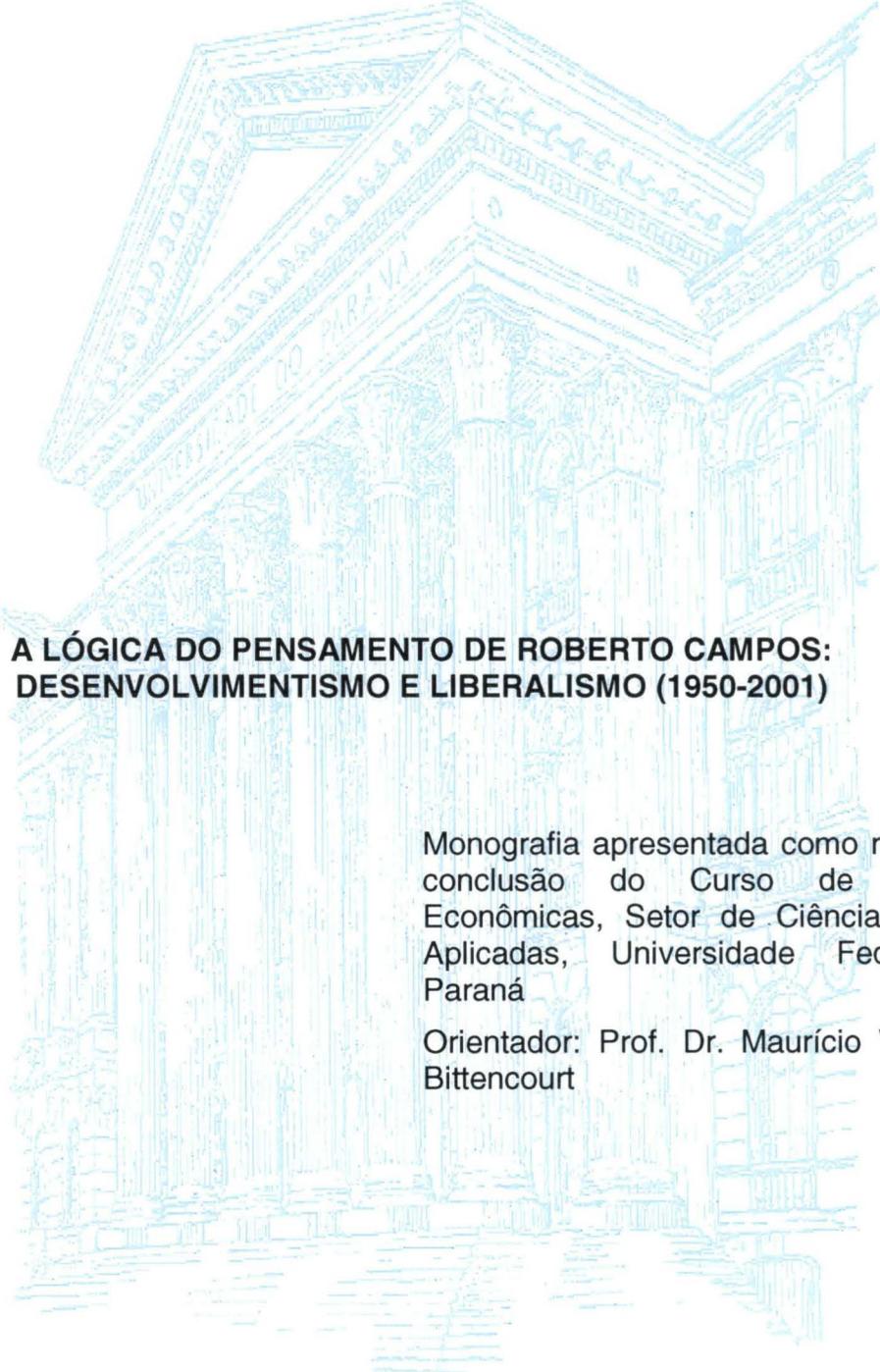


MARIA CAROLINA BARBOSA SOBRAL



**A LÓGICA DO PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS:  
DESENVOLVIMENTISMO E LIBERALISMO (1950-2001)**

Monografia apresentada como requisito à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná

Orientador: Prof. Dr. Maurício Vaz Lobo Bittencourt

**CURITIBA  
2009**

## TERMO DE APROVAÇÃO

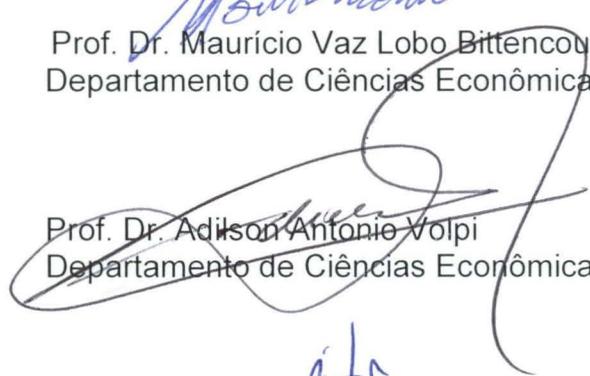
MARIA CAROLINA BARBOSA SOBRAL

A LÓGICA DO PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS: DESENVOLVIMENTISMO  
E LIBERALISMO (1950-2001)

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

  
Prof. Dr. Mauricio Vaz Lobo Bittencourt  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

  
Prof. Dr. Adilson Antonio Volpi  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

  
Prof. Dr. Igor Zanoni Constant Carneiro Leão  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 11 de dezembro de 2009.

## RESUMO

Este trabalho investiga os motivos que levaram à modificação do pensamento do economista Roberto Campos à respeito do funcionamento da economia brasileira, por via da análise de suas publicações e de sua participação no cenário político. Nos anos 50 e 60, seus estudos se basearam nas teorias de Schumpeter, Rostow e Keynes, e defendiam a intervenção estatal, a industrialização e o planejamento como formas de superar o subdesenvolvimento brasileiro. Em um período mais recente, apregoava um ideário neoliberal, fundamentado principalmente em Hayek, tendo como principais bases medidas de liberalização econômica e de redução do Estado. Apesar da contradição, observa-se uma unidade em seu pensamento, que reside principalmente na defesa da eficiência e na busca por meios de superação do subdesenvolvimento brasileiro.

Palavras-chave: Roberto Campos. Desenvolvimentismo. Liberalismo. Economia Brasileira. Desenvolvimento Econômico.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - CAPITAL FIXO - SETOR PRIVADO (1950-2007).....	33
GRÁFICO 2 - DÍVIDA EXTERNA (1956-2007).....	38
GRÁFICO 3 - INFLAÇÃO - IGP (1950-2008) .....	39
GRÁFICO 4 - VARIAÇÃO REAL ANUAL DO PIB (1950-2008).....	39

**LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - RETORNO SOBRE PATRIMÔNIO LÍQUIDO.....	36
--	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO (1945-1964)</b> .....	<b>10</b>
2.1	DESENVOLVIMENTISMO .....	10
2.2	NEOLIBERALISMO .....	12
2.3	CONCLUSÕES .....	13
<b>3</b>	<b>O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS NO PERÍODO DE 1950-1967 ....</b>	<b>14</b>
3.1	DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO ESTADO .....	15
3.2	INDUSTRIALIZAÇÃO .....	18
3.3	PLANEJAMENTO .....	19
3.4	CAPITAL ESTRANGEIRO .....	21
3.5	INFLAÇÃO .....	22
3.6	CONCLUSÕES .....	23
<b>4</b>	<b>LIBERALISMO ECONÔMICO (1968-2001)</b> .....	<b>25</b>
4.1	PENSAMENTO NEOLIBERAL (1968-2001) .....	25
4.1.1	Atuação do Estado.....	26
4.1.2	Controle Populacional.....	27
4.1.3	Inflação .....	27
4.1.4	Outros Pontos .....	29
4.2	CONCLUSÕES .....	29
<b>5</b>	<b>TRANSIÇÃO PARA O PROJETO LIBERAL</b> .....	<b>31</b>
5.1.1	Diagnóstico do Desenvolvimento.....	31
5.1.2	Empresas Estatais x Setor Privado.....	35
5.1.3	Esgotamento do Modelo Desenvolvimentista e Crise.....	36
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O pensamento de Roberto Campos a respeito da organização economia reflete de certa forma, a conduta do Brasil em uma série de questões principalmente em sua fase desenvolvimentista. De 1950 a meados da década de 70, Campos atuou ativamente na concepção e no emprego de políticas voltadas ao planejamento, a industrialização e conseqüente desenvolvimento econômico.

Fez isto através da publicação de artigos reunidos em livros a respeito de seu ideário desenvolvimentista, baseado principalmente nas proposições de Rostow, Schumpeter e Keynes. E ainda por meio de sua atuação no governo JK, no cargo de Ministro do Planejamento do governo de Castelo Branco (1964-7), na direção do BNDE (1958-9), além da atuação em posições de prestígio, como Cônsul e Embaixador do Brasil nos EUA (1954-8 e 1961-4). Dentre suas funções diplomáticas mais importantes figura a sua participação na Comissão Mista Brasil-EUA, em que foi o representante do Brasil na busca de investimentos estrangeiros para financiar o desenvolvimento nacional.

Em um período mais recente, em que apregoava um ideário neoliberal, baseado principalmente em Hayek, o economista se distanciou dos cargos públicos, voltando sua atenção para a iniciativa privada e organizações internacionais como UNESCO, Banco Mundial e CICYP (*Consejo Interamericano de Comercio y Producción*). Uma função decisiva para o seu pensamento foi a sua atuação como Embaixador Brasileiro na Inglaterra (1975-1982). A partir daí, passou a publicar artigos com conteúdo liberal, para vários jornais, reunidos posteriormente em livros.

Porém, as idéias liberais são fundamentalmente tão diferentes das idéias que apresentou em sua fase desenvolvimentista, ou seu pensamento se adaptou às modificações e necessidades da economia brasileira? O que fez Roberto Campos alterar suas propostas? Como se deu este processo? O objetivo deste trabalho é responder estas questões, apresentando suas teorias e atuações políticas em ambos os períodos.

Para tanto, o estudo será dividido em cinco capítulos. O primeiro, para efeito de comparação, tem por objetivo demonstrar as bases teóricas mais influentes no

debate econômico dos anos 50, a corrente desenvolvimentista e a neoliberal. O segundo capítulo discute as principais contribuições teóricas de Roberto Campos em sua primeira fase de pensamento, dando ênfase às questões relativas à atuação do Estado, industrialização, planejamento, o papel do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento e à inflação. No capítulo seguinte, são apresentadas as principais posições liberais de Campos, no período compreendido entre os anos de 1968 e 2001. Por fim, serão apresentadas as possíveis razões para a transição do pensamento de Roberto Campos, do desenvolvimentismo, marcado pela forte atuação do Estado na economia, ao liberalismo.

## 2 PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO (1945-1964)

O pensamento econômico brasileiro do período de 1950-1964 se concentrou em cinco correntes principais, diferenciadas por seus diagnósticos e projetos econômicos para o país. São elas: corrente neoliberal, representada por Eugênio Gudin; desenvolvimentista do setor privado, tendo como seu maior expoente o economista Roberto Simonsen; desenvolvimentista do setor público nacionalista e não-nacionalista, representadas respectivamente por Celso Furtado e Roberto Campos; a corrente socialista e o pensamento independente de Ignácio Rangel.

Neste trabalho serão discutidas as idéias das duas correntes de mais expressão no período: a corrente desenvolvimentista e a neoliberal.

### 2.1 DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimentismo foi a ideologia econômica dominante nos anos 50, tendo como membros economistas e intelectuais que participaram ativamente do cenário político da época. As bases desta teoria estavam no projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização, do planejamento e do apoio estatal. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 34).

Conforme definido anteriormente, havia duas divisões básicas: setor privado e público, sendo a última ainda subdividida em nacionalistas e não-nacionalistas. A idéia comum residia no projeto de formação de uma economia moderna, baseada na industrialização integral e em distintas formas de intervenção governamental.

Os economistas do setor privado formavam um conjunto de posicionamento antiliberal, intervencionista e de defesa do capital privado nacional. A participação do governo e do capital estrangeiro eram requisitos necessários ao desenvolvimento, porém, não havia consenso entre os pensadores desta corrente a respeito de qual deveria ser a medida certa dos dois elementos. Seu projeto fundamental consistia de um projeto de industrialização planejado que contasse com medidas protecionistas em favor dos industriais brasileiros. Uma diferenciação em relação às outras teorias

desenvolvimentistas, figura na questão da expansão do crédito à classe produtora como forma de fomentar o desenvolvimento.

Dentre os economistas desta corrente, destacaram-se Roberto Simonsen, João Paulo de Almeida Magalhães e Nuno Figueiredo. Grande parte de suas publicações foram apoiadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP).

A corrente denominada “nacionalista” apoiava-se nos mesmos princípios básicos do projeto do setor privado: intervenção estatal e forte industrialização. Sua principal divergência residia na forte participação do Estado na economia, através de um planejamento integral, políticas de apoio à industrialização e investimentos diretos do governo em setores considerados estratégicos (transporte, energia elétrica, petróleo, mineração). Suas propostas baseavam-se no diagnóstico apresentados pelas teses cepalinas de subdesenvolvimento, por isso, demonstravam maior preocupação com questões sociais, como a distribuição de renda e as disparidades regionais. (BIELSCHOWSKY, 2004).

Compartilhavam com os economistas do setor privado uma visão estruturalista a respeito da inflação, isto é, seu combate deveria se dar através do próprio combate à condição de subdesenvolvimento. Seus principais expoentes foram Celso Furtado, Rômulo de Almeida e Américo de Oliveira.

Por fim, a corrente não-nacionalista, cujo representante central foi o economista Roberto Campos. Pode-se mencionar três fundamentos teóricos: participação do Estado na industrialização, planejamento parcial e intensa participação do capital estrangeiro. Neste caso, em contraste às políticas apresentadas por teóricos nacionalistas, é evidente a preferência pelo capital estrangeiro, principalmente pela falta de capitais privados nacionais. Diante disso, a participação do governo em investimentos produtivos somente caso não houvesse espaço para a iniciativa privada atuar. Pontos comuns com a teoria neoliberal incluem as políticas de estabilização econômica e de inflação.

De acordo com Bielschowsky (2004, p. 104), ao contrário das demais correntes, os desenvolvimentistas não-nacionalistas não constituíram instituições de pensamento econômico, mas, suas idéias estiveram muito presentes na política executada pelo governo nacional tanto através da Comissão Mista Brasil-EUA quanto na direção do BNDE.

## 2.2 NEOLIBERALISMO

A corrente neoliberal exprimiu grande contraste em relação o ideário desenvolvimentista, pois baseava sua teoria na livre movimentação das forças do mercado. No entanto, em certa medida aceitavam a participação do Estado através de medidas de controle do comércio exterior, como forma de controlar desajustes na oferta e demanda internacional de produtos.

A interpretação da economia brasileira era feita a partir das teorias clássicas e neoclássicas, sendo assim, acreditava-se que o processo de desenvolvimento brasileiro ocorria de forma desequilibrada e ineficaz devido a erros na condução da política econômica.

O desenvolvimento das idéias neoliberais no Brasil se deu principalmente Fundação Getúlio Vargas, com a criação por parte de Eugenio Gudín e Octávio Bulhões do Instituto Brasileiro de Economia, em 1950.

Gudín foi o principal teórico neoliberal do período, e suas visões manifestavam de forma precisa o neoliberalismo defendido no Brasil. Para ele, a melhor forma de garantir o desenvolvimento seria o sistema de livre mercado, e para que este sistema fosse eficiente, seria necessária a existência de um ambiente monetário e cambial equilibrado, que evitasse a intervenção do governo no sistema de preços da economia. (BIELSCHOWSKY, 2004). Portanto, era contrário a uma política de industrialização planejada pelo governo, como defendiam os desenvolvimentistas. O ponto principal se resumiria a produtividade e não na atividade econômica. Segundo o próprio autor: "indústria não é sinônimo de prosperidade, como agricultura não é sinônimo de pobreza... Indústria ou agricultura de boa produtividade é que são sinônimos de prosperidade." (GUDÍN<sup>1</sup> citado por BIELSCHOWSKY, 2004, p. 54).

Em visível oposição aos desenvolvimentistas, não considerava o planejamento como uma ferramenta útil ao desenvolvimento, pois não acreditava ser possível prever todos os fatores políticos e sociais envolvidos neste processo. Além disso, via a participação do Estado em atividades produtivas como de uma disposição socialista do governo, que além de ser ineficiente oferecia grandes

---

<sup>1</sup> GUDÍN, E. Inflação, importação e exportação, café e crédito, desenvolvimento e industrialização. 2ª ed. rev. e aum. Rio de Janeiro, Agir, 1959.

desvantagens em relação ao capital privado nacional e estrangeiro. Além deste ponto de contato entre os desenvolvimentistas não-nacionalistas e o pensamento neoliberal, há convergência também quanto a questão das políticas de estabilização econômica.

## 2.3 CONCLUSÕES

Neste capítulo foram apresentadas as principais teorias presentes no debate teórico que marcou o período de 1950 até meados da década de 70. As principais correntes de pensamento foram a desenvolvimentista e a liberal.

A corrente desenvolvimentista tinha como base o plano de superação do subdesenvolvimento brasileiro. Era subdividida em setor privado e público. A vertente do setor privado diferenciava-se principalmente, por sua defesa a um projeto de industrialização que privilegiasse o empresariado privado nacional. Já a corrente nacionalista do setor público, tinha seus fundamentos na escola cepalina e apoiava um projeto de industrialização com planejamento integral e ainda demonstrava fortes preocupações sociais. A corrente não-nacionalista, representada por Roberto Campos, diferenciava-se por propor um projeto de industrialização com planejamento parcial e intensa participação do capital estrangeiro. Já o neoliberalismo representava forte oposição ao ideário desenvolvimentista por concentrar seu projeto no sistema de livre mercado.

### 3 O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS NO PERÍODO DE 1950-1967

Neste capítulo será apresentada a defesa desenvolvimentista não-nacionalista de Roberto Campos para a superação das condições de subdesenvolvimento do Brasil através da atuação do Estado, industrialização e do planejamento parcial. Sua obra neste período é formada por artigos, periódicos e conferências, publicados em jornais e posteriormente reunidos em livros.

Segundo Bielschowsky (2004, p. 105), Campos se destaca a partir dos anos 50 como o pensador cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política oficial executada pelo governo.

Roberto Campos integrou a assessoria econômica do presidente Getúlio Vargas a partir de 1951, ali participou da elaboração do projeto de criação da Petrobrás, que previa a formação de uma empresa mista sob controle majoritário do Estado. Porém, o projeto acabou por sofrer várias modificações no Legislativo até ser aprovada a criação de monopólio estatal.

Em seguida atuou com outros economistas na elaboração do projeto de criação do BNDE, onde atuou como superintendente, entre 1953 a 1954, e presidente, no período de 1958 a 1959.

Em 1956, Roberto Campos dirigiu a equipe responsável pela elaboração de um programa de estabilização monetária, que visava compatibilizar o Plano e Metas com uma baixa taxa de inflação. Além disso, participou da cúpula da Comissão Brasil-EUA e foi Ministro do Planejamento entre 1964 e 1967, no governo Castelo Branco.

Um ponto característico do pensamento de Roberto Campos foi a sua defesa da participação do capital estrangeiro em detrimento do capital estatal na economia, mesmo em setores considerados de segurança nacional, como mineração e energia. Sustentava que a industrialização com apoio estatal, pois considerava necessário compensar a debilidade privada para investir. A participação do Estado seria feita mediante planejamento parcial e coordenação política. Segundo ele, a grande meta do planejamento seria “contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço”.

BIELSCHOWSKY (2004, p. 106), faz a distinção de três fases em sua obra no período que vai de 1950-1964:

- a) Principalmente por influência de sua participação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e da direção do BNDE, sua primeira fase se constitui de textos a respeito do planejamento do desenvolvimento econômico;
- b) Com o afastamento do BNDE, a partir de 1953, se dedicou a assuntos como a participação do Estado e do capital estrangeiro no processo de industrialização;
- c) Após sua saída do BNDE, passou a exprimir críticas sobre a política econômica governamental e às propostas nacionalistas.

Suas principais influências no período são as políticas keynesianas e os escritos de Schumpeter.

A seguir serão expostas suas principais contribuições a respeito do desenvolvimento econômico, da estratégia da industrialização, do planejamento, do papel do Estado, do capital estrangeiro e da inflação.

### 3.1 DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO ESTADO

Roberto Campos analisa a questão do desenvolvimento a partir da distinção entre duas fases do capitalismo mundial: capitalismo liberal, guiado pela mão invisível e o capitalismo social, em que a intervenção do Estado é quase onipresente. (MADI, 1985 p. 9). Esta análise, baseia-se principalmente na teoria schumpeteriana de desenvolvimento. No modelo de crescimento elaborado por Schumpeter supõe-se a presença de um elevado estoque de empresários inovadores com disponibilidade de capitais emprestáveis e possibilidades de criar novas tecnologias através da inovação. Além disso, há a presença de instituições eficientes e políticas econômicas que não afetam de forma negativa o desenvolvimento capitalista. (SOUZA, 1999). Neste sentido, a principal força propulsora do processo é o próprio empresário. Para Roberto Campos<sup>2</sup> (citado por

---

<sup>2</sup> CAMPOS, R. **Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo. Digesto Econômico. 1952.

MADI, 1985, p. 17), o desenvolvimento que ocorre durante a fase de capitalismo liberal é o “desenvolvimento econômico espontâneo” Caracteriza esse tipo de desenvolvimento como um processo gradual de inovações técnicas e acumulação do capital, que teve como principal expoente o empresário inovador schumpeteriano.

Em contrapartida, no caso de países em desenvolvimento se processa o capitalismo social, em que a iniciativa do desenvolvimento não vem mais do empresário, mas sim do Estado. Isto porque haveria uma deficiência no número de empresários e capital insuficiente para gerar crescimento econômico. Neste caso, o Estado deveria suprir esta necessidade, atuando como *empresário, inovador e banqueiro*, através do planejamento e até de suas empresas. Para Campos (citado por Madi, 1985, p. 17) a atuação do Estado é a principal diferença na caracterização das duas fases do capitalismo: “enquanto no capitalismo liberal ele exercia uma ação periférica e arbitral, policiando as regras do jogo, no capitalismo social passa a exercer uma intervenção mais direta no domínio econômico, de maneira a combater o desemprego cíclico e promover programas de caráter social”.

Assim, Campos sugere a existência de um Estado neutro, cuja função principal seria obter uma situação de equilíbrio econômico e social através do planejamento. Campos<sup>3</sup> (citado por MADI, 1985, p. 30) apresenta três razões fundamentais que justificam a intervenção do Estado em economias menos desenvolvidas:

- a. Devido à natureza do processo de desenvolvimento derivado, que privilegia a demanda, o Estado deve intervir na economia de forma a impedir que a participação do investimento seja ultrapassada pelo consumo pessoal, ou seja, o Estado deve garantir a redução do consumo presente em favor do consumo futuro.
- b. A falta de dinamismo e a debilidade do empresário dos países subdesenvolvidos exigem que o Estado assuma o papel de “empresário”;

---

<sup>3</sup> CAMPOS, R. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. São Paulo. Digesto Econômico. 1952.

- c. Fatores como a existência de monopólios, desequilíbrios de renda, pontos de estrangulamento, entre outros, caracterizados por Campos como imperfeições no mecanismo de preços.

Para Roberto Campos, a atuação do Estado deveria se processar através do planejamento e do estabelecimento de empresas públicas atuando no setor produtivo. Esta atuação deveria ser limitada por quatro “motivações”. A primeira delas seria a “motivação pioneira”, ou seja, atuação de empresas públicas em setores produtivos independente de estímulos de demanda, para introduzir novas técnicas e processos de produção. Outra forma de atuação, poderia se dar caso houvesse “motivação supletiva”, isto é, a inserção do Estado na economia em setores em que não houvesse interesse de atuação por parte da iniciativa privada. Haveria também a “motivação corretiva”, associada a eliminação de pontos de estrangulamento na economia. Por fim, a “motivação preclusiva”, para impedir a formação de monopólios privados. (CAMPOS<sup>4</sup> citado por MADI, 1985, p. 36-37).

Ao contrário do que possa parecer, ao incentivar a intervenção governamental, Campos pretendia dar condições ao setor privado para se promover, ou seja, buscava criar condições para que o país se desenvolvesse nos moldes schumpeterianos, com a participação ativa do empresariado. Dessa forma, a partir do momento que o empresariado tivesse condições de comandar os empreendimentos gerenciados pelo governo, este último deveria se afastar do comando destas atividades.

Assim, segundo Madi (1985, p. 80) o papel do Estado na economia para Campos, seria o de impulsionar e orientar o processo de desenvolvimento através do planejamento, de políticas de incentivo às empresas privadas e da participação em investimentos produtivos, procurando instituir uma nova nação, emancipada e desenvolvida.

A respeito dos custos sociais do desenvolvimento, Roberto Campos defendia que o desenvolvimento deveria ser a prioridade em um país como o Brasil, pois haveria “pouca riqueza a repartir”. No trecho abaixo, ele afirma que o desenvolvimento:

---

<sup>4</sup> CAMPOS, R. **Freios para Leviatã**. 1960.

“É mais importante mesmo que o da justiça social, porque só com o acréscimo de produtividade se aumentará a riqueza a repartir, e se eliminará a inevitável acrimônia da competição dos diversos grupos sociais por um produto estagnante ou decrescente. É ainda mais fundamental que o da estabilidade política, porque somente o desenvolvimento econômico é capaz de afrouxar as tensões entre os grupos e, pela dilatação do horizonte de oportunidade, criar os níveis de tolerância necessários para a operação dos controles políticos.” (CAMPOS, 1963, p.84).

No caso brasileiro, deveria ser feita uma escolha entre a aceleração do desenvolvimento ou a distribuição igualitária de renda. Para ele, seria uma ilusão buscar a distribuição do bem-estar antes do aumento da produtividade e conseqüente crescimento econômico.

### 3.2 INDUSTRIALIZAÇÃO

Roberto Campos considera que o Brasil, devido às suas especificidades quanto à demografia, mercado e recursos naturais, deveria seguir o caminho da industrialização intensiva como forma adequada de atingir o desenvolvimento econômico, porém diferentemente de outros autores da época, o foco recaía sobre o aumento da produtividade. Isto porque seu projeto tinha como base o trabalho do economista Walt Whitman Rostow “Estágios do Crescimento Econômico”, cujo principal elemento é a evolução das sociedades em cinco estágios, partindo de um ponto inferior, a sociedade tradicional e estagnada, passando por diversos estágios, até a chegada a economia de “alto consumo”.

“Entenderemos por países subdesenvolvidos aqueles em que predomina um baixo nível de renda per capita, com uma larga percentagem da população voltada para atividades primárias de baixa produtividade. O processo de desenvolvimento econômico se definiria então, *contrário sensu*, com um aumento na taxa de formação de capital, com adoção simultânea de métodos tecnológicos mais produtivos, e resultante incremento na renda real per capita. Espelhasse, então, o processo promocional num incremento do estoque de capital, de um lado, e no aumento da produtividade do capital existente, de outro. É nessas características medulares, e não no conceito de industrialização per si, que repousa essencialmente o processo de desenvolvimento econômico.” (CAMPOS, R. 1963, p. 83, grifo nosso).

De acordo com Rostow (1978), uma sociedade passaria por cinco estágios: 1) a economia tradicional, em que a agricultura seria a principal atividade produtiva, com baixa produtividade e tecnologia de acesso limitado; 2) as pré-condições para a decolagem (take-off), em que há um aumento de produtividade e a ascensão de uma classe empresarial que dá início à industrialização; 3) a decolagem ou arranco, ou o período de industrialização, caracterizado por uma taxa de crescimento positiva regular; 4) a maturidade, que seria assinalada por uma taxa mais elevada de investimento e certa diversificação na produção e na pauta de exportações; 5) a etapa do alto consumo, marcada por um alto nível de renda per capita que se traduziria em um padrão de vida elevado.

Para Rostow, os governos teriam um papel decisivo na condução da sociedade pelos cinco estágios, pois seriam necessários investimentos em infraestrutura e transporte para darem suporte ao processo de industrialização. A necessidade da participação do Estado nestas inversões se dá pelo fato de que os retornos associados a estes setores somente seriam recolhidos no longo prazo, o que faria com que o investidor privado não tivesse interesse em realizá-los.

Daí a ligação íntima entre a teoria de Rostow e as propostas de Campos para o Brasil. A participação do Estado seria necessária nos estágios iniciais, na realização de investimentos em setores que não seriam atraentes ao setor privado.

### 3.3 PLANEJAMENTO

Para Roberto Campos, “se deveria procurar contornar a arcaica máquina administrativa brasileira” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 109) através da criação de equipes voltadas pra a formulação e implementação de políticas de investimentos básicos.

De acordo com a sua concepção sobre as diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, Campos (1963, p. 16) acreditava que nos

últimos o planejamento visava à aceleração do ritmo de crescimento econômico, que seria muito lento se deixado a cargo da iniciativa privada. Além disso, acreditava que a falta de recursos das economias subdesenvolvidas e o baixo volume de entrada de capitais nestes países, resultava em lento crescimento econômico, o que só poderia ser resolvido através da participação do Estado na economia, através do planejamento.

“Dada a escassez de recursos internos característica dos países subdesenvolvido, de um lado, e o parco volume de migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. Unicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz de evitar a duplicação competitiva de facilidades e desperdício de recursos, promover a intensificação dos ‘investimentos-chave’ que permitam ritmo mais rápido de capitalização e, finalmente, distribuir as tarefas promocionais entre os setores público e privado.” (CAMPOS<sup>5</sup> citado por BIELSCHOWSKY, 2004, p. 111)

Segundo Roberto Campos, a modalidade de planejamento a ser utilizada no Brasil, devido às suas especificidades, seria o planejamento seccional, ou seja, planejar o desenvolvimento de alguns setores da economia, considerados essenciais à geração de crescimento. Assim, de acordo com Campos (1963, p. 29-30) o planejamento seria restrito ao mínimo necessário. Ele se opunha ao planejamento integral para um país como o Brasil, por suas características geográficas, políticas e econômicas. A tarefa de planejar por si só, levaria tanto tempo que ao ser terminada já estaria obsoleta.

Dessa forma, o planejamento deveria ser feito através da “identificação e seleção de pontos de crescimento, ou ‘pontos de germinação’”. Estes pontos se constituiriam nos setores de transportes, energia elétrica, agrícola e indústrias-chave. Conclui sua defesa do planejamento setorial, demonstrando suas vantagens: ataque ao problema com rapidez e menor intervenção do Estado.

Adicionava ainda que o que vinha sendo feito no Brasil pela Comissão Mista Brasil-EUA, era uma forma de agir sobre os “pontos de estrangulamento”, isto é, desequilíbrios setoriais resultantes do processo de industrialização.

---

<sup>5</sup> CAMPOS, R. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. São Paulo. Digesto Econômico. 1952.

### 3.4 CAPITAL ESTRANGEIRO

A participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento brasileiro foi um dos pontos defendidos por Campos em todas as fases do seu pensamento. A necessidade deste fator é explicada pela forma de desenvolvimento proposta pelo autor, em sintonia com a teoria do desenvolvimento derivado e os estágios de desenvolvimento de Rostow. Com a entrada de capitais, haveria uma transferência de conhecimento produtivo ao Brasil e ainda viria a suprir a necessidade de poupança para o setor privado nacional.

As restrições cambiais e a necessidade de preservar um ambiente de concorrência no mercado seriam outros motivos para justificar a entrada de capitais no país. A idéia principal de sua posição a favor do capital estrangeiro é baseada no argumento de que não há motivos para haver nacionalismo no Brasil, já que o país é uma nação constituída e não há ameaças a sua soberania política. (MADI, 1985, p. 94).

Para Campos, o nacionalismo a ser adotado deveria ser “funcional” e “pragmático”, buscando de forma racional o poder e o bem-estar econômico nacional. Dessa forma, o nacionalismo é constituído de forma que:

“Aceita, independentemente de sua origem, aquilo que contribui para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país; rejeita, independentemente de sua origem, as doutrinas, formas de comportamento, atitudes econômicas e sociais de baixo rendimento promocional. É uma atitude crítica e não religiosa, pragmática e não romântica. Afere resultados antes que intenções. (CAMPOS, 1963, p. 75).

Em suas memórias Campos menciona as três falácias do desenvolvimento brasileiro. Uma delas, o nacionalismo temperamental, faz referência aos benefícios concedidos a estatal Petrobrás. Para ele, o monopólio concedido à empresa seria um grande erro, pois assim, monopolizavam-se os riscos. O correto seria permitir a participação do capital estrangeiro como forma de aumentar a poupança interna e a concorrência.

Ainda argumenta que a participação do capital estrangeiro na economia apresenta-se como uma necessidade temporária, já que o país poderia se tornar

independente se houvesse um esforço de poupança interna acompanhado de uma política de exportação, e se o empresário nacional passasse de imitador a criador de tecnologia. (MADI, 1985, p.102).

### 3.5 INFLAÇÃO

Juntamente com o grau de participação do Estado na economia, as idéias de Campos a respeito da inflação se modificaram muito entre uma fase e outra de pensamento econômico. Na década de 50, sua posição se assemelhava muito às idéias estruturalistas da corrente desenvolvimentista nacionalista, baseadas na escola cepalina. A partir desse ponto, passou a defender uma posição monetarista. Neste capítulo, será tratada a sua posição estruturalista a respeito da inflação.

Campos (1963) admite que uma parcela da inflação brasileira possa ser causada por razões monetárias, ou seja, parte dela seja uma inflação de demanda, causada por erros nas políticas monetárias e de crédito. Porém, segundo ele, grande parte das pressões inflacionárias seria gerada pelo próprio processo de industrialização dos países subdesenvolvidos. Quatro fatores, denominado por Campos como “germes inflacionários, seriam responsáveis por isso: o aumento da renda decorrente do processo de industrialização; a urbanização, que ao provocar mudanças nos hábitos de consumo da população, elevaria as propensões a consumir e a investir, se que houvesse um aumento na propensão à poupança; a produção de equipamentos em detrimento da produção de bens de consumo, devido ao que denomina “alongamento do período de produção”, isto é, mais recursos são destinados à produção de máquinas para que se possa aumentar ainda mais a produção no futuro, com isso, há uma redução na oferta de bens de consumo; e a inelasticidade da produção agrícola.

Com isso, Campos aceitava a inflação como um elemento intrínseco ao processo de industrialização, advindo de desajustes momentâneos entre a oferta e a demanda.

“Ordinariamente, contempla-se a inflação como um fenômeno monetário, atribuível, exclusivamente ou quase exclusivamente, à

intemperança creditícia, desordem emissionária, etc. [...] Mas é também possível dar uma interpretação estrutural à inflação brasileira.” (CAMPOS, R. 1963, p. 59)

O ponto principal da explicação do fenômeno da inflação pela ótica estruturalista está em assumir que o processo de industrialização nos países subdesenvolvidos é motivado pela demanda e não pela oferta. Neste ponto, Campos (1963) reafirma sua posição sobre o desenvolvimento experimentados em países como o Brasil, que não é Schumpeteriano, e sim resultante do desejo da sociedade em melhorar o padrão de vida, o que leva os governos a assumirem funções empreendedoras e a estimularem os projetos de crescimento, o que geraria, inevitavelmente, uma tendência inflacionária.

### 3.6 CONCLUSÕES

Neste capítulo foram apresentados os principais aspectos do pensamento econômico de Roberto Campos no que se pode denominar sua fase desenvolvimentista. Com base nas teorias de Rostow e Schumpeter, Campos realizou um diagnóstico da economia brasileira e indicou alternativas para a superação do subdesenvolvimento. Sua proposta inclui a participação do Estado como substituto do empresário schumpeteriano, que caracteriza o desenvolvimento nos países desenvolvidos. Neste sentido, o Estado assume o papel de inovador, empresário e financiador das iniciativas privadas. Entretanto, o autor deixa claro que a atuação do Estado deve ser limitada aos setores em que a iniciativa privada não pode atuar. Ademais, propõe o planejamento parcial da industrialização, orientado para os pontos de germinação e estrangulamento.

O processo de desenvolvimento também deveria contar com a massiva participação do capital estrangeiro, pois dessa forma haveria a troca de tecnologias com outros países, aumento da poupança interna e ainda uma elevação da concorrência, beneficiando o mercado nacional. Neste momento, Campos compartilha da visão cepalina, ou estruturalista a respeito da inflação, ou seja, acredita que ela seja derivada do próprio processo de desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que sua visão a respeito da participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento e a questão da distribuição de renda permanecem inalteradas por todo o seu discurso. Em contrapartida, a atuação do Estado, o planejamento, a industrialização e a inflação são as questões que basicamente diferenciam os dois períodos do pensamento do autor.

## 4 LIBERALISMO ECONÔMICO (1968-2001)

Este capítulo tem por objetivo descrever e analisar a defesa do liberalismo por Roberto Campos. Entre a fase desenvolvimentista não-nacionalista e a defesa do liberalismo existe um ponto de inflexão em sua teoria, no qual Campos se distancia de muitas das idéias apresentadas anteriormente a respeito do funcionamento da economia brasileira. Nesta fase, Campos adota um discurso liberal, baseado principalmente nas idéias de Hayek, alterando o foco de sua análise do Estado intervencionista para a atuação das forças do mercado. Sua posição a respeito de dois pontos permaneceu praticamente inalterada: a defesa da participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento e sua tese a respeito da distribuição de renda. Por outro lado, as idéias relacionadas à atuação do Estado, ao planejamento, à industrialização e à inflação sofreram grandes modificações.

O período compreendido entre o final dos anos 60 até meados dos anos 80 é considerado por alguns autores (GODOI, 2005; PEREZ, 1999) como um período de transição, por esta razão, a análise que se faz a seguir abrange os anos que vão de 1968 até 2001, nos quais há um contraste visível em relação ao momento desenvolvimentista.

### 4.1 PENSAMENTO NEOLIBERAL (1968-2001)

Nesta fase, Campos se distanciou dos cargos públicos, participou de projetos na iniciativa privada e em diversas agências internacionais. No período de 1975 a 1982, Campos passou executar a função de Embaixador do Brasil na Inglaterra. Depois disso, foi eleito senador (1983-89) e deputado federal (1990-98) pelo Estado do Mato Grosso.

Segundo Perez (1999), já em 1971, Campos demonstrava preocupações com o tamanho do Estado brasileiro. Porém, somente em 1983, ele apresenta um projeto liberal para o país.

Sua defesa neste período se baseia fundamentalmente em três questões: a explosão demográfica, a inflação e o gigantismo estatal. (PEREZ, 1999, p. 199). Seguem as suas contribuições mais importantes para o debate liberal.

#### 4.1.1 Atuação do Estado

Contra o gigantismo estatal, defendia a total liberdade do mercado, isto é, a participação do Estado na economia apenas no sentido de que este garantisse os direitos de propriedade e administrasse a justiça. Para ele o mercado "é a forma mais eficiente de sistema produtivo". (CAMPOS, 1996, p.202), ainda afirma que "'planejar o desenvolvimento' era o antigo slogan. 'Deixar funcionar o sistema de preços é o segredo do êxito.'" (CAMPOS, 1996, p.224).

"Liberalismo não quer dizer anarquia, nem ausência de regras de jogo. O pensamento econômico de linha liberal, que voltou a predominar em todo mundo civilizado, não propõe abolição de regras. Apenas recomenda o mínimo de interferências com os mecanismos automáticos de ajuste que operam no mercado, ao invés da intervenção quase sempre inepta e arbitrária, e freqüentemente corrupta, das burocracias governamentais". (CAMPOS, 1995).

Também a respeito do planejamento, Campos afirma:

"Eu acreditei no planejamento. Hoje acredito que a economia é demasiado complexa para as previsões e intuições dos planejadores. Não há baterias de computadores, não há gênios tecnocráticos capazes de prever e agir a tempo de corrigir o mercado." (CAMPOS, 1987, p. 151).

Portanto, neste período, o discurso de Campos sofre uma alteração drástica, ele supera a idéia do planejamento como forma eficiente de combater os desequilíbrios da economia. Em função disto, defende medidas de redução da participação do Estado na economia, alegando que "toda intervenção introduz desordem e é produtora de injustiça." (GANEM, 1999, p. 14).

Além disso, defendeu a privatização de empresas estatais e a quebra de monopólio do Estado em setores como o petróleo, eletricidade e telecomunicações, alegando maior eficiência do setor privado e a crise financeira do setor estatal. Para ele, a partir do momento que as empresas estatais fossem privatizadas, elas passariam a ser lucrativas ao Estado a partir da arrecadação de impostos. (GODOI, 2007, p. 169).

#### 4.1.2 Controle Populacional

Segundo o autor, o excesso de população originado pela coação de esferas como a Igreja, os empresários e os militares, gerava pressões sob a demanda dos setores de habitação, saúde e educação. Segundo o autor, com a poupança interna existente, não se tinha condições de atender simultaneamente os objetivos de crescimento econômico e de justiça social. (CAMPOS, 1993).

A respeito dos problemas sociais, declarou que deveria se pensar no Brasil em "igualdade de oportunidades" e não "igualdade de resultados", já que as pessoas são diferentes entre si, e é apenas lógico que cheguem a resultados diferentes. (CAMPOS<sup>6</sup> citado por GANEM, 1999, p. 11).

#### 4.1.3 Inflação

Conforme demonstrado no capítulo anterior, na década de 50, Roberto Campos compartilhava da visão cepalina a respeito da inflação, ou seja, defendia que os fatores estruturais da economia brasileira eram a causa da inflação. A partir dos anos 60, passou a acreditar que aquilo que afirmou ser a causa do fenômeno, na verdade eram as conseqüências. Em outras palavras, Campos passou a ver a inflação sob a ótica monetarista. Porém, de acordo com o próprio autor a respeito da controvérsia entre monetaristas e estruturalistas ele

---

<sup>6</sup> CAMPOS, R. Ogro filantrópico

se posicionava “em igual distancia dos dois pólos”, isto porque afirmava que seu ponto de vista era bastante “ecclético”. (CAMPOS<sup>7</sup> citado por BIELSCHOWSKY, 2004, p. 117). Para Bielschowsky (2004), o termo monetarista pode ser utilizado para definir a defesa de Campos em um sentido muito restrito, o de oposição a teoria estruturalista.

Assim sendo, Campos se caracteriza como um monetarista por acreditar que as causas fundamentais da inflação seriam os erros de política econômica. Nesta visão, a inflação é vista pelo lado da demanda, isto é, como um excesso de demanda agregada gerado pela emissão monetária em excesso. Segundo os teóricos monetaristas, o excesso de oferta monetária é verificado devido a quatro motivos principais: pelo financiamento do déficit público com emissão de moeda; pela expansão do crédito, especialmente com o objetivo de estimular o crescimento econômico; sobrevalorização cambial; por reajustes salariais.

No caso brasileiro, o autor acreditava que a inflação era causada justamente por um excesso de demanda, criado por excessivos déficits e expansão creditícia. Então, para Campos, as causas fundamentais da inflação seriam os erros de política econômica. Visando contornar este erro, Campos defendia um controle dos gastos do governo, frisando principalmente uma redução das despesas de custeio e não de investimentos.

Campos ainda se diferenciava da corrente neoliberal brasileira por afirmar que crescimento econômico e estabilidade monetária não eram incompatíveis (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 120). Assim, por um lado apresentava as distorções geradas pela inflação: redução da poupança privada, imperfeições nas alocações de recursos e a criação de um clima de incerteza, que prejudica as transações econômicas; e por outro defendia um equilíbrio entre as políticas fiscais e monetárias, tendo em vista a manutenção de níveis de investimento compatíveis com o crescimento econômico.

O combate à inflação deveria ser a principal política econômica do país, segundo ele. Para isso, seria necessária uma “política de convicção” em detrimento de uma “política de acomodação”. (CAMPOS, 1987, p. 40). Para isso, a principal preocupação era, mais uma vez, a diminuição do Estado. Segundo

---

<sup>7</sup> CAMPOS R. *Developpement économique et inflation en égard en particulier à l'Amérique Latine*. In: OECD. *Planification et programme de développment*. 1963.

Perez (1999), com este discurso, Campos assume uma posição “gudiniana”, fazendo referência ao principal autor liberal da década de 50.

#### 4.1.4 Outros Pontos

Campos ainda defendeu a flexibilização das leis de trabalho e a redução dos direitos trabalhistas. Para ele, países que adotaram estas medidas mantiveram altas taxas de crescimento aliadas a baixos níveis de desemprego. Por outro lado, citando a França, demonstra que com leis mais rígidas, este país chegou a níveis elevadíssimos de desemprego.

A experiência internacional é clara. Hong Kong, onde inexitem leis salariais, tem hoje escassez de mão-de-obra, apesar de sobre povoada e sem recursos naturais. Os Estados Unidos, onde o salário mínimo ficou congelado durante o período Reagan, conseguiu manter alto crescimento e baixo desemprego. Na França, onde o salário mínimo é oficial e generoso, é alarmante o desemprego, sobretudo entre os jovens. (CAMPOS, 1996, p. 187).

Além disso, advogou em favor da liberalização financeira e a democracia de mercado, alegando que em um Estado mais liberal economicamente, resultaria em menos chances de coerção sobre seus cidadãos.

## 4.2 CONCLUSÕES

Na segunda fase de seu pensamento, Roberto Campos deixa as idéias desenvolvimentistas e adota o discurso liberal. Neste sentido, o agente do desenvolvimento é modificado, do Estado para o mercado. Campos defendeu uma revolução liberalista, que teria como conseqüência a redução do Estado ao tamanho mínimo e a retomada do desenvolvimento. Visando a implementação de medidas liberais, discutiu questões como a maior flexibilidade do mercado de

trabalho, medidas de controle populacional, diferenças sociais e a liberalização financeira.

Sobre a inflação, agora vislumbra a ótica monetarista, ou seja, deposita sua causa na demanda agregada excessiva, gerada por erros de política monetária. Outro ponto relevante reside na compatibilidade entre desenvolvimento e estabilidade monetária, uma importante diferenciação da teoria do autor em relação aos neoliberais e desenvolvimentistas. Assim, o autor se preocupa tanto com as distorções causadas pela inflação quanto com a manutenção de um ambiente favorável aos negócios e ao investimento.

## 5 TRANSIÇÃO PARA O PROJETO LIBERAL

Neste capítulo será analisada a mudança ocorrida no pensamento de Roberto Campos, da defesa do Estado como promotor do desenvolvimento, à defesa das livres forças do mercado. Sua tese a respeito da organização economia reflete de certa forma, a conduta do Brasil em uma série de questões principalmente em sua fase desenvolvimentista. A partir dos anos 50, Campos apresentava um ideário desenvolvimentista, defendia propostas de intervenção governamental, planejamento e um projeto de industrialização intensiva. Suas propostas foram utilizadas por vários governos, como base para os programas econômicos. A partir do final dos anos 60, suas idéias a respeito da atuação do governo e da inflação passam a se modificar, e ao final dos anos 80 ele se consolida como um dos mais influentes pensadores liberais brasileiros. Neste capítulo, busca-se responder às questões motivadoras deste trabalho: o que fez Roberto Campos alterar suas idéias a respeito do funcionamento da economia brasileira? Como se deu este processo?

Partindo destas perguntas, o capítulo será dividido de forma a expor as causas desta mudança de forma separada: primeiro a continuidade de seu projeto desenvolvimentista, em que defende a participação do Estado em economias menos desenvolvidas, com base no diagnóstico que faz sobre o desenvolvimento; as empresas estatais; o esgotamento do projeto desenvolvimentista e crise brasileira gerada pelo modelo adotado; e por fim, os pontos de continuidade e de ruptura de suas teorias.

### 5.1.1 Diagnóstico do Desenvolvimento

Em primeiro lugar, em sua fase desenvolvimentista a defesa de Campos à participação do Estado era justificada principalmente pelo processo de desenvolvimento diferenciado que experimentavam as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Nas economias desenvolvidas o crescimento seria orientado pela

mão invisível, ou seja, pelas forças do mercado, o que se caracterizaria por um capitalismo liberal, em que a participação do Estado somente é justificada pela garantia das liberdades individuais. Neste sentido, o desenvolvimento que dominou o cenário foi o espontâneo, liderado pelo empresário schumpeteriano.

Em economias subdesenvolvidas vigora o capitalismo social, em que o desenvolvimento é derivado, ou seja, não mais se identifica um empresário inovador, empreendedor do crescimento, mas sim, uma participação do Estado como fomentador. Isso ocorre, explica Campos<sup>8</sup> (1952 citado por MADI, 1985, p. 18), devido ao aumento da concorrência entre mercados, aos movimentos internacionais de capitais e principalmente pelos “padrões miméticos de consumo nos países subdesenvolvidos que levam os respectivos habitantes a perfilhar os hábitos de consumo dos países desenvolvidos, [...] que não pode ser sustentados pela sua débil estrutura de produção e recursos.” Diante disso, a ausência do empresário inovador, somada as maiores preocupações sociais, fazem com que seja necessário o envolvimento do Estado no processo de desenvolvimento, através do planejamento e até de suas empresas.

Em sua primeira fase de pensamento, acreditava na intervenção estatal como forma de incentivar a criação de uma classe empresarial forte, que pudesse eventualmente substituir a ação governamental nos setores produtivos. Esse pensamento esteve presente em suas obras desde a sua fase desenvolvimentista.

Uma interpretação possível para o fato de defender a intervenção estatal e o planejamento da industrialização para países em desenvolvimento, como o Brasil, é o fato de considerar duas formas de desenvolvimento distintas – espontâneo e derivado. O Brasil, na época, por um desenvolvimento derivado, pois sua classe empresarial não teria condições de fomentar o crescimento econômico de forma independente, tanto pela falta de dinamismo da mesma, quanto pela falta de poupança.

Diante disso, seria necessária a intervenção estatal em setores que a iniciativa privada não pudesse atuar, tanto pela falta de recursos, quanto pela falta de conhecimentos. A partir do momento que o empresariado tivesse condições de comandar os empreendimentos gerenciados pelo governo, este último deveria se afastar do comando destas atividades. É possível notar que Roberto Campos

---

<sup>8</sup> CAMPOS, R. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. São Paulo: Digesto Econômico, 1952.

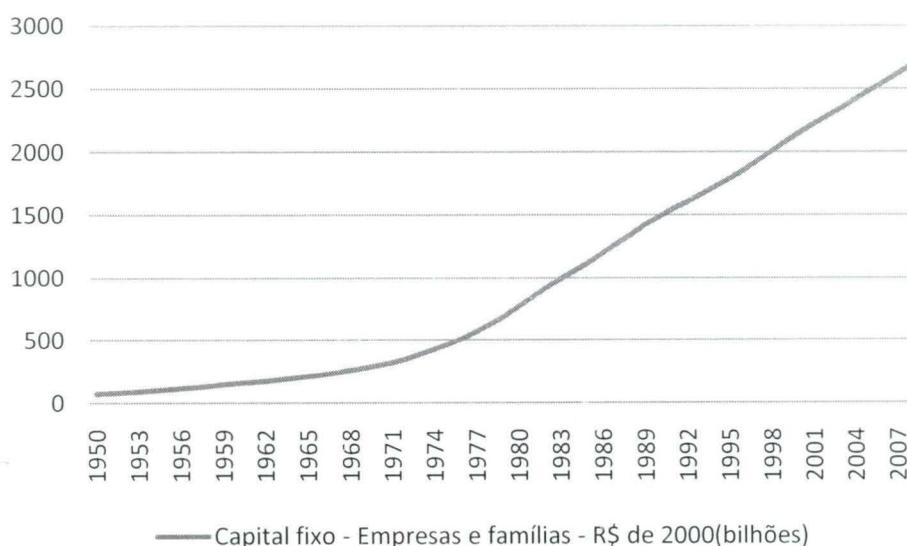
somente defendia a intervenção estatal, como forma de incentivar a classe empresarial, ou seja, para fomentar a participação desta classe na economia brasileira.

Sua posição a respeito do assunto o caracteriza como um pensador de caráter liberal, desde a fase desenvolvimentista, pois no caso do Brasil, não haveria condições de se estabelecer uma classe empresarial forte sem que houvesse a intervenção do Estado. Sobre isso, comenta:

“As economias dirigidas são instrumentos superiores quando se trata de romper os moldes feudais e de eliminar a pobreza absoluta em economias incoesas, mas tropeçam quando se trata de economias mais complexas.” (Campos, 1987).

O gráfico abaixo apresenta os valores de capital fixo acumulados pelo setor privado (empresas e famílias) no período de 1950-2007. Diante dos dados, é possível notar um aumento significativo no decorrer do período analisado. Uma maior acumulação de capital significa maior autonomia do setor privado, o que justifica menor participação do Estado na economia. Segundo Perez (1999), este foi o cenário encontrado por Campos em sua volta ao Brasil, em 1982. Um país moderno, complexo e formado por uma classe industrial, nacional ou estrangeira bastante forte.

GRÁFICO 1 - CAPITAL FIXO - SETOR PRIVADO (1950-2007)



FONTE: IPEA, 2009.

Outro ponto a ser considerado é a forma de participação do Estado brasileiro na economia. Levando em consideração seu diagnóstico a respeito do desenvolvimento em economias subdesenvolvidas, Campos defendia que o Estado deveria, pela forma do planejamento, implementar as ações de interesse geral, que garantissem o crescimento também no longo prazo. Sendo assim, o planejamento pelo Estado aparece como um meio de equilibrar os interesses de todos os grupos de pressão da sociedade, de forma neutra, isento de juízos de valor ou de interesses particulares. De acordo com Madi (1985, p. 25): “Esta concepção dá ênfase à visão do Estado enquanto ‘razão’, agente supra-social, promotor impessoal do desenvolvimento.” A partir disso, o Estado, segundo Campos, deve adquirir uma face neutra no seu objetivo de promoção do desenvolvimento, isto é, o Estado não pode se sobrepor aos mecanismos do mercado.

Campos ainda vai além, delimitando a ação do Estado através da concepção de normas que deveriam dirigir a sua participação. O faz por temer a iminência da estatização decorrente da participação excessiva do Estado na economia. (CAMPOS<sup>9</sup>, citado por Madi, 1985, p. 31). Para o autor, a ação do Estado deve ser limitada a controles indiretos, que afetem todo o setor da economia, evitando assim ações que interferissem no livre funcionamento do mercado e no sistema de preços. Dessa forma, Campos assume uma posição antiliberal, porém explicita suas preocupações quanto a manutenção de um ambiente de livre mercado, sem a presença máxima do Estado.

Essa preocupação se confirma no cenário brasileiro nos anos decorrentes, isto é, o que há, é a presença de um Estado politizado e cada vez mais influenciado pelas elites dominantes em cada período. Sua mudança a respeito do planejamento e da ação do Estado, parece ter sido motivada justamente por uma descrença na capacidade do governo brasileiro em realizar participações de caráter neutro, representando os interesses da totalidade da população.

---

<sup>9</sup> CAMPOS, R. “Freios para Leviatã”.

### 5.1.2 Empresas Estatais x Setor Privado

Campos ainda vislumbra a atuação do Estado no setor produtivo da economia, através de empresas estatais. Estas deveriam existir somente em setores em que não houvesse interesse de participação da iniciativa privada, para realizar investimentos em novas áreas ou para eliminar pontos de estrangulamento e com o objetivo de impedir a formação de monopólios. Sendo assim, a empresa estatal deveria apenas ocupar espaços que o mercado por si só não fosse capaz, isto é, o único critério de escolha entre empresas privadas e estatais seria a eficiência de cada uma delas. Diante disso, o Estado deveria em todas as ocasiões dar lugar ao setor privado assim que este pudesse assumir tal função com maior eficiência.

“O único critério que deve nortear a divisão de tarefas entre a empresa pública e a empresa privada é o de sua adequação e eficiência no desempenho das tarefas a elas atribuídas.” (CAMPOS, 1963, p. 141).

O que se observou, no entanto, foi uma participação cada vez maior do governo brasileiro em investimentos produtivos diretos, através da constituição de empresas estatais. Empresas que apesar de não serem lucrativas foram mantidas até meados da década de 90 por questões não econômicas, como apresentadas abaixo pelo próprio Campos:

As resistências à privatização provêm de várias fontes, valendo mencionar o corporativismo burocrático (que receia a perda de poder político e de mordomias funcionais), o socialismo residual, que se apegava nostalgicamente ao mito do Estado provedor; e o nacionalismo, que exagera o valor das "riquezas naturais" e confunde "controle estratégico" com gerência governamental. (CAMPOS, 1995)

Seu discurso a respeito da participação de empresas estatais na economia se manteve coerente desde a década de 60, quando defendeu a privatização da Fábrica Nacional de Motores “por não se justificar a presença ineficiente do Estado num setor amplamente suprido pela iniciativa privada.” (CAMPOS, 1968, p. 40).

TABELA 1 - RETORNO SOBRE PATRIMÔNIO LÍQUIDO

	1981/1994							
	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	Média
Setor Prod. Estatal	6,00	-3,60	-25,80	-1,50	-1,70	-7,80	4,20	-4,31
Principais Grupos	13,90	10,20	5,10	0,00	1,80	3,30	4,20	5,50
CVRD	12,80	12,90	4,30	4,00	4,50	4,00	6,70	7,03
Eletrobrás	15,20	3,80	1,50	0,40	1,60	1,10	2,80	3,77
Petrobrás	11,10	18,90	8,80	-2,00	0,00	5,10	9,10	7,29
Telebrás	15,80	8,50	9,90	1,30	2,40	8,10	3,10	7,01
Demais Empresas Estatais	-2,30	-19,60	-150,70	-5,70	-23,10	-97,60	4,30	-42,10
500 Empresas Privadas	9,20	13,20	1,40	-3,60	0,40	3,10	10,70	4,91

FONTE: Giambiagi e Pinheiro, 1996.

Segundo Gremaud, Saes & Toneto (1997, p. 186) a participação do governo em investimentos nas empresas estatais cresceu em média 20% ao ano no período de 1968 a 1973.

A respeito da Petrobrás, Campos sempre questionou sua eficiência e o seu retorno para os cofres públicos. Na tabela 1, há uma comparação entre o retorno sobre o patrimônio líquido das principais empresas estatais e das 500 maiores empresas privadas. A média calculada é referente ao período de 1981 à 1994. Como é possível observar, o retorno do setor produtivo estatal está muito abaixo do retorno apresentado pelo setor privado. Partindo para a análise da Petrobrás, verifica-se que seu retorno é maior que o retorno das empresas privadas no período em questão. No entanto, Campos demonstra, a partir do exame do balanço da empresa, que de 1995 a 1998 o somatório dos dividendos pagos ao Tesouro Nacional alcançaram apenas o valor de R\$ 1,606 bilhões, e as transferências atingiram R\$ 2,054 bilhões. (CAMPOS, 1999, "Jornal do Comercio"). Para ele, a estatal seria o melhor exemplo do crescimento exagerado do Estado. (PEREZ, 1999).

### 5.1.3 Esgotamento do Modelo Desenvolvimentista e Crise

No fim da década de 70, Roberto Campos parte do pressuposto que a causa da estagnação da economia brasileira seria a atuação excessiva do

Estado na economia, através de impostos, juros, regulamentações, gastos exagerados e monopólios estatais. (GODOI, 2007, p. 165) e assim adota gradualmente um discurso neoliberal, extremamente baseado nos escritos de Hayek.

Para ele, o movimento liberal teria voltado a cena política a partir da década de 70 por quatro razões principais: “o desapontamento com o keynesianismo; o desapontamento com a ineficiência econômica do planejamento centralizado dos sistemas marxistas; e o desapontamento com o welfare state”. (CAMPOS, 1987).

No caso específico do Brasil, se analisados os programas de industrialização, pode-se perceber que há um padrão de financiamento através do endividamento do Estado. O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek foi colocado em prática a partir de um diagnóstico da economia brasileira que apontou os setores que poderiam apresentar uma capacidade razoável de crescimento. Este plano foi executado a partir de um planejamento parcial, visando eliminar os pontos de estrangulamento principalmente dos setores de transporte e energia. Seu financiamento se deu a partir da expansão monetária. O resultado em termos de crescimento econômico foi satisfatório, em torno de 5,5% ano a ano em termos per capita. Porém, segundo Giambiagi (2005) o padrão de financiamento fez com que o Índice Geral de Preços se elevasse 24,4% em 1958, 39,4% em 1959 e 30,5% em 1960.

Apesar das medidas tomadas pelo governo de Jânio Quadros, visando a conciliação do crescimento econômico e a redução da taxa de inflação através da redução do gasto público e conseqüente redução da demanda, nos anos de 1963 e 1964 diz-se que a economia viveu um momento de “estagflação”, ou seja, exatamente o oposto do que havia proposto o governo. No período de 1957-1962, o PIB cresceu 8,8% ao ano, no entanto, no período subsequente, cresceu apenas 0,6%, no momento que a inflação apresentou uma alta de quase 80%.

Neste momento, sob a direção de Castelo Branco, Campos retorna ao governo como Ministro do Planejamento. Seu diagnóstico a respeito da inflação incluía os déficits governamentais e constantes aumentos salariais como as causas. Entre as principais medidas adotadas neste governo, estão: o ajuste fiscal, com redução das despesas e aumento da arrecadação do governo, redução da emissão monetária, controle do crédito e restrição de aumentos salariais. (GIAMBIAGI et al., 2005). O resultado desta política foi principalmente a redução do déficit público. A

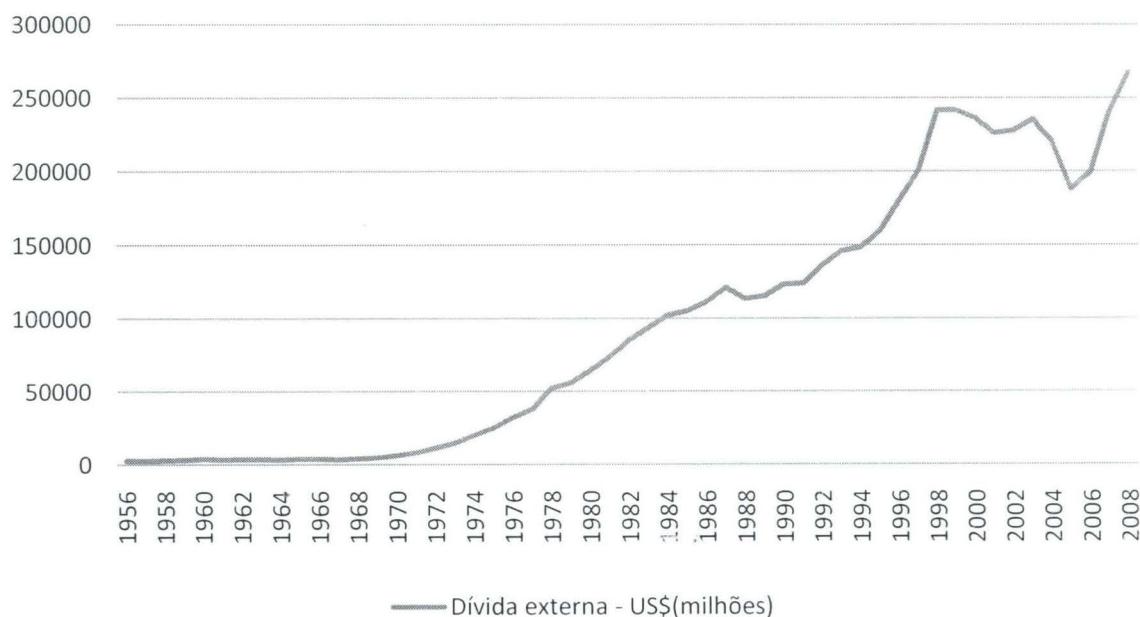
inflação caiu de 100% em 64, para 38% em 1966 e o salário mínimo teve uma redução de 25% em seu poder aquisitivo. Com relação ao PIB, o crescimento ficou em 2,6% ao ano entre 1964 e 67.

Na década de 70 o país experimentou uma taxa muito elevada de crescimento, período denominado “milagre econômico”, caracterizado por políticas de industrialização, financiadas principalmente pelo capital externo e o endividamento público. A dívida externa neste período ultrapassou o valor de 50 bilhões de dólares. Com a segunda crise do petróleo, em 1979, houve um déficit enorme na balança comercial (como demonstra o gráfico 1), decorrente da elevação das taxas de juros externas. A partir desse momento, o Brasil voltou a um processo de estagnação, que se manteve durante toda a década de 80.

Nos gráficos abaixo, são apresentados os dados para inflação, variação anual do PIB e dívida externa em US\$, para o período de 1950-2008. É possível verificar que a partir dos anos 80, a economia brasileira passou por um período de grande instabilidade. A falha dos planos econômicos para tirar o Brasil da crise, levou nos anos 90, à utilização de políticas de caráter liberal.

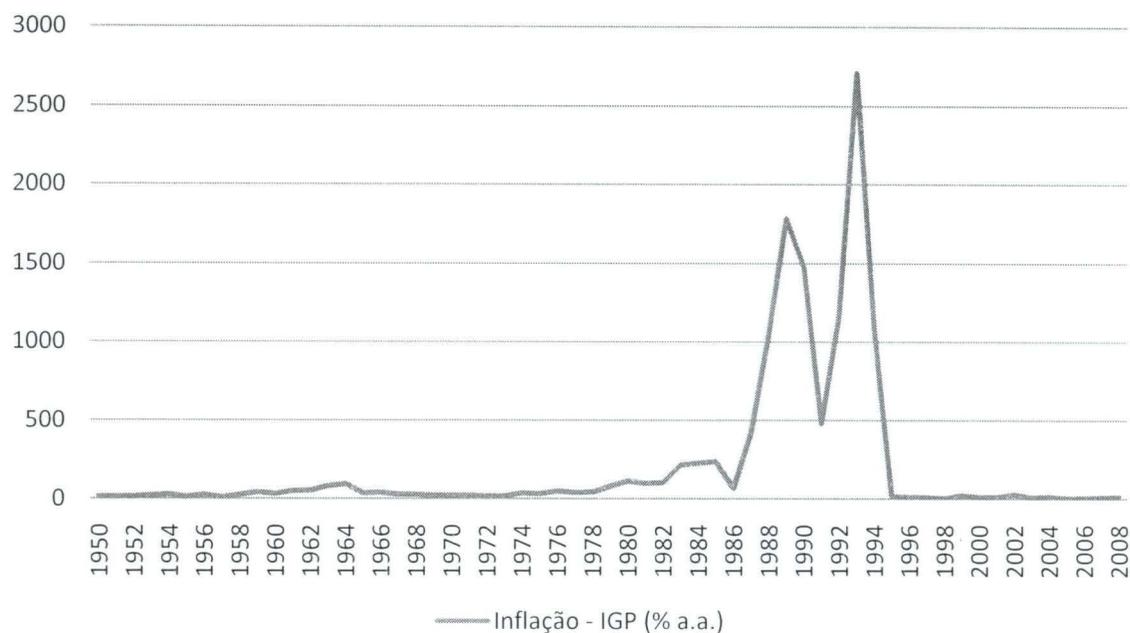
Campos gradualmente passa a desacreditar na capacidade do Estado brasileiro em executar políticas que possam conciliar o desenvolvimento e a estabilidade econômica.

GRÁFICO 2 - DÍVIDA EXTERNA (1956-2007)



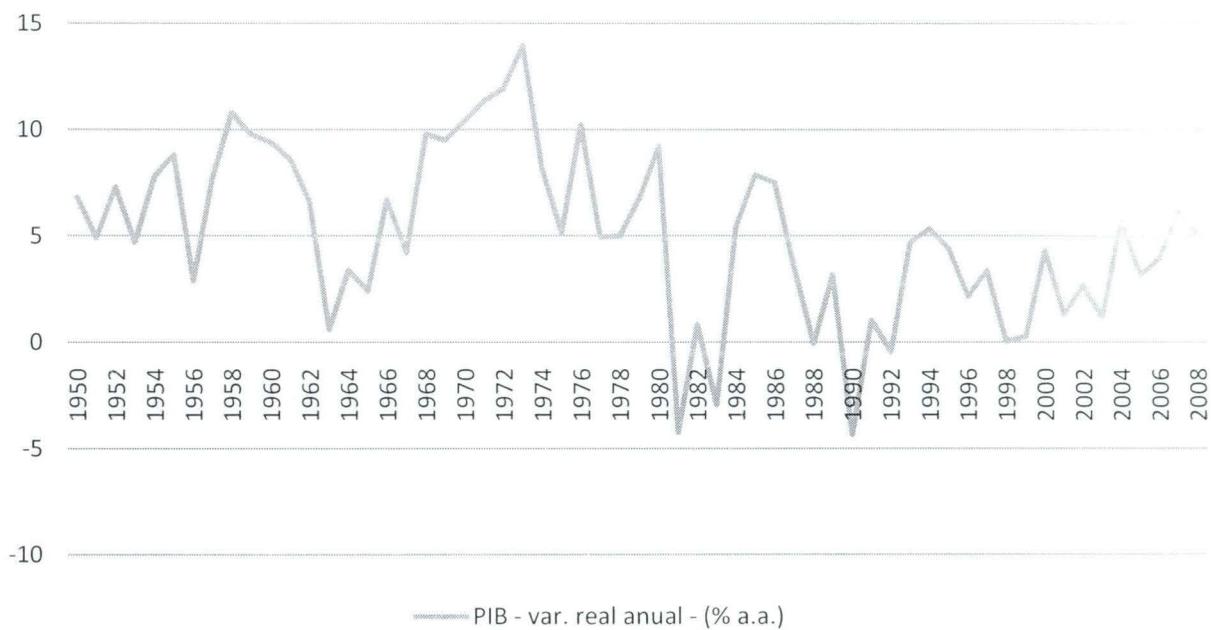
FONTE: Banco Central do Brasil, 2009.

GRÁFICO 3 - INFLAÇÃO - IGP (1950-2008)



FONTE: Banco Central do Brasil, 2009.

GRÁFICO 4 - VARIAÇÃO REAL ANUAL DO PIB (1950-2008)



FONTE: IBGE, 2009.

Além disso, as crises enfrentadas pelos próprios países desenvolvidos, principalmente a crise inglesa ao final da década de 70, influenciaram muito o pensamento do economista. Neste período, Campos ocupou a posição de Embaixador do Brasil na Inglaterra e, portanto observou de perto a decadência das medidas intervencionistas daquele país. Sobre as políticas adotadas na Inglaterra, afirma:

“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 tributária.” (CAMPOS, 1994, p. 990).

## 5.2 CONCLUSÕES

Partindo de seu diagnóstico a respeito do desenvolvimento derivado, é possível concluir que Roberto Campos já vislumbrava uma menor participação do Estado na economia, assim que o setor privado tivesse condições de conduzir o processo de crescimento de forma independente.

Outro aspecto importante é a eficiência. Desde o princípio, Campos defendeu que a escolha entre empresas estatais e privadas deveria se dar com base na eficiência de cada uma delas. Em sua defesa, Campo inclui as quatro motivações básicas para a participação do Estado no setor produtivo, conforme discutido no segundo capítulo. Contudo, no caso brasileiro, o que se verificou foi um crescimento na participação de empresas estatais motivado por aspectos não-econômicos, como o nacionalismo.

Ademais, a crise que se configurou no Brasil na década ao final da década de 80, demonstra a incapacidade do Estado em agir de forma benéfica e neutra na economia.

Um fator de grande importância em sua transição foi a sua proximidade com os aspectos da crise inglesa. Neste período, pôde visualizar de forma clara os resultados de políticas econômicas protecionistas e intervencionistas. Da mesma forma no Brasil, a partir da década de 80, se observou um crescimento da dívida externa, da inflação e por fim crise geral da economia brasileira. Pode-se afirmar que

o pensamento de Campos voltou-se ao radicalismo liberal não intervencionista pela falha do governo brasileiro em levar adiante as medidas de intervenção governamental.

Diante disso, verifica-se no pensamento de Campos dois aspectos: ruptura e continuidade. Quanto ao primeiro aspecto, é aparente a mudança em direção ao mercado, à redução da participação Estatal e à liberdade econômica. Porém, seu pensamento se mantém unificado por dois pilares básicos: a defesa da eficiência e a busca por formas de superação do subdesenvolvimento brasileiro.

## 6 CONCLUSÃO

Roberto Campos foi um dos personagens mais presentes nos âmbitos econômicos e políticos da história brasileira. Nos anos 50 e 60, dedica-se à formulação de alternativas para a superação do subdesenvolvimento brasileiro. Seus estudos são baseados nas teorias de Schumpeter, Rostow e Keynes. Buscou de várias maneiras, implementar suas propostas desenvolvimentistas e nisso foi muito bem sucedido. Participou dos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Castelo Branco, nos quais formulou políticas de industrialização e estabilização econômica condizentes com o seu ideário.

Após sua experiência no governo, aflui para a iniciativa privada e para cargos mais altos na carreira diplomática. Este afastamento do Estado lhe proporcionou a percepção de que o liberalismo seria a forma mais adequada de organização do regime econômico. Nesta fase, transferiu a responsabilidade de promoção do desenvolvimento ao setor privado.

O objetivo deste trabalho foi o de realizar uma análise a respeito do pensamento e da atuação política de Campos e assim verificar os elementos motivadores da transição pela qual passou o seu pensamento.

Verifica-se na defesa de Campos duas características opostas, a continuidade e a ruptura. No primeiro momento, é aparente a mudança em direção ao mercado, à redução da participação Estatal e à liberdade econômica. Porém, a partir da análise mais aprofundada de seu pensamento é possível constatar que ele mantém a unidade apoiado em dois pontos fundamentais: a busca por formas de superação do subdesenvolvimento brasileiro e a defesa da eficiência.

Em um primeiro momento, a alternativa apresentada por Campos para o fomento do desenvolvimento econômico, se concentrava na atuação do Estado como empresário inovador. Esta alternativa foi um resultado do reconhecimento de uma deficiência da economia brasileira em termos de investidores capacitados e de capital. Desde os anos 50, Campos se preocupava em delinear limites para a atuação do Estado, provavelmente temendo o que posteriormente chamou de "gigantismo estatal". Além disso, exaltava a participação estatal como uma forma de incentivar a iniciativa privada e não como um aspecto permanente. Em seguida, na

fase liberal, transferiu a responsabilidade de promoção do desenvolvimento ao setor privado. Roberto Campos já vislumbrava uma maior participação do setor privado na economia, apenas não acreditava dadas as condições da economia brasileira na época, que isso fosse possível. Além disso, a forma como o governo brasileiro conduziu os planos econômicos, a crescente politização do estado, na medida em que se favorecem interesses particulares por meio de pressão política, o endividamento resultante de suas políticas, a alta inflação e instabilidade econômica colaboraram para a sua visão de que o Estado não poderia desempenhar um papel neutro e benéfico na economia.

## REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

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

\_\_\_\_\_. **A antologia do bom senso**. Rio de Janeiro: Topbook, 1996.

\_\_\_\_\_. **Do outro lado da cerca**. Rio de Janeiro: APEC, 1968.

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

\_\_\_\_\_. Economista fez autocrítica sobre 1964. **Folha de S. Paulo**. São Paulo: 2001. Entrevista concedida à Fernando Rodrigues.

\_\_\_\_\_. **Ensaio Imprudentes**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

\_\_\_\_\_. O Carnaval do Neolíticos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo: 1996.

Disponível em:

<[http://pensadoresbrasil.comcast.net/~pensadoresbrasil/RobertoCampos/o\\_carnaval\\_dos\\_neoliticos.htm](http://pensadoresbrasil.comcast.net/~pensadoresbrasil/RobertoCampos/o_carnaval_dos_neoliticos.htm)>.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Privatização. **Folha de S. Paulo**. São Paulo: 1995.

Disponível em:

<[http://pensadoresbrasil.comcast.net/~pensadoresbrasil/RobertoCampos/reflexoes\\_sobre\\_a\\_privatizacao\\_95.htm](http://pensadoresbrasil.comcast.net/~pensadoresbrasil/RobertoCampos/reflexoes_sobre_a_privatizacao_95.htm)>.

GANEM, A. **A defesa do mercado no Brasil: o pensamento apologético de Roberto Campos**. Minas Gerais: Nova Economia (UFMG), 1999.

GIAMBIAGI, F., VILLELA, A.; CASTRO, B.C.; e HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Campus, 2005.

GIAMBIAGI, F. & PINHEIRO, A. **Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil**. Texto para Discussão 34. BNDES. 1996.

GODOI, B. **A Influência de Roberto Campos na Economia Brasileira (1945-2001)**. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de São Paulo. 2007.

GREMAUD, P. SAES, F. & TONETO Jr., R. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

MADI, M. C. **A vanguarda do pensamento conservador - Um estudo sobre as idéias econômicas de Roberto Campos no período 1950-1964**. Campinas. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas. 1985.

PEREZ, R. **O Pensamento Político de Roberto Campos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

ROSTOW, W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. 4. ed., Rio de Janeiro, Zahar. 1971.

SOUZA, N. **Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.