

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VINÍCIUS MARQUES SERPELONI

O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS ACERCA DO BNDES AO LONGO DAS
DÉCADAS

CURITIBA

2022

VINÍCIUS MARQUES SERPELONI

O PENSAMENTO DE ROBERTO CAMPOS ACERCA DO BNDES AO LONGO DAS
DÉCADAS

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel, Curso de
Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Profº. Drº. Eduardo Angeli

CURITIBA

2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais – Ana Paula Marques da Silva Serpeloni e Marcelo Serpeloni – por me proporcionarem as melhores condições possíveis para o meu crescimento acadêmico e profissional.

Agradeço, especialmente também, ao meu excelentíssimo orientador, o professor Eduardo Angeli, pela confiança em mim depositada, além do conhecimento, experiência e, principalmente, paciência disponibilizados, os quais tornaram a realização deste trabalho possível.

RESUMO

O trabalho investiga o pensamento de Roberto Campos acerca do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao longo das décadas, com o objetivo de constatar se houve alguma mudança em relação a sua maneira de pensar sobre o banco – conforme o economista realizava a transição ideológica de seu desenvolvimentismo não-nacionalista, entre os anos 50 e 70, até sua defesa do liberalismo nos anos de 80 e de 90. A conclusão final do trabalho consiste na percepção de que, mesmo após a “guinada liberal” de Campos e sua aproximação junto à escola austríaca de economia, representada, principalmente, pela figura de Friedrich Hayek, sua opinião acerca do BNDES mudou de forma muito mais sutil do que se era esperado, mantendo-se muito relacionada ao cerne do pensamento desenvolvimentista que o economista possuía no início de sua carreira. Junto a isso, destaca-se a gradativa ênfase de Campos sobre os malefícios que as intervenções governamentais provocavam ao funcionamento do banco como o maior diferencial destacado em sua opinião ao longo do tempo.

Palavras-chave: Roberto Campos; BNDES; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; economia brasileira; história do pensamento econômico.

ABSTRACT

The monograph examines Roberto Campos' thinking about the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), over the decades, with the purpose of verifying if there was any change in relation to his thought about the bank – as the economist carried out the ideological transition from his non-nationalist developmentalism, between the 50s and the 70s, until his defense of liberalism in the 80s and the 90s. The final conclusion of the monograph consists in the perception that, even after Campos' "liberal yaw" and his approach to the austrian school of economics, represented mainly by the figure of Friedrich Hayek, his opinion about the BNDES changed in a much more subtler way than was expected, remaining closely related to the core of the developmental thinking that the economist had at the beginning of his career. Along with it, Campos' gradual emphasis on the harm that government interventions caused to the bank's operations highlighted as the greatest difference in his opinion over time.

Key words: Roberto Campos; BNDES; National Bank for Economic and Social Development; brazilian economy; history of economic thinking.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. CAPÍTULO 1 – A CARREIRA DE ROBERTO CAMPOS.....	13
2.1. INÍCIO DA CARREIRA, DIPLOMACIA E O TRABALHO NA CMBEU.....	13
2.2. CONVITE DE VARGAS E DESENVOLVIMENTISMO NA PRÁTICA: BNDE... 15	
2.3. PARTICIPAÇÃO NO REGIME MILITAR: O PAEG.....	17
2.4. PERÍODO EM LONDRES E A “GUINADA LIBERAL”	21
2.5. VIDA POLÍTICA.....	25
3. CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DE CAMPOS SOBRE O BNDES.....	31
3.1. ANOS 50: A INFLUÊNCIA DE ROSTOW E DA COMISSÃO MISTA.....	31
3.2. O PERÍODO DE TRABALHO NO BNDE.....	34
3.3. DÉCADA DE 60: CAMPOS, O BNDE E A IMPLEMENTAÇÃO DO PAEG.....	37
3.4. O PÓS-PAEG E O INÍCIO DA CARREIRA POLÍTICA.....	38
3.5. O PL 48/1984.....	43
3.6. A DÉCADA DE 90	49
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS.....	56

1. INTRODUÇÃO

Durante o século XX, o Brasil viveu uma série de períodos turbulentos em sua economia. Na década de 50, o pensamento econômico brasileiro foi, em sua maioria, influenciado pelas ideias desenvolvimentistas, que apontavam para a necessidade de maior participação do Estado na economia, em particular, como indutor da indústria. Esse tipo de política econômica perdurou por algumas décadas, sendo até aprofundada durante o regime militar, e, posteriormente, no final de 1980, substituído por ideais mais liberalizantes tanto na economia quanto no espectro político.

Entretanto, muitos dos órgãos e das instituições criadas no “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” – para usar a expressão adotada por Bielschowsky em seu livro “O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo” – continuaram presentes na economia brasileira mesmo após o processo de liberalização, podendo ter suas funções adaptadas ou continuando a ter o mesmo papel instituído em sua criação. Uma dessas instituições, por sua vez, foi o BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico), criado durante o governo Getúlio Vargas, no ano de 1952. Nesse viés, em “Depoimento do economista e diplomata Roberto de Oliveira Campos para o Projeto Memória 30 anos, 27/03/1982”, Campos destaca que a intenção original era criar uma instituição de financiamento de contrapartida. Desde a criação da Comissão Mista Brasil-EUA, havia a intenção de se formular um programa de reestruturação da economia, uma vez que a infraestrutura brasileira havia sido substancialmente prejudicada pelas condições internacionais de guerra vividas nos anos anteriores, além de que o país não tinha capacidade cambial para realizar as importações necessárias e para disputar os investimentos advindos do capital internacional. Ainda, entre todos os setores, os sistemas ferroviário, rodoviário e portuário enfrentaram extrema falta de insumos para avançar em suas atividades. Além disso, havia também uma escassez generalizada de energia elétrica e de cimento, insumos de suma importância nos processos industriais. A partir disso, a CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – foi a primeira opção visando criar novos modelos de planejamento para

os setores de infraestrutura, além de estabelecer uma nova prática de análise técnica de projetos.

Antes da criação do BNDE, era comum entre as equipes econômicas solicitar fundos orçamentários apenas através de um ofício primário, sem ao menos detalhar a viabilidade e a expectativa de rentabilidade dos projetos. Assim, a Comissão Mista Brasil-EUA foi importante nos seguintes sentidos:

- a) Organização para entrada de investimentos externos;
- b) Ajuda na formulação de uma política de planejamento e análise técnica.

Entretanto, não bastava para o acordo apenas a presença de recursos estrangeiros (que viriam majoritariamente de verbas disponibilizadas pelo *Export and Import Bank* e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), pois deveria haver uma contrapartida de recursos nacionais (CAMPOS, 2009).

Assim, diversas hipóteses de como implementar a contrapartida nacional foram consideradas¹. A primeira alternativa foi uma composição através de uma companhia mista de capital privado e governamental, apesar de aspectos – como a escassez de capital privado para financiamento e exigências do Banco Internacional de Desenvolvimento para maior envolvimento de instituições governamentais – acabarem por tornar a ideia completamente inviável.

Posteriormente, foi levantada a hipótese da criação de uma autarquia governamental, que receberia recursos diretamente do orçamento federal. Mais uma vez, o modelo foi descartado justamente por uma das deficiências apontadas por Campos: a falta de experiência do Brasil na análise técnica de projetos, uma vez que o país não estaria pronto para atender a todos os critérios técnicos exigidos pelo BID.

Na terceira tentativa, enfim, houve a constatação de um modelo que poderia funcionar. Um Banco de Estado seria criado, funcionando como um dispensador de recursos orçamentários. Contudo, tais recursos só poderiam ser liberados mediante a avaliação técnica de grupos de estudo especializados na avaliação de

¹ Informações relativas às discussões de implementação do projeto do BNDES advindas do “Depoimento do economista e diplomata Roberto de Oliveira Campos para o Projeto Memória 30 anos, 27/03/1982”. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/523960>. Acesso em 12/07/2022

projetos e no detalhamento de projetos advindos das empresas que se beneficiariam da tomada dos empréstimos. Tal ideia serviu como base para a criação do BNDE, juntamente com uma ferramenta de levantamento de recursos (Obrigações do Reparelhamento Econômico), que atenderia aos critérios antes almejados pelos idealizadores do projeto.

Assim, a Lei nº.1628 foi aprovada através do empenho da equipe econômica da época, com destaque para Guilherme Arinos. Na formalização final do projeto, foi incluído um dispositivo adicional que faria com que as empresas privadas de seguro e capitalização, em caso de projetos essenciais do BNDE, fossem obrigadas a depositar 60% de seus recolhimentos, junto à Caixa Econômica Federal e órgãos da previdência que aportariam 4% (valor dos depósitos) e 3% (receita anual), respectivamente. Outro ponto debatido foi sobre o método de investimento a ser escolhido, sendo realizado de forma abrangente, independente da área, ou de forma mais setorial. No primeiro momento, o planejamento setorial foi preferido, com a criação de fundos para ferrovia, marinha mercante, eletricidade e rodovias².

A CMBEU continuou presente no BNDE após sua concepção. Técnicos como Lucas Lopes, Ari Frederico Torres e Glycon Paiva³, além do próprio Campos, ocuparam vagas na diretoria do banco. Embora houvesse a figura do presidente do BNDE, cargo ocupado pelo ministro da economia Horácio Lafer, o poder de decisão era concentrado na superintendência. Assim, durante o começo das atividades, Ari Torres teve autonomia para implementar os métodos de análise, o grande diferencial do BNDE em relação às antigas instituições econômicas brasileiras. Além disso, a diretoria do banco agiu de forma rápida na estruturação da política de administração pública, colocando em prática imediata o princípio de recrutamento por concursos de provas, com o objetivo de desincentivar os males do “empreguismo” e garantir a qualidade dos analistas técnicos que trabalhariam na execução dos projetos do BNDE.

² Informações retiradas do livro “Lanterna na popa”, especificamente do capítulo “A criação do BNDE”.

³ Ari Frederico ocupou a função de diretor superintendente, enquanto Roberto Campos, diretor econômico, Glycon Paiva, funcionário do Departamento técnico, e Lucas Lopes, participante do Conselho de Administração.

Desse modo, é possível dizer que a criação do BNDE passou por diversos aspectos que vinham desde décadas anteriores. As políticas de incentivo à industrialização advindas desde os anos de Estado Novo, o pensamento desenvolvimentista que circulava pelas comissões econômicas e ambiente acadêmico, além da esperança de economistas, como Campos, de modernizar a estrutura econômica brasileira foram fatores que se juntaram e ajudaram a moldar as condições para que um projeto ambicioso – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – saísse do papel e impactasse a economia brasileira durante muitas décadas.

Todavia, mesmo participando ativamente da idealização do BNDE, Campos mudou de opinião e de posicionamento no âmbito econômico geral de forma considerável com o passar dos anos, começando como um “desenvolvimentista não-nacionalista” no início de sua carreira até se tornar um assíduo pensador liberal no último período de sua vida. Durante a monografia, essas duas fases (PÉREZ, 1999), de um Campos desenvolvimentista – de 1950 até 1970 – e um Campos neoliberal – da década de 70 para frente –, serão propriamente discutidas para contribuir com o objetivo principal do trabalho.

Assim, levando em consideração a virada ideológica protagonizada por Campos, mudando completamente sua forma de pensar a economia, é interessante constatar quais temas mais sofreram mudanças e seguiram as novas tendências de pensamento liberal de Campos.

Nesta monografia, o BNDE será o exemplo tratado. O objetivo do trabalho será observar se houve mudança de pensamento de Roberto Campos acerca do BNDES ao longo das décadas, buscando entender qual foi o impacto da virada ideológica por parte do economista na metade de sua carreira.

Diante de um tema com uma quantidade relativamente baixa de referências, foram lidos – como fonte de informação do pensamento de Campos – uma série de artigos de outros autores que também se propuseram a estudar as diversas facetas de Campos, como Ulisses Rubio Urbano da Silva, Eduardo Angeli, Henrique Nemeth Junior, Pedro Hoepfer Dacanal, Bruno Bezerra Cavalcanti Godoi, entre outros. Além disso, livros como o “Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo” (BIELSCHOWSKY, 2004) e, principalmente, a

autobiografia de Campos, “A lanterna na popa”, foram obras recorrentemente consultadas na busca por referências ao objetivo da monografia.

Ademais, também foram consultadas não só referências verbais de Campos, como entrevistas dadas a jornais e ao Roda Viva, mas também leituras de quase a totalidade dos discursos realizados nos plenários da Câmara de Deputados e do Senado – tendo seu período como deputado federal e senador servido, em paralelo, como tentativa de buscar referências mais diretas ao pensamento de Campos.

A monografia se dividirá em dois capítulos, além da introdução e considerações finais, sendo fundamentada da seguinte maneira:

- a) no primeiro capítulo, será feita uma espécie de biografia de Campos, descrevendo sua jornada como economista e pessoa pública, desde seus empregos e cargos públicos ocupados durante suas participações nos muitos e diferentes governos federais brasileiros da segunda metade do século XX, como a CMBEU, BNDE e Ministério do Planejamento, por exemplo. Isso se dará juntamente com a volatilidade de suas opiniões relacionadas à economia, tal qual sua evolução pessoal durante essas muitas mudanças de posicionamento;
- b) no segundo capítulo, usando tanto as informações apresentadas no primeiro quanto outras referências mais especificamente atreladas ao tema do trabalho, será feita uma compilação de todas as menções e opiniões disponíveis feitas por Campos no decorrer de sua carreira sobre o BNDE. Por meio disso, será apontada, nas considerações finais, com base no acervo de informações encontradas, uma conclusão para a questão usada como base para a realização desta monografia. Em suma, se a opinião de Campos sobre o BNDES realmente sofreu alguma mudança no decorrer das décadas.

2. CAPÍTULO 1 – A CARREIRA DE ROBERTO CAMPOS

2.1. INÍCIO DA CARREIRA, DIPLOMACIA E O TRABALHO NA CMBEU

A formação acadêmica inicial de Roberto Oliveira Campos não foi relacionada à economia, uma vez que se formou primeiramente em Filosofia no ano de 1934 e, dois anos depois, no curso de Teologia nos Seminários Católicos de Guaxupé e Belo Horizonte.

Campos começou seu trajeto na diplomacia em 1939 após ser aprovado em um concurso do Itamaraty. Durante praticamente 3 anos, passou por muitos departamentos do órgão, incluindo alguns como criptografia, almoxarifado e até como *courier* de valise diplomática em Buenos Aires e Montevideú.

No começo da década de 1940, mais especificamente em 1942, foi nomeado para seu primeiro cargo no exterior na cidade de Washington (EUA), ocupando uma função responsável pela compra de equipamentos e produtos norte-americanos para o Brasil. Ao mesmo tempo em que trabalhava, aproveitou o período em solo estadunidense para realizar seu mestrado em Economia na Universidade de Columbia, tornando-se mestre com seu trabalho “Algumas referências relativas à propagação internacional dos ciclos econômicos”. Em sua tese, constatou como crises se direcionavam para países subdesenvolvidos através do comércio (queda do preço dos produtos primários) e pelos mercados de capitais (repatriação dos recursos de investimentos diretos de volta para os países de primeiro mundo).

Campos ainda permaneceria no ramo diplomático por alguns anos, fazendo parte da delegação brasileira à Conferência Monetário-Financeira da Organização das Nações Unidas (ONU), em Bretton Woods (EUA), em 1944. Três anos depois, continuou representando o Brasil nas Nações Unidas durante um período em Nova York⁴.

A realização do mestrado em Economia possibilitou grandes oportunidades para Campos, sendo fator fundamental para sua nomeação como conselheiro

⁴ Informações biográficas e das funções citadas retiradas do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

econômico da CMBEU, já que era um dos poucos diplomatas do Brasil com formação econômica especializada no momento. A ocupação de um cargo dessa magnitude possibilitou a convivência com diversos profissionais relacionados ao Banco Mundial e ao Eximbank, por exemplo. Foi durante esse período que Campos teve seu primeiro contato aprofundado com as ideias dessas organizações, sendo a mais importante delas o desenvolvimento industrial.

Bancos e comissões compartilhavam do pensamento de que deveria haver política industrial, indicando que seria importante um planejamento estatal limitado a certos setores, de modo a promover um maior desenvolvimento da economia como um todo. A preferência para a realização de grandes projetos seria, se possível, através do setor privado. Tal concepção econômica seria enquadrada, conforme Bielschowsky (2004), como "desenvolvimentismo não nacionalista", vertente que Campos defenderia durante as décadas seguintes. Bielschowsky aponta como o desenvolvimentismo não nacionalista se diferenciava do nacionalista:

“Havia na verdade quatro diferenças principais. A primeira é que o pensamento nacionalista considerava essencial que o processo decisório sobre a locação de recursos no Brasil ficasse nas mãos de agentes nacionais, fossem eles estatais ou privados. Os economistas não nacionalistas julgavam que a sede das decisões poderia perfeitamente estar na Europa ou nos Estados Unidos. Os nacionalistas não eram herméticos, cabe destacar. Tanto assim que saudaram a vinda da Volkswagem para o Brasil, porque sabiam que não havia capital suficiente para fazer uma montadora. Mas eles não aceitavam a subordinação ou a hegemonia internacional. A segunda diferença era a ideia de uma possível harmonia entre as políticas desenvolvimentistas e as antiinflacionárias. Os nacionalistas não consideravam a inflação um impeditivo para a implantação de políticas desenvolvimentistas, ao contrário dos não nacionalistas que, temendo o avanço do processo inflacionário, preferiam maior austeridade monetária e fiscal. A terceira diferença consistia na divergência sobre o que fazer com os ganhos gerados pelo desenvolvimento. Os nacionalistas queriam a distribuição de renda dos frutos do progresso técnico, preocupação que não aparecia nos textos dos autores não nacionalistas. Finalmente, a quarta diferença, na qual os não nacionalistas saíram vitoriosos, dizia respeito ao modelo de planejamento, se ele seria setorial ou integral. O modelo setorial saiu vencedor.”

(BIELSCHOWSKY, 2011)

Além disso, a Comissão foi importante ao introduzir no Brasil a ideia de calcular a viabilidade de um projeto através da metodologia de custo-benefício, que, antes da década de 50, não era comumente utilizada no Brasil. Posteriormente, a técnica se tornaria corriqueira, particularmente nas análises do futuro BNDE (enquanto a CMBEU e a sua importância serão melhor discutidas no próximo capítulo). Em geral, as ideias das comissões se alinhavam ao pensamento embrionário de Campos de preocupação com o financiamento estatal de áreas estratégicas sem desprezo total pelo capital privado, possuindo ainda cautela em relação à inflação. Portanto, como se pode perceber, o papel da CMBEU para o pensamento desenvolvimentista na economia brasileira foi relevante, justificando-se, assim, pelo fato de Campos ter começado sua jornada como economista com base nessa linha de pensamento econômico.

2.2. CONVITE DE VARGAS E DESENVOLVIMENTISMO NA PRÁTICA: BNDE

Depois de trabalhos importantes, porém pouco evidenciados a serviço da diplomacia, Campos recebeu destaque durante os anos que integrou a CMBEU, sendo figura chave na comissão por possuir, ao mesmo tempo, diferente da maioria de outros profissionais brasileiros, trânsito internacional e formação acadêmica em Economia. Através disso, Campos iniciou sua trajetória na administração pública, sendo convidado – em 1952, pelo então presidente Getúlio Vargas – a ocupar a superintendência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Suas qualificações prévias relacionadas ao trabalho na CMBEU, juntamente ao seu viés desenvolvimentista, credenciaram-no para assumir posição no BNDE, uma vez que a própria documentação do banco previa a função de ser a catalisadora das ideias e projetos pensados pela CMBEU. O Brasil, nas décadas anteriores, já havia dado passos firmes na execução de seu processo de industrialização, principalmente durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. Órgãos importantes criados na época, como o Conselho Nacional de Política

Industrial e Comercial (CNPIC) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), já caracterizavam o teor econômico que o país adotara nessas décadas. Vargas, inclusive, referenciava a política econômica de combate aos pontos de estrangulamento⁵ diversas vezes frente ao Congresso Nacional, como em 1951, quando destacou a necessidade de investimentos nos setores energético (por exemplo, carvão e petróleo) e de transporte. O posicionamento de Vargas constantemente convergia com o pensamento de Campos, já que seu governo, de certa forma, adotava a proposta desenvolvimentista, porém com preocupação referente às contas públicas e à inflação baixa.

Deste modo, a participação de Campos no BNDE teve diferentes fases. A primeira, que começara em 1952, não teve uma das conclusões mais positivas. Campos se decepcionou com parte das operações realizadas no período. Em sua visão, a análise técnica, muitas vezes, era preterida em relação aos conchavos políticos que permeavam a instituição. A “gota d’água” de seu descontentamento ocorreu em 1º de julho de 1953, quando se demitiu do BNDE após um desentendimento com José Maciel Soares Filho. Maciel havia escolhido financiar uma fábrica de locomotivas (IRFA), através de um projeto que contrataria 20% de seus empregados sem realização de concurso público; o que seria fator fundamental para Campos, pois atestaria a qualidade dos funcionários envolvidos nos projetos que o BNDE realizaria. (CPDOC FGV, 2009)

Campos ainda voltaria ao BNDE em 1956, sendo promovido dois anos depois ao cargo de presidente do banco, após o então ocupante, Lucas Lopes, ser designado para o cargo de ministro da Fazenda do presidente Juscelino Kubitschek. Importante ressaltar que, no primeiro momento (criação do BNDE), o cargo de superintendente era o mais elevado e de maior poder decisório do banco. Todavia, quando Campos retornou ao banco como presidente, a hierarquia já estava mudada e o presidente da instituição era quem possuía maior controle das ações e políticas do BNDE.

Segundo Godoi (2007, p. 93), durante o governo de Juscelino e a administração de Campos, os critérios utilizados para que os empréstimos do BNDE fossem aprovados foram ainda mais refinados e rígidos, sendo definidos

⁵ Ponto de estrangulamento, gargalo ou restrição é uma designação do componente que limita o desempenho ou a capacidade de todo um sistema econômico. (CHASE et al, 1995, p. 842).

alguns deles, por exemplo, como: produção insuficiente para o potencial consumo nacional, repercussão sobre o uso das matérias-primas, escassez de crédito privado, inovação tecnológica, possível impacto para a economia brasileira como um todo e, um dos diferenciais, abertura comercial.

Entretanto, apesar da influência e da autonomia que Campos teve no período, acabou por se demitir mais uma vez devido à má repercussão do Acordo de Roboré⁶ e sua decepção em relação a Juscelino por ter construído Brasília, além do rompimento do país com o FMI.

Após sua última passagem pelo BNDE, Campos voltou a trabalhar para o Ministério de Relações Exteriores, sendo embaixador do Brasil em Nova York e participando de certos processos de renegociação da dívida externa.

2.3. PARTICIPAÇÃO NO REGIME MILITAR: O PAEG

Na década de 1960, Campos viveria o momento mais controverso de sua carreira. Em 1964, o Brasil passava por um de seus períodos mais turbulentos com o golpe militar e, assim, instalava-se um regime autoritário que se distanciava dos anos democráticos antecedentes. Tal reviravolta político-institucional contou com apoio por parte de Campos, que justificou sua posição no período através de argumentos como:

Graças ao seu maior grau de coesão institucional e organizacional, [as forças armadas] são ocasionalmente chamadas a exercer: a restauração da disciplina social, após impasses políticos, que levariam à sociedade ao imobilismo institucional ou ao radicalismo subversivo. Nessa hipótese, a intervenção militar seria um resultado do fracasso do instrumental democrático, e não uma causa da crise política. (CAMPOS, 1967, p. 18-19).

Na visão de Campos, o governo militar poderia ser eficiente na resolução de problemas estruturais do país sem sofrer com o chamado “custo político”. Nesse

⁶ Segundo o CPDOC FGV, o acordo de Roboré consistia em 11 artigos, que tratam de assuntos como a exploração do petróleo da Bolívia; a ferrovia Corumbá - Santa Cruz de la Sierra, cujo último trecho havia sido inaugurado em janeiro de 1955; e a circulação de mercadorias bolivianas. Campos argumentava que o acordo só havia sido mal visto por causa de uma onda nacionalista que considerava o envolvimento da Bolívia como uma atitude “entreguista” por parte do governo. (CAMPOS, 2009).

viés, Angeli e Nemeth Jr. (2020) argumentam que, para Campos, os problemas, principalmente a inflação, seriam resolvidos sem o envolvimento de instrumentos políticos que responderiam apenas às demandas eleitoreiras.

Segundo Campos (1994), o governo militar tratava-se de um autoritarismo transitório, sendo uma situação especial e cirúrgica para resolução dos principais problemas da época. Campos até argumenta que Castelo Branco buscou manter o Congresso e o Judiciário, pois os mesmos ajudariam no processo de restauração democrática. De certa forma, o aceite ao convite para o ministério do Planejamento se justificou por certo alinhamento do pensamento de Campos e Castelo Branco:

Sem explicitar minha análise, senti que minha interpretação da crise brasileira se assemelhava à de Castello. O imediato deflagrador da crise política fora o populismo estatizante e esquerdista de Goulart. A Revolução de Março era o resultado e não a causa do impasse institucional, a que Goulart pretendia escapar pela implantação de uma república autoritária sindicalista. A intervenção militar fora algo relutante, tendo em vista a tradição legalista das Forças Armadas, a que Castello imaginava dar continuidade. Por isso ele favorecia uma autolimitação dos poderes e da duração do processo revolucionário, assim como a preservação substancial da instrumentação política e judiciária. (CAMPOS, 1994, p. 567).

Portanto, em 1964, logo no início do Governo Castelo Branco, Campos foi chamado para ocupar o cargo de ministro do Planejamento. Nesse cargo, Campos dedicou a grande maioria dos seus esforços e apoio político para formular o tão conhecido PAEG – Plano de Ação Econômica Governamental. Segundo Godoi (2007, p. 95), o PAEG era mais um dos projetos que servia de modelo para ilustrar o já citado “desenvolvimentismo não nacionalista”, preferindo a execução majoritária privada, mas reconhecendo a importância do planejamento estatal de maneira setorial. O plano ainda valorizava a transferência de renda através de programas sociais, como conjuntos habitacionais, além de ter como prioridade que a inflação se reduzisse.

Segundo Bastian (2012), a avaliação da equipe econômica era de que a inflação elevada decorreria dos déficits públicos, da expansão do crédito às empresas e dos aumentos salariais acima dos ganhos de produtividade. Estes elementos provocariam a expansão dos meios de pagamento, causando, dessa forma, a propagação da inflação. Campos, como integrante formulador do PAEG,

compartilhava das mesmas interpretações:

Quanto às raízes do processo inflacionário, eu argüia que elas tinham variado no curso do tempo, mas ultimamente a responsabilidade primordial cabia aos déficits públicos e à contínua pressão salarial. Aqueles geravam inflação de procura e esta, inflação de custos. (CAMPOS, 1994, p. 576).

No combate à inflação, o plano determinava uma abordagem gradual, fixando metas de 25% em 1965 e de 10% em 1966. Para isso, o PAEG determinava estratégias em praticamente todas as esferas: fiscal, monetária e creditícia, incluindo, também, para a de política salarial. Do ponto de vista fiscal, a ordem básica era o corte de gastos e o aumento da receita. A principal aposta seria a reforma tributária, que promoveria o aumento da incidência do imposto de renda e a ampliação dos impostos indiretos. Na questão monetária/creditícia, o programa priorizava a criação de mecanismos que evitassem indiretamente a necessidade de expansão monetária; redução dos déficits governamentais, para evitar que o governo seja passivamente obrigado a emitir moeda e controle creditício para o setor privado. No quesito salarial, seria a progressão de salários norteadas pelo aumento de produtividade e pela aceleração do desenvolvimento econômico (BASTIAN, 2012).

Segundo Godoi (2007, p. 95), o programa buscava sucesso através de 4 principais direções:

- a) **contração monetária**: arranjo fiscal mais restrito, combinado com aumento da arrecadação decorrente do aumento do imposto de renda, criação de novos impostos (como o ITR (Imposto Territorial Rural)), penalização mais severa para crimes de sonegação e o início da correção monetária para ajuste de dívidas (havia “incentivo” para empresários atrasarem o pagamento de suas dívidas, pois a inflação corroeria boa parte do valor a ser pago). Além disso, a criação do Banco Central foi importante para que as emissões monetárias fossem feitas de forma mais responsável, o que não ocorria via Congresso Nacional;
- b) **aperfeiçoamento do gasto social**: investimentos sociais seriam aumentados visando compensar as flexibilizações da CLT (fim dos 10 anos de estabilidade e criação do contrato temporário) e os

congelamentos salariais. A prioridade era dar benefícios à população de forma indireta. Assim, a estabilidade do trabalho foi substituída pelo FGTS, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) para construção de moradias populares e foram criadas demais políticas de educação e saúde pública, através da construção de centrais médicas e aperfeiçoamento do Programa Nacional do Abastecimento de Água;

c) **desenvolvimento infraestrutural**;

d) **industrialização maciça**: ambos os objetivos passavam muito pelo suporte do Estado na promoção de seu desenvolvimento. Foi criada o FINAME (Financiamento de máquinas e equipamentos) para fornecer financiamento e modernizar os bens de capital das instalações nacionais, fora muitos outros órgãos de cunho parecido, como FUNTEC (Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico), FINEP (Fundo de Financiamento para Projetos/Programas) e FIPEME (Financiamento de Pequenas e Médias Empresas). Houve ainda a ordem de expansão da atividade de certas estatais para cumprir com a demanda de infraestrutura, a Petrobrás, por exemplo, recebeu permissão para construir duas novas refinarias (Porto Alegre e Belo Horizonte), além de aumentar a estruturas das já existentes refinarias de Duque de Caxias e Landulpho Alves.

Portanto, é possível perceber como a passagem de Campos pelo ministério do Planejamento, juntamente com a formulação do PAEG, representaram basicamente o ápice da execução do desenvolvimentismo não-nacionalista que norteava o pensamento do economista desde a década de 40. Embora todo o planejamento não tenha ocorrido conforme o ideal e as políticas efetuadas não tenham surtido todo o efeito esperado, a realização do PAEG marcou-se como uma das principais políticas econômicas da história do país ao dar diversas contribuições que impactam o país até hoje, sendo também importante para que Campos observasse como suas ideias de duas décadas performariam na realidade – enquanto outras relações envolvendo o PAEG serão discutidas no último capítulo.

Campos permaneceu no cargo de ministro do Planejamento até 1967, em

que o seu período de saída marca o ponto de virada na mentalidade econômica do economista. A partir do ano de 1967, seria iniciado de forma mais agressiva o processo que fez Campos trocar seu pensamento desenvolvimentista pela doutrina liberal. O processo não acontece de forma instantânea, mas gradualmente.

Após sair do cargo administrativo que ocupava na ditadura militar, Campos optou por trocar de área e passou a trabalhar no setor privado, sendo presidente do Investbanco. Ainda, escreveu colunas para jornais como “O Globo” e “Estado de São Paulo”, além de organizar e apresentar conferências empresariais, sendo algumas com a participação do Banco Mundial. Durante esse período, Campos ainda continuava com muitas de suas convicções prévias.

2.4. PERÍODO EM LONDRES E A “GUINADA LIBERAL”

O fator que talvez tenha mais influenciado e acelerado essa transformação do pensamento de Campos foi sua nomeação para ocupar o cargo de embaixador do Brasil em Londres. Nesse momento, Campos se aproximou do pensamento liberal.

De Londres, Campos começava a ser influenciado pelo liberalismo especialmente através do economista austríaco Friedrich Hayek, que lhe foi apresentado por seu amigo, também reconhecido economista, Eugênio Gudin⁷, até convidando Hayek, posteriormente, para um jantar em Londres, o qual contou também com a presença do britânico Lionel Robbins⁸.

Campos mantinha ainda contatos com diversos grupos britânicos favoráveis à ideia de livre mercado. Entre estes, o “Institute of Economic Affairs”, *think tank* liberal administrado por dois economistas amigos de Campos, Ralph Harris e Arthur Seldon, ressaltados em:

⁷ Posteriormente, em 1979, Campos reconheceria Eugênio Gudin como um “profeta sem cólera”, pois tinha previsto e acertado seu diagnóstico da economia e manteve tal pensamento mesmo contrariado ao longo dos anos, Campos ainda lamenta que Gudin tenha tido tão pouca oportunidade de conduzir a economia brasileira. Desta maneira, Campos reconhece seu erro em relação aos seus pensamentos passados, passando a fazer parte de um grupo de economistas que abandonaram “as melífluas seduções do intervencionismo keynesiano” e ao “estruturalismo cepalino”.

⁸ (ANGELI; NEMETH JR, 2020, p. 2)

As ideias de liberalismo econômico, antiestatismo e economia de mercado refletiam a influência dos liberais austríacos, sobretudo Friedrich Hayek e Ludwig Von Mises, cujas doutrinas me haviam sido pregadas pelo velho mestre Eugênio Gudín, anos atrás. (CAMPOS, 1994, p. 1054).

No final da década de 70 e começo da década de 80, Campos já encontrava-se completamente alinhado ao pensamento liberal, mais especificamente ao hayekiano. Segundo Ganem (2000), Campos ressalta a ascendência do liberalismo e seu sucesso político na década de 70, mesmo que incorporando insuficientemente os conceitos econômicos austríacos:

As raízes do pensamento econômico liberal estão na escola austríaca de von Mises e Hayek que, por muito tempo negligenciados, voltam agora ao proscênio, por diferentes justificativas:

- a) decepção com o keynesianismo, sendo no caso da América do Sul o estruturalismo cepalino;
- b) falhas de planejamento das economias socialistas;
- c) desapontamento com o Estado de bem-estar social, que acarretou crescimento de custos;
- d) desenvolvimento tecnológico crescente que exige, por sua vez, um modelo de mercado mais livre e competitivo. (CAMPOS, 1984, p. 85).

Ganem (2000) também destaca como um dos pontos fundamentais da virada ideológica de Campos partiu da noção de Hayek de justiça social, em que o modelo de livre mercado proporia uma ordem de organização a uma sociedade mais espontânea e meritocrática, sendo a intervenção do Estado a maior causadora de injustiças no âmbito social:

Conforme nos ensina Hayek, o conceito é basicamente incompatível com uma sociedade de homens livres "(...). "Se se trata de 'igualdade de resultados', a coisa é impossível porque Deus nos fez diferentes; uns geniais, outros cretinos (estes com grande excesso de oferta); uns laboriosos, outros vagabundos. Seria mais plausível se pensássemos em 'igualdade de oportunidades'. É lícito esperar que o Estado se concentre no problema de prover a todos os cidadãos oportunidades de educação e satisfação de carências básicas. Aliás, é essa a principal justificativa para a existência do Estado. Mas, mesmo na hipótese onírica de se igualarem as oportunidades, os resultados continuariam diferentes" (...). "Uma sociedade igualitária tem de ser também uma sociedade autoritária, pois pressupõe que alguma autoridade intervenha para impor uma distribuição diferente daquela que prevaleceria numa sociedade livre". (CAMPOS, 1984, p. 118-119).

Além das menções às ordens sociais, Campos aumenta sua identificação

com Hayek nos tocantes ao estado mínimo e as suas atribuições. Ainda de acordo com Ganem (2000), o próprio significado do conceito de “neoliberalismo” e a teoria de que o mercado, apesar de imperfeito, é a forma mais eficiente disponível:

Ele é inerentemente sujeito a perturbações cíclicas, ou seja, o processo de volta ao equilíbrio não é tão rápido que torne pouco significativos os fenômenos de recessão, falência e desemprego, que podem acontecer durante o período de ajustamento. Apesar de tudo é o sistema que até hoje melhor conseguiu atender ao triplice objetivo da liberdade política, eficiência econômica e progresso social. (CAMPOS, 1996, p. 218).

E continua:

Neoliberalismo não é senão a economia do mercado com face humana" (...). "O estado deve intervir para estabelecer as regras do jogo, preservar a concorrência e socorrer os desvalidos. E a isso que se destinam as propostas dos grandes liberais: a garantia de renda mínima para os mais pobres, de Milton Friedman, e a 'rede de segurança para os desvalidos' de Hayek. (CAMPOS, 1996, p. 199).

Além da aproximação de Campos com Hayek e com a escola austríaca de economia, a eleição de Margaret Thatcher e, conseqüentemente, a oportunidade de presenciar o desenvolvimento de um governo de vertente liberal foram fatores marcantes em seu processo de transição ideológica. A proximidade do governo de Thatcher e a observação da revolta das centrais sindicais fez com que Campos começasse a se opor às ideias de déficit público e sindicalismo. Campos foi seduzido pela ideia de que a estagnação econômica da Inglaterra na década 70 ocorrera pela ineficiência do Estado, principalmente, na administração de seu orçamento, além de uma possível indisciplina por parte dos trabalhadores que se angariavam socialmente através dos sindicatos. Assim, tornou-se um admirador de Thatcher quando a mesma promoveu um rígido projeto de austeridade fiscal e de privatizações de setores estratégicos (GODOI, 2007, p. 130):

Impressionou-me a coragem de Thatcher no enfrentamento dos mitos do populismo trabalhista. Substituiu o culto de igualitarismo pelo da eficiência. Enfatizou o direito do indivíduo de reter os frutos do seu trabalho, incentivando, através da privatização de empresas, o capitalismo do povo (...). (CAMPOS, 1994, p. 1056).

Ademais, Dacanal (2015), inclusive, elabora como a eleição de Thatcher

serviu como *turning-point* para Campos, uma vez que foi o primeiro sinal de rompimento do sistema de *welfare state* em seu período na Europa. A vitória de uma candidata que pregava um discurso contrário à inflação, ao poder “exagerado” aos sindicatos e ao excesso de regulações e favorável ao livre mercado e à renovação dos métodos de trabalho em busca de maior nível de emprego frente ao partido trabalhista despertou em Campos o sentimento de mudança de realidade dos países desenvolvidos.

Campos acompanharia a estagnação econômica sofrida pelo Brasil na década de 80, tendo, acima de tudo, um sentimento de decepção por parte do Estado brasileiro, que havia investido muito nas décadas anteriores para criar uma malha produtiva nos âmbitos industriais e de infraestrutura, mas agora dispunha de péssimos índices de crescimento na década de 80 e ainda enfrentava mais um processo inflacionário, muito graças aos juros dos empréstimos tomados pelo Estado para investir na capacidade produtiva. Juntamente com essa realidade, acompanharia diversos planos governamentais – por exemplo, os planos Delfim e Cruzado –, que fracassaram na tentativa de reverter a situação econômica caótica da época. Como consequência da experiência europeia, acompanhamento das mudanças na Inglaterra e influências de demais economistas liberais, Campos, cada vez mais, expunha sua mudança ideológica:

Os anos de Wilson e Callaghan⁹ 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. A British Steel e a British Leyland, por exemplo, drenavam vastos recursos orçamentários, até que mais tarde, no governo Thatcher, fossem purificadas à custa de um grande desemprego. (CAMPOS, 2004, p. 990).

Em um discurso feito na Câmara Brasileira de Comércio, em Londres, fez uma análise da realidade financeira da época, declarando suporte à teoria mais convincente adotada para a década seguinte – anos 80. Disse então que “o novo realismo econômico abrangeu um elenco de medidas que visam deixar mais desembaraçadas as forças do mercado: liberação de juros, minidesvalorizações

⁹ Wilson e Callaghan foram primeiros-ministros da Inglaterra entre 1974 e 1979, período anterior à chegada de Margaret Thatcher ao poder

cambiais mais frequentes, correções monetárias mais próximas dos índices reais de inflação (...) e, sobretudo, um esforço de desaquecimento da economia por uma política monetária austera e severa restrição dos orçamentos públicos”. (CPDOC FGV, 2009).

2.5. VIDA POLÍTICA

Após o fim de seu período como embaixador em Londres no ano de 1982, voltou ao Brasil para se candidatar a senador pelo Mato Grosso, cargo ao qual foi eleito. Nessa etapa de sua carreira, Campos havia praticamente deixado o pensamento desenvolvimentista, já sendo conhecido como um liberal. Em sua posse como senador, Campos fez um de seus discursos mais impactantes – “As lições do passado e as soluções do futuro” –, no qual afirmava que o Brasil vivia “uma tendência ao escapismo e à ambivalência”. O escapismo seria como uma espécie de culpabilização de fatores externos pelas mazelas do subdesenvolvimento nacional. Já a ambivalência seria o recorrente desejo e contradição de querer investimento externo, mas, ao mesmo tempo, não gostar das exigências dos próprios investidores estrangeiros.

Campos deflagrava constantemente uma série de problemas do país. Os principais, em sua visão, seriam o controle extensivo estatal, o descontrole demográfico – uma vez que Campos foi desde o começo da carreira favorável ao controle de natalidade – e a inflação que persistia devido à incapacidade dos governos de realizarem um ajuste rígido. Além disso, criticou o excessivo protecionismo que o Estado realizava no comércio internacional, formando reservas de mercado e limitando investimentos estrangeiros para que não ameaçassem a soberania interna.

Campos apostava na flexibilização do mercado de trabalho e relações empregatícias como solução para o desemprego. Como forma de ilustrar esse conjunto de opiniões liberalizantes que faziam parte do novo repertório de Campos, o senador enviou diversos projetos de lei (CAMPOS, 1994, p. 1076), entre eles, alguns como:

- a) **PL 136/83**: possibilidade de escolher entre previdência pública e

privada;

- b) **PL 141/83**: regulamentava a redução de jornada de trabalho e cortes salariais como alternativa à demissão;
- c) **PL 134/83**: completa liberdade para negociação de salários;
- d) **PL 134/83**: contrato de trabalho simplificado para pequenas empresas;
- e) **PL 138/83**: possibilidade de se distribuir lucros para empregados.

Ainda como senador, um dos tópicos que Campos mais se empenhou em criticar foi o projeto da Lei da Informática¹⁰. A Lei da Informática (7232/84) visava à criação de uma reserva de mercado para empresas nacionais no ramo da informática com o objetivo de induzir o desenvolvimento de uma matriz tecnológica nacional, capaz de abastecer completamente o mercado interno através da montagem de microeletrônicos, de arquiteturas de hardware, de desenvolvimento de software básico e de suporte, além de outros:

Art. 1º Esta Lei estabelece princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Informática, seus fins e mecanismos de formulação, cria o Conselho Nacional de Informática e Automação - CONIN, dispõe sobre a Secretaria Especial de Informática - SEI, cria os Distritos de Exportação de Informática, autoriza a criação da Fundação Centro Tecnológico para Informática - CTI, institui o Plano Nacional de Informática e Automação e o Fundo Especial de Informática e Automação;

Art. 2º A Política Nacional de Informática tem por objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira, atendidos os seguintes princípios:- Ação governamental na orientação, coordenação e estímulo das atividades de informática:

I - Participação do Estado nos setores produtivos de forma supletiva, quando ditada pelo interesse nacional, e nos casos em que a iniciativa privada nacional não tiver condições de atuar ou por eles não se interessar;

II - Intervenção do Estado de modo a assegurar equilibrada proteção à produção nacional de determinadas classes e espécies de bens e serviços bem assim crescente capacitação tecnológica; (...).
(BRASIL, 1984, p. 1).

Desde a década de 70, o governo militar brasileiro estava empenhado na criação de uma matriz informática no Brasil, muito por causa do projeto desenvolvimentista militar que buscava incentivar diversos setores nacionais ao mesmo tempo, mas também por motivos de segurança nacional, protegendo as

¹⁰ Em 1991, a Lei da Informática foi alterada buscando atrair investimento do capital estrangeiro, além de criar mais alguns benefícios fiscais. No final de 1992, o fim da reserva de mercado também seria decretado.

informações nacionais através de empresas brasileiras.

Durante a tramitação do projeto, Campos realizou viagens para outros países que adotaram sua linha de pensamento nessa questão, como Taiwan, Cingapura e Coréia do Sul (CPDOC FGV, 2009). Segundo sua constatação, tais nações se beneficiaram muito da possibilidade de investimento de capital estrangeiro. No momento de avaliação do tipo de estratégia utilizada, Campos classificava a política desses países como aberta/competitiva, ou seja, as empresas estrangeiras teriam permissão para entrar no mercado interno, ao mesmo tempo em que haveria empresas nacionais dispostas a operar com base nos métodos estrangeiros, podendo até possuir certo apoio do Estado para casos específicos (GODOI, 2007, p. 52).

No caso do Brasil, segundo Campos, o modelo escolhido foi o mais fechado possível, que impedia a entrada de empresas não nacionais e até limitaria a própria concorrência entre empresas nacionais no mercado interno. O senador chegou a fazer um projeto que se contrapunha à “Lei de Informática”, dando mais liberdade para a entrada e a saída de empresas estrangeiras – o PL 48/84. Segundo registros disponíveis no site do Senado Federal, o projeto até chegou a ser aprovado na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), mas não teve apoio nas comissões consequentes. Embora Campos já fosse conhecido na época por suas ideias liberais, o seu projeto alternativo à lei da informática ainda continha resquícios de seu pensamento desenvolvimentista, talvez tentando criar um meio-termo que não se distanciasse tanto das intenções originais dos deputados. Seu projeto incluía tópicos como:

- a) isenção fiscal para criação de polos tecnológicos exportadores;
- b) incentivo para que empresas estrangeiras entrassem no mercado brasileiro através de participação em empresas brasileiras ou como “investidores *joint-venture*;
- c) bolsas de estudo para que estudantes fossem para o exterior se profissionalizar tecnicamente na área informática.

Outro momento que marcou a carreira de Campos como senador foi sua oposição à formulação da Constituição de 1988¹¹. Segundo o economista, a nova

¹¹ Foi “dissuadido” dessa intenção pelo deputado Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte, e acabou endossando a Carta promulgada em 5 de outubro de 1988 (CPDOC FGV, 2009).

constituição apenas atrasaria o desenvolvimento econômico do Brasil graças ao grande gasto público que seria decorrente dos programas e dos direitos sociais advindos da carta magna. A estrutura tributária de receitas federais havia ficado ainda mais difícil de ser manejada, uma vez que as alterações nas ordens tributárias fizeram com que o governo federal perdesse 5 dos 11 impostos que recolhia (queda de 47% para 37% do total arrecadado). Ainda, embora tais receitas tenham ido mais em direção aos municípios e aos estados, boa parte da arrecadação acabou se destinando para criar novas estruturas administrativas dos novos estados, como Roraima e Amapá (GODOI, 2007, p. 137, 146 e 148).

Outro ponto bastante criticado foi a inclusão de novos direitos trabalhistas. Campos comparava em diversos momentos o grau de desemprego dos Estados Unidos com os países da Europa, sugerindo que uma das explicações desse fato seria a maior presença de legislações trabalhistas nos países europeus. Em sua visão, não havia incentivo para empresários contratarem empregados ao mesmo tempo em que se preocupariam com a regularização de direitos como licença maternidade e décimo terceiro salário. Tais leis salariais estipulavam o salário acima da produtividade real do trabalhador brasileiro.

Campos argumentava que o Brasil “corria na contramão do mundo”, mantendo o alto grau de intervenção estatal, enquanto países como a Inglaterra de Thatcher e os Estados Unidos de Reagan já observavam as *benesses* do liberalismo.

Na década de 90, Campos radicalizou suas posições liberalizantes, associando-as basicamente ao Consenso de Washington. Um de seus principais focos na sua fase mais liberal da carreira foi a defesa das privatizações, principalmente em eletricidade, combustíveis e telecomunicações. Isso se deu enquanto era um dos apoiadores do presidente Fernando Collor diante de suas promessas de abertura comercial, privatizações e abertura da economia – embora, posteriormente, tenha sido favorável ao seu impeachment.

Além de avaliar que o Estado já era um pior administrador, *a priori*, do que o setor privado, Campos pautava sua argumentação sobre as privatizações na crise das contas públicas federais, que poderiam ser amenizadas pelos valores das vendas das estatais, ou até, no melhor cenário, através de títulos da dívida. Além

disso, a eterna incompetência estatal fazia com que as estatais gerassem prejuízo produtivo e financeiro, uma vez que boa parte delas era deficitária ou possuía rentabilidade baixa em relação ao mercado, causando danos ao Tesouro Nacional:

Daí a dizer que a Vale é uma empresa rentável para o Tesouro a uma enorme distância. Na realidade, é filha ingrata do Tesouro e mãe bondosa dos funcionários. Ao longo dos 51 anos (1943-94) o Tesouro investiu US\$ 1,161 bilhão e recebeu dividendos no montante de US\$ 1,207 bilhão, ou seja, um rendimento de 0,09% ao ano! Dir-se-á que o lucro do acionista majoritário está nos ganhos de capital, pela valorização do patrimônio. Mas esta só se tornará realizável pela privatização. Como é de rigor nas estatais que se prezam, as doações aos fundos de pensão dos funcionários excedem por larga margem os rendimentos do Tesouro! (CAMPOS, 1998, p. 43).

Sua defesa da privatização ainda corroborava sua simpatia pelo capital financeiro internacional. Com as privatizações, os compradores estrangeiros poderiam penetrar seu capital internacional na economia brasileira, tornando-a mais dependente do fluxo de capital advindo do mercado internacional, uma vez que a possibilidade de uma nação subdesenvolvida, como era o caso do Brasil, entrar em uma crise – devido a uma possível fuga de capitais – é muito grande.

Assim, Campos afirmava ainda mais seu posicionamento no âmbito do debate entre “estatal x privado”. Segundo o teórico, em um possível conflito na escolha entre um monopólio estatal ou um privado, a escolha mais sábia seria por um monopólio privado. Sua argumentação parte do mesmo princípio de Milton Friedman, em que o monopólio privado seria abusivo, mas “menos pior” que o estatal, já que, na sua visão, os malefícios de um monopólio seriam ainda mais agravados na mão do Estado, pois em um setor dominado pelo poder público, mesmo que houvesse outros competidores dispostos a oferecer o mesmo serviço, eles seriam inibidos e desencorajados pelo aparato governamental, tratando-se assim, de um monopólio não merecido, prejudicando a eficiência do mercado. Em contrapartida, um monopólio privado poderia ser anulado ou desmontado se não estivesse servindo seu propósito para a sociedade, além de ser suscetível a um destronamento caso algum outro agente econômico consiga providenciar um serviço de mais qualidade (GODOI, 2007, p. 191).

Durante a década de 90, Campos ocupou o cargo de deputado federal

eleito pelo estado do Rio de Janeiro, tendo destaque nas discussões sobre o Plano Real. Na elaboração do projeto, apontou diversas falhas que fariam o projeto insuficiente para atacar o problema que tanto queria: a alta inflação. Campos argumentou que o plano falhava nos seguintes aspectos (CPDOC FGV, 2009):

- a) preocupação desproporcional com o fluxo de demanda (não dando o foco merecido às pressões oriundas da oferta);
- b) prefixar um objetivo não tão factível: o déficit zero;
- c) proposta de um “remendo fiscal” — o Fundo Social de Emergência;
- d) desprezo em relação a reforma da previdência;
- e) manutenção dos altos impostos às empresas, mão de obra e equipamentos, reduzindo a oferta desses bens e, conseqüentemente, alimentando a inflação.

Em 1995, Campos ainda julgou como uma “pirotecnia monetária” a conversão dos preços para URV, apontando como uma tática eleitoreira, por dar a impressão de estabilização da inflação em um momento próximo às eleições. Segundo Campos, as medidas propostas não provocariam um resultado a longo prazo para o problema enfrentado. Apesar de ser um crítico constante do projeto original, Campos acabou apoiando o presidente Fernando Henrique Cardoso durante a implementação do plano econômico, mas sempre ressaltando possíveis críticas. Na sequência do governo, foi voto a favor de diversos outros projetos liberalizantes como a abertura da navegação de cabotagem, a mudança do conceito de empresa nacional, que acabava com as restrições ao capital estrangeiro, e a quebra do monopólio estatal das telecomunicações e da Petrobras. (CPDOC FGV, 2009)

No final de sua vida, ainda foi agraciado com uma cadeira na Academia Brasileira de Letras (ABL) em 1999, depois de anos de tentativas. Cerca de dois anos depois, faleceu no dia 9 de outubro na cidade do Rio de Janeiro, deixando sua esposa, Stella, e três filhos, Sandra, Roberto e Luis Fernando.

3. CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DE CAMPOS ACERCA DO BNDES

3.1. ANOS 50: A INFLUÊNCIA DE ROSTOW E DA COMISSÃO MISTA

Segundo Cé (2010), as principais influências sobre o pensamento econômico de Campos na década de 50 foram o trabalho realizado na Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) e a teoria de modernização de Walt Rostow.

Walt Rostow foi um influente economista americano que, durante sua vida, especializou-se no estudo do desenvolvimento econômico. Segundo suas teorias, as sociedades passariam por 5 etapas no caminho do desenvolvimento (GENNARI, 2005, p. 97):

- a) a etapa da economia tradicional;
- b) preparação para o arranque industrial (*take-off*);
- c) período de crescimento consistente;
- d) idade madura;
- e) idade do desenvolvimento (consumo em massa).

Campos teve muito contato com Rostow, especialmente durante a década de 50 e 60, quando trabalharam no programa “Aliança para o progresso” para os governos brasileiro e americano.

Ainda segundo Cé (2010), Campos levou a teoria do *take off* como inspiração para suas obras. Em sua visão, o Brasil vinha da etapa da economia tradicional, com seu núcleo econômico voltado ao setor agrícola, porém com condições para acelerar o processo de industrialização:

Os requisitos econômicos da arrancada seriam, primeiramente, a criação de infraestrutura, 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).

Rostow argumentava que se desse início a fase de decolagem industrial,

deveria haver uma infraestrutura capaz de suportar o processo de desenvolvimento. Para isso, o governo seria um agente extremamente relevante nessa montagem estrutural, por três principais razões:

- a) suporte no período de instalação e maturação, uma vez que o setor não possui lucros recorrentes durante os primeiros anos de funcionamento;
- b) capital fixo necessário seria muito alto e a iniciativa privada comumente presente no país nesse estágio de desenvolvimento não teria capacidade de investir seu limitado capital em projetos de alto risco;
- c) os retornos dos empresários seriam inferiores aos retornos obtidos pela comunidade ao redor.

Com base nesse aspecto da teoria de Rostow, Cé (2010) argumenta que Campos retiraria desses conceitos a inspiração para criação do BNDE. Campos argumentaria pela necessidade de o Estado retirar o capital de investimentos improdutivos e direcioná-los para setores mais importantes. Daí a importância de uma instituição como o BNDE, que seria responsável por remanejar os investimentos públicos e privados em direção aos setores mais necessários, aliviando os “pontos de estrangulamento” e criando “pontos de germinação” para a economia brasileira.

A segunda grande influência para Campos nesse período foi seu envolvimento com as comissões mistas de desenvolvimento, especialmente com a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU).

A CMBEU, na visão de Campos (2004, pg. 154), foi desenvolvida como uma espécie de resposta para o sentimento de descaso dos Estados Unidos em relação ao Brasil, que havia sido aliado durante a Segunda Guerra Mundial. *A priori*, a CMBEU tinha como objetivo a resolução de três fatores determinantes.

Primeiramente, a Comissão lidaria com um dos problemas mais apontados pelos economistas desenvolvimentistas brasileiros: os pontos de estrangulamento, setores que não seguiriam o crescimento uniforme da economia por serem menos rentáveis. Nesse momento, os setores que possuíam essas características eram os setores de energia e de transportes. Para a resolução dessa problemática, a

proposta da CMBEU girava em torno da criação de um banco estatal que, através de recursos advindos de arrecadação de impostos, financiaria os setores apontados como pontos de estrangulamento (GODOI, 2007, p. 40). O banco em questão seria posteriormente constituído através da nomenclatura de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE.

Nos demais fatores, a CMBEU demonstrava preocupação com a inflação e câmbio. Em relação ao primeiro, a comissão argumentava que a escassez de poupança e de investimento, aliados com a demanda crescente por produtos alimentava o aumento generalizado dos preços. Na questão cambial, a solução proposta seria a retirada das barreiras cambiais de modo a atrair investimentos estrangeiros.

Segundo Campos (2004), a CMBEU foi muito importante para introdução de novas técnicas de análise, de implementações de programas e de criação de órgãos vitais para o funcionamento econômico do país:

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).

QUADRO 1 – Propostas da CMBEU e ações de Roberto Campos

PROPOSTAS DA CMBEU	AÇÕES DE CAMPOS
Defesa da estabilidade monetária; Desenvolvimento sem inflação;	Plano de Estabilização Monetária (PEM); Ajuste fiscal e correção monetária de impostos (PAEG)
Necessidade de investimento em infraestrutura pontos de estrangulamento	Participação na criação do BNDE, voltado ao enfrentamento dos pontos de estrangulamento
Defesa da iniciativa privada, mas com apoio do Estado quando preciso	Orientação privatizante do BNDE
Importância do capital estrangeiro, devido à falta de poupança	Empréstimos do BNDE para atrair capital estrangeiro

Fonte: GODOI, 2007. p. 50

Através disso, é possível perceber como os conceitos de desenvolvimento propostos por Rostow, juntamente com as vertentes e as políticas econômicas usadas pela CMBEU durante os anos de atividade no Brasil, acabaram por moldar o pensamento econômico de Campos na década de 50 e por fazer com que o mesmo fosse um dos integrantes mais importantes na formatação, idealização e posterior criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Segundo Pérez (2021), outro trabalho muito revisitado na época e por Campos foi o de Joseph Schumpeter. Em sua teoria de desenvolvimento, uma das figuras fundamentais da dinâmica seria o “empresário inovador”, o responsável por novos produtos para o mercado, por combinações mais eficientes dos fatores de produção. As combinações inovadoras se configurariam nos seguintes casos: introdução de um novo bem, introdução de um novo método de produção baseado numa descoberta cientificamente inovadora, abertura de um novo mercado, conquista de uma nova fonte de matérias-primas e estabelecimento de um novo modo de organização de qualquer indústria (criação ou fragmentação de uma posição de monopólio, por exemplo). Como parte desse processo de evolução e aprimoramento tecnológico, haveria a “destruição criativa”, ou seja, a falência e conseqüente fim dos processos e técnicas anteriores, dando espaço para os métodos mais modernos e produtivos que melhorariam a eficiência da economia como um todo.

Na releitura de Campos, a estrutura econômica brasileira demandava que o “empresário inovador” fosse, nesse caso, o próprio Estado brasileiro. Muito graças a morbidez da elite empresarial brasileira e sua acomodação perante a situação econômica da época, Campos apontaria como fundamental para a sociedade que o Estado assumisse o papel de indutor de inovação, investindo de forma contundente no aprimoramento da estrutura e do complexo produtivo da economia brasileira (PÉREZ, 2021).

3.2. O PERÍODO DE TRABALHO NO BNDE

Segundo Bielschowsky (2004), Campos passou por três fases no seu pensamento desenvolvimentista durante o seu período no BNDE na década de 50: a primeira entre 1952 e 1953, a segunda em sua volta ao órgão em 1955 e a terceira após a sua saída definitiva em 1959.

Quando o BNDE foi criado em junho de 1952, Campos teve a oportunidade de observar o seu pensamento econômico advindo dos tempos de CMBEU sendo colocado em prática por meio de uma instituição importante e com capacidade de alcance nacional. Quando foi nomeado diretor do BNDE logo em sua criação, Campos encontrava-se em seu momento de maior crença no desenvolvimentismo como política econômica, computando ao Estado a tarefa de planejamento econômico a uma nação subdesenvolvida como o Brasil:

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). 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” do governo para investimentos de longa maturação. (CAMPOS, 2004, p. 169).

Entretanto, como citado no primeiro capítulo, sua primeira passagem pelo BNDE acabou por ser curta, apesar de ainda crer no propósito do banco e a sua importância para a economia brasileira. Campos demitiu-se em julho de 1953, por conta de acreditar que a análise técnica dos projetos estava sendo preterida em favor de escolhas políticas. É a partir desse momento que Bielschowsky (2004) indica que a mudança ideológica de Campos começaria. De forma gradual, Campos se distanciava de seu pensamento desenvolvimentista embrionário. Apesar de continuar desenvolvimentista por muitos anos posteriores, Campos, em sua primeira experiência governamental, já havia percebido como a ingerência política e o enviesamento da administração pública eram fatores que dificultavam a implantação de um planejamento seccional técnico e coeso.

A segunda fase do pensamento de Campos relativa ao BNDES nos anos 50, segundo Bielschowsky (2004), ocorre em sua volta ao BNDE em 1955. Como

mencionado anteriormente, devido a certas frustrações decorrentes do ambiente público-político na sua primeira passagem pelo BNDE, Campos lentamente se afastava do desenvolvimentismo ferrenho do começo da carreira e, assim, dava-se início às dúvidas acerca da capacidade de gerenciamento do Estado, acompanhadas da preocupação recorrente com a inflação (PÉREZ, 1999, p. 102).

Juntamente com a questão inflacionária, segundo Cé (2010), Campos intensificou ainda mais sua defesa da atração e da flexibilização do uso de capital estrangeiro para financiamento de projetos em solo nacional. Na avaliação do economista, a insuficiência de capital brasileiro e a falta de *know-how* eram determinantes para a necessidade de investimentos advindos do exterior. Em decorrência disso, o planejamento do Estado em certos setores continuaria, entretanto levemente mais restrito, estando alocado em projetos considerados especificamente vitais e que não possuiriam em nenhuma hipótese real chance de serem financiados por capital privado.

No capítulo VI, de “Lanterna na Popa”, “A criação do BNDE”, Campos ainda especifica que outros critérios foram incorporados ao processo de análise e de aprovação de projetos, como inovação tecnológica, possível impacto para a economia brasileira como um todo e, um dos diferenciais, abertura comercial, podendo significar empresas de fora que pagassem capital para investidores brasileiros como uma grande valia. Segundo Campos, a realização do Plano de Metas, de Kubitschek, acabou tendo certo impacto na ampliação de critérios do BNDE para que o projeto e o órgão estivessem alinhados em seus objetivos:

As decisões sobre prioridades de investimento, na fase inicial do BNDE, eram fáceis, e de certa forma 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 anti-inflacionário. (...) 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).

Todavia, a segunda passagem foi interrompida em 1959 novamente, devido a conflitos políticos envolvendo o Acordo de Roboré e ao rompimento do acordo de Juscelino Kubitschek com o FMI (como explicados no primeiro capítulo).

Esses acontecimentos que acabaram por trazer à carreira de Campos mais uma decepção em termos políticos, uma vez que suas duas saídas do BNDE, órgão que ajudou a formalizar, foram decorrentes de desacordos na maneira em que a política se envolveria com o projeto.

3.3. DÉCADA DE 60: CAMPOS, O BNDE E A IMPLEMENTAÇÃO DO PAEG

Para o fortalecimento de um novo período de crescimento econômico, maior estruturação por parte dos sistemas de financiamentos públicos e fim de inversões privadas, foi posto em prática o Programa de Ação Econômica Governamental. Por meio do PAEG, o governo federal realizou uma série de reformas que visavam fornecer à economia brasileira mais fontes de financiamento, sendo elas a financeira, a tributária e a bancária. A Reforma Financeira, por sua vez, redefiniu o sistema de concessão de empréstimos brasileiros, aproximando-o do modelo norte-americano no intuito de fomentar as vias de financiamento privadas. Com esse modelo, em teoria, a importância do BNDE no âmbito do mercado de empréstimos seria relevantemente reduzida (CURRALERO, 1998).

Entretanto, Currelero (1998) argumenta que a equipe econômica militar que contava com a grande influência do ministério do Planejamento, conduzido por Campos, acabou por fortalecer o BNDE no mesmo período, através da criação de órgãos de financiamento público que, apesar de atenderem a setores e negócios específicos, respondiam hierarquicamente ao BNDE, uma vez que o banco era a principal ferramenta de financiamento público do país na época.

Assim, há um discurso acerca da hipótese de o fortalecimento do BNDE através das medidas do PAEG ter sido ou não efetuado de maneira consciente e intencional por parte da equipe econômica liderada por Bulhões-Campos. Isso ocorre, pois o BNDE não foi sequer mencionado nominalmente no Plano de Ação Econômica Governamental (PINTO, 1969), apesar de o programa e de o banco serem congruentes em relação a seu objetivo básico: assegurar a política de investimentos públicos orientada para estabelecer uma melhor estrutura econômica e social para o Brasil (NASCIMENTO, 2004).

3.4 O PÓS-PAEG E O INÍCIO DA CARREIRA POLÍTICA

Após o período como ministro do Planejamento, Campos voltou à iniciativa privada por alguns anos. Além de assumir a presidência do InvestBanco, o primeiro banco de investimentos do Brasil, Campos organizava conferências empresariais e eventualmente prestava assessoria para o Banco Mundial, como no relatório Pearson. Adicionalmente, escreveu alguns textos para o jornal “O Globo” e “Estado de São Paulo”. Mesmo durante esse período, Campos ainda matinha muito do seu posicionamento desenvolvimentista não nacionalista (GODOI, 2007, p. 111).

Em seu período pós-PAEG/pré-Embaixada de Londres (1967 a 1975), há uma escassez de textos e escritos por parte de Campos. Provavelmente, tenham sido seus anos menos produtivos em termos de textos. Por razões como essa, em seus textos datados nesse período, não foram encontradas menções ao BNDE, portanto não é possível inferir nenhuma mudança de posicionamento por parte de Campos em relação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico nesse período.

Após os anos de iniciativa privada, Campos retornaria na segunda metade da década de 70 à administração pública, dessa vez ocupando o cargo de embaixador em Londres. O trabalho na capital inglesa talvez tenha sido o período de maior reflexão de Campos durante sua carreira como economista. Tal fato explicaria a pouquíssima quantidade de textos durante o período em Londres e, inclusive, a ausência de qualquer menção ao BNDE. Em Londres, através da influência de personalidades como Hayek e Gudin – como já explicado no primeiro capítulo –, Campos realizou uma completa transformação em seu pensamento econômico, abandonando seu espectro desenvolvimentista e tornando-se quase definitivamente um liberal. A mudança de posicionamento despertada em Londres ditou as opiniões de Campos durante o resto da sua vida, inclusive em relação ao BNDE – tema muito citado e discutido em entrevistas e textos de sua autoria na década de 80. Após a eleição como senador, Campos conseqüentemente retorna ao debate público, tendo espaço em plenárias, jornais e entrevistas para comentar sobre o seu pensamento liberal já concretizado. Durante suas falas, Campos

tratou de discorrer sobre questões como Petrobrás e como a Lei da Informática, além de recorrentes citações ao BNDE nesse período.

Em entrevista concedida em 27 de março de 1982 para Ângela Coronel, Eurycles Pereira e Aloísio Barbosa de Araújo, Campos é perguntado diversas vezes em relação à sua opinião sobre as virtudes e os impactos que o BNDE poderia ter oferecido para a economia brasileira.

Quando questionado da interpretação de que no início da década de 50 era necessário um novo órgão para gerir inclusive recursos externos devido, talvez, a uma certa burocratização dos ministérios, ou a uma maior autonomia, maior capacidade técnica e o BNDE seria a objetificação desse conceito, responde:

Havia várias dessas motivações interligadas, mas eu não diria que existia um descrédito das instituições existentes. Eu diria, sim, que havia inadequação das instituições existentes às novas tarefas. Afinal de contas, nós tínhamos muito pouca experiência de planejamento. (...) O interesse, na época, era então criar uma instituição que agisse à base de análises de rentabilidade e de viabilidade de projetos. Acredito que, talvez, a contribuição financeira do BNDE, que foi considerável em épocas posteriores, tenha sido inferior a essa contribuição tecnológica, metodológica, quer dizer, a criação de uma tecnologia de planejamento, de “projetamento” e de análise de viabilidade. A partir de então, isso se tornou “moda”, e hoje existem inúmeros escritórios de análise de viabilidade, mas, naquela ocasião, isso era uma grande e dramática inovação no cenário nacional. (CAMPOS, 2009).

Através dessa resposta, é razoável indicar que, apesar da mudança de espectro ideológico, Campos é capaz de contextualizar seu comentário acerca do BNDE, indicando os efeitos positivos que a criação do banco acarretou à estrutura econômica brasileira. Nesse trecho em específico, Campos ressalta como o Brasil e seus profissionais não possuíam experiência na área de validação de projetos. No contexto, o surgimento de uma instituição como o BNDE, introduzindo métricas e metodologias de análise financeira, foi de suma importância para o desenvolvimento da área no país.

O próprio Campos pontua como a prática não recorrente anteriormente acabou por se tornar uma tendência no mercado nacional após a criação do BNDE, uma vez que diversos escritórios e empresas com fins de análise de projetos foram criados no período posterior.

Ainda no aspecto técnico, Campos reitera que além da introdução dos

conceitos e metodologias de análise, o BNDE foi muito importante na formação de profissionais técnicos para o setor de administração. O banco, de certa maneira, transformou-se em um formador e supridor de agentes qualificados para o mercado.

O BNDE teve uma contribuição, a meu ver, seminal, muito importante no treinamento de técnicos. Não sei como isso anda, mas ao tempo em que lá estive o BNDE era uma sementeira de técnicos respeitáveis que foram supridos a vários órgãos de governo. O BNDE se transformou no grande supridor de técnicos e técnicas para administração. Essa função foi muito importante, a técnica de planejamento e “projetamento” que se criou no BNDE, que hoje já está muito difundida, além da formação de técnicos. Não sei como isso se processa ainda, não sei se o Banco manteve o sistema de concurso razoavelmente severo. Mas, enfim, foi uma função importante do BNDE. (CAMPOS, 2009)

Campos ainda destaca a importância do capital do BNDE para que os grandes projetos realmente saíssem do papel, visto que a ausência de capital privado disponível era uma das grandes problemáticas da economia brasileira no período, além dos altos custos fazerem do financiamento internacional uma alternativa pouco viável.

(...) A participação do BNDE era fundamental. Idealmente, essa participação se limitaria a 50%, mas admitia-se, em alguns casos, até 60%. Especificamente, no caso siderúrgico, abriu-se uma exceção para uma participação de até 80%, dada a enorme densidade de capital. Argumentava-se que a poupança privada era débil e que o governo teria de mobilizar recursos de origem fiscal, ou então financiamentos internacionais, para projetos de rentabilidade diferida e de longo prazo de maturação. Ao longo do tempo, com a aceleração da inflação, verificou-se, realmente, uma perda de substância do capitalismo privado. (CAMPOS, 2009).

Além dos recursos colocado no início do projeto, Campos exemplifica que em algumas situações o governo federal, via BNDE, deveria arcar com os custos da instabilidade financeira de certas empresas decorrente de problemas estruturais nacionais, em especial a inflação:

A situação da USIMINAS (...) Era também uma combinação de capitais privados, capitais estrangeiros, japoneses, capitais estaduais e, finalmente, capital do BNDE. Os sócios estrangeiros mantiveram a sua participação durante algum tempo, mas depois deixaram que ela se reduzisse quando a política interna de controle tornou realmente a empresa pouco rentável. O estado nunca deu sua esperada contribuição, os capitais privados eram

quase simbólicos, se estagnaram, e, novamente, o BNDE teve que absorver a “parte do leão”. (CAMPOS, 2009).

Portanto, verifica-se, através das respostas de Campos, que o papel do BNDE em muitos projetos envolvia diversas etapas, com o banco atuando em diferentes momentos do projeto, desde a elaboração técnica, passando pela aprovação do financiamento e podendo chegar até a administração e contenção de uma possível crise de gerenciamento como no caso da Usiminas e da Cosipa:

Um outro exemplo claro foi (...) a COSIPA, que nasceu como uma empresa de capitais privados e de um governo estadual, o governo de São Paulo. Mas, com as delongas que se verificaram – juros durante o período de contração e aceleração da inflação –, não houve fôlego suficiente por parte dos capitalistas nacionais e não houve sequer fôlego suficiente por parte do governo de São Paulo. Foi preciso, então, que o governo federal absorvesse a empresa. (CAMPOS, 2009).

Ademais, Campos ainda demonstrava um de seus descontentamentos mais frequentes quando tinha a oportunidade de discorrer sobre o BNDE: a má influência da política no funcionamento do banco. Desde a década de 50, Campos atribuía suas duas saídas do BNDE a conflitos com o governo federal pela forma com que o Executivo e os políticos envolvidos no projeto interferiam nas decisões técnicas do banco. O economista reafirma essa recorrência tanto na primeira oportunidade quando requereu demissão depois de revoltar-se com a decisão de José Maciel Soares de aprovar o projeto de financiamento de uma fábrica de automóveis por razões estritamente políticas quanto na segunda vez quando considerou a ruptura entre Juscelino Kubitschek e FMI uma “quebra de promessa” por parte do presidente. Como explicado por Bielschowsky (2004), tais decepções envolvendo a ingerência causada pelo Estado político foram o ponto de partida de Campos em sua rota rumo ao abandono do desenvolvimentismo.

Campos ainda deixa claro como a instabilidade política que gerava as saídas dos funcionários prejudicava a administração do banco, que era constantemente descontinuada devido às frequentes demissões e às trocas de diretores:

(...) Havia um objetivo a atingir que era o de mobilização de recursos externos. Isto não foi atingido, em parte por desorganização nacional e

também por escassez de projetos viáveis, mas, sobretudo, por descontinuidades administrativas, que foram muito frequentes ao longo da vida do BNDE. Eu, por exemplo, fui diretor pouco mais de um ano, na primeira fase, depois pedi exoneração. Assim também ocorreu com o dr. Glycon Paiva, porque sentimos um começo de interferência política nas decisões do BNDE. Naquele tempo, nós dois éramos tecnocratas puristas e não admitíamos ingerência política, e o presidente Vargas tinha suas prioridades políticas que não se compaginavam com as ideias, talvez ingênuas, dos tecnocratas. Glycon de Paiva e eu renunciámos ao mandato porque acreditávamos que se devia manter um purismo técnico nas decisões do Banco, sem a condimentação política que o presidente Vargas, ou talvez menos o presidente Vargas do que agentes falando em seu nome, queria imprimir ao Banco. Houve uma síncope administrativa! A rigor, os três diretores fundadores principais, porque o primeiro diretor-superintendente, que era o Ari Torres, o Glycon Paiva e eu renunciámos, praticamente, de forma simultânea, gerando uma crise. Eu diria que era uma crise de “purismo” tecnológico, outros diriam que houve uma crise de ingenuidade política, mas a verdade é que isso aconteceu. (CAMPOS, 2009).

Pela interferência política como dificultadora da atividade técnica do BNDE, Campos aponta como seu grande arrependimento foi não ter feito do BNDE um órgão autossuficiente, que tivesse um orçamento próprio e não dependesse da aprovação e envio de recursos de políticos para cumprir seu propósito. Ademais, um orçamento autossuficiente, além de sanar o problema da influência política, também seria um bem geral para o banco, que não sofreria com a incerteza de orçamento do governo oriundas de eventuais oscilações entre ciclos econômicos.

Eu acho que o pecado fundamental do BNDE foi não ter criado uma fonte autônoma de captação de recursos. Afinal de contas, o BNDE está funcionando há 30 anos e deveria ter havido imaginação para se inventar um papel capaz de atrair poupanças próprias, “desmamando o BNDE da teta orçamentária”. Isso o expõe a súbitas flutuações de prosperidade e depressão. (...) o BNDE deveria ter pleiteado o lançamento de um papel próprio e articulado a sua independência. Isso seria até bem vindo, do ponto de vista governamental, “desmamar o BNDE da teta orçamentária” e torná-lo um instrumento, uma organização autossuficiente em matéria de captação de recursos. Certamente, é um instrumento bom de captação de recursos externos, mas devia ser também um bom instrumento de captação de recursos internos, de poupança interna. Isto o BNDE não fez. (CAMPOS, 2009).

Assim, o posicionamento de Campos acerca do BNDE no início da década de 80, através das respostas dadas na entrevista em questão, apresenta certos aspectos interessantes. Apesar da mudança de pensamento econômico nos anos anteriores, Campos ainda aparenta nutrir certa simpatia pelo projeto e motivações

originais do BNDE, ressaltando diversos impactos positivos gerados para o país após a criação do banco, em especial a introdução de técnicas e de metodologias financeiras voltadas à área de validação de projetos (que não eram utilizadas no Brasil), a formação de profissionais técnicos para o mercado nacional e a importância do capital estatal do BNDE no momento de concretização de projetos relevantes, chegando a 80% em projetos envolvendo siderúrgicas, por exemplo.

Acerca das críticas, mesmo nesse tocante, Campos opta por justificar as falhas do BNDE muito mais por fatores que não envolviam o propósito do banco. Campos argumenta, assim como havia feito em outros momentos de sua carreira, que o fator que mais atrapalhou o BNDE de cumprir com sua função profissional, em especial nas suas gestões, foi a interferência desmedida da política no ambiente técnico do banco. Logo, é importante perceber como Campos raramente critica as políticas de desenvolvimento – o propósito e a motivação pela qual o BNDE foi criado – mas sim os problemas de interferência que atrapalharam o funcionamento do banco.

3.5 O PL 48/1984

Como citado anteriormente, um dos maiores debates dos quais Campos participou durante a década de 80 foi a Lei da Informática. Na visão de Campos, o projeto original proposto pela Câmara tinha o intuito de proteger o setor de informática nacional. Na prática, contudo, faria com que o setor permanecesse estagnado. Assim como em toda sua carreira, Campos jamais admitiu a existência de malefícios que a entrada de capital estrangeiro de qualquer natureza poderia trazer para a economia brasileira. Em sua opinião, a participação da renda advinda do exterior apenas acrescentaria ao processo produtivo nacional, trazendo investimentos para o setor, além de novas tecnologias e métodos mais avançados no contexto global.

Como forma de impedir que o projeto original da Lei da Informática fosse aprovado, Campos formulou o próprio PL para o setor de informática nacional. A “Política Nacional de Informática”, o PND, proposto por Campos possuía como

objetivos¹²:

Dos Objetivos da Política Nacional de Informática

Art. 1 A Política Nacional de Informática (PND) Visa a prover o país dos recursos de informática que contribuam para acelerar o desenvolvimento da sociedade, devendo, para tanto, entre outras providências, favorecer:

I — A capacitação tecnológica nacional, mediante a absorção, adaptação e emulação de tecnologias existentes e a criação de novas tecnologias.

II — A produção de equipamentos e seus componentes, serviços e “software” dentro do território nacional

III — A substituição de importações e a geração de exportações.

IV — O uso dos recursos de informática no suporte ao ensino, à cultura e às atividades econômicas.

V — O atendimento adequado à demanda do mercado

VI — A progressiva diminuição dos custos de processamento de dados.

VII — A formação de pessoal técnico

Parágrafo único. A PNI terá como objetivo o interesse do usuário final e apoiar-se-á fundamentalmente na iniciativa privada. (BRASIL, 1984, p. 1).

Embora Campos esclareça que o projeto se apoiaria “fundamentalmente” no setor privado, ao longo da descrição da proposta, Campos elencaria uma série de iniciativas necessárias que o Estado deveria tomar para que as empresas nacionais do ramo tivessem a estrutura para escalarem suas operações, além de garantir a proteção do setor nacional frente aos competidores estrangeiros mais desenvolvidos. O projeto ainda direcionava situações de cortes de impostos para empresas nacionais que dispusessem da fabricação de certas peças consideradas importantes para a cadeia produtiva do setor informático:

CAPÍTULO VI

Da Proteção e Incentivo à Produção Nacional

Art. 10. Na fase de implantação e de absorção de tecnologia, e enquanto não estiverem aptas a competir no mercado internacional, as indústrias de informática e microeletrônica instaladas no país serão beneficiadas por tarifas aduaneiras sobre os similares importados, nas seguintes percentagens ad valorem:

I — Até 205% (duzentos e cinco por cento), no primeiro quinquênio após a concessão do registro de produto nacional para fins de proteção de similaridade.

II — Até 100% (cem por cento), no segundo quinquênio

III — Até 50% (cinquenta por cento), no terceiro quinquênio, reduzindo-se a 25% (vinte e cinco por cento) após o mencionado período.

IV — Quando o produto para o qual for solicitada proteção de similaridade for componente ou parte de um produto final, a tarifa aduaneira aplicável será no máximo igual à do produto final.

¹² O texto original do PL 48/84 foi disponibilizado para o autor através de pedido ao Senado Federal.

1º Caberá ao Conselho de Política Aduaneira, ouvido o Conselho Interministerial de Informática, criado por esta Lei, a fixação do valor das tarifas alfandegárias, para os fins aqui definidos.

2º Para obter a proteção prevista neste artigo, o similar nacional será registrado pelo Conselho de Política Aduaneira, que transmitirá a recomendação ao Ministério da Fazenda, para fins de controle aduaneiro, devendo o pedido de registro ser acompanhado de descrição técnica do produto e de certificado de qualidade, emitido pelo Instituto Nacional de Tecnologia.

3º O Instituto Nacional de Tecnologia poderá credenciar, para efeito de emissão de certificado de qualidade, institutos ou laboratórios nacionais que tenham a capacitação necessária para certificar a qualidade de cada tipo de produto.

4º No caso de produtos sem similar nacional registrado, a tarifa alfandegária será fixada conforme estabelecido no § 1º deste artigo, não podendo exceder de 50%.

Art. 11. As empresas fabricantes de produtos de microeletrônica, de capitais nacionais, estrangeiros ou mistos, que façam ou venham a fazer a difusão dos circuitos integrados no Brasil, ou empreguem para fins similares tecnologia equivalente ou mais avançada, conforme certificado emitido pelo Grupo Executivo Interministerial de Componentes e Materiais (GEICOM), serão favorecidos com as seguintes vantagens, durante o período de 10 (dez) anos, a partir do início de suas operações industriais.

I — Redução do lucro tributável, para efeito de Imposto de Renda, em percentagem igual à que a receita bruta dos bens indicados neste artigo representa na receita bruta total da empresa.

II — Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados na venda dos bens indicados neste artigo, com a manutenção do crédito do imposto pago nas compras dos insumos necessários à sua produção.

III — Isenção de impostos na importação de equipamentos e dispositivos operacionais, sem similar nacional registrado, a serem usados na produção e controle dos bens indicados neste artigo.

IV — Prioridade, nos financiamentos diretos concedidos por instituições financeiras federais, ou nos indiretos, através de repasse de fundos administrados por aquelas instituições, destinados à execução de obras e aquisição e instalação de equipamentos necessários à difusão de circuitos integrados. (BRASIL, 1984, p. 3).

A introdução por parte de Campos de tantos mecanismos de interferência estatal pode ser interpretada de duas maneiras:

- a) **resquício desenvolvimentista**: Segundo Godoi (2007, p. 195), a proposição do projeto de lei que, apesar de sinalizar a preferência pela ação via iniciativa privada, criava tantos mecanismos de intervenção por parte do governo poderia significar uma manutenção de parte do pensamento desenvolvimentista adotado por Campos durante a grande maioria de sua carreira. O projeto em si se encaixava em muitos dos conceitos propagados por Campos no período da CMBEU e criação do BNDE, em especial ao conceito de planejamento setorial, uma vez que o PL 48/84 nada mais propunha que um planejamento

moderado por parte do governo em um setor considerado importante para o desenvolvimento do país nos anos seguintes;

- b) **adaptação para aprovação da Câmara:** a outra interpretação sinaliza que Campos teve que adicionar uma quantidade excessiva de gatilhos de intervenção estatal, pois tinha consciência de que essa seria a única maneira do projeto ter qualquer chance de ser aprovado por seus colegas senadores e deputados que compartilhavam de um pensamento muito mais intervencionista do que o de Campos. Assim, Campos sabia que um projeto de lei que refletisse apenas seu posicionamento liberal não teria qualquer possibilidade de ser aprovado nos plenários das casas legislativas.
- c) **observação dos tigres asiáticos:** as viagens para os tigres asiáticos (Taiwan, Cingapura, Coréia do Sul) fizeram Campos observar os mecanismos que fizeram tais países obterem sucesso no setor de informática, constatando a presença de certos gatilhos de intervenção estatal no processo.

Ainda no PL, Campos inclui o BNDES¹³ como parte do projeto de lei. O presidente do BNDES seria um dos integrantes do CIN, o Conselho Interministerial de Informática, que seria responsável por estabelecer a política nacional de informática em conformidade com as diretrizes da lei. Desse modo, a condução do planejamento setorial da informática passaria pelas mãos da administração do BNDES logo em sua etapa normativa:

CAPÍTULO V

Dos Órgãos da Política de Informática

Art. 86 Caberá ao Conselho Interministerial de Informática (CIN), como órgão normativo, estabelecer a política nacional de informática, na conformidade das diretrizes e limitações desta Lei. À não ser nos casos nesta Lei especificados, o CIN decidirá por maioria simples e será a seguinte a sua composição:

I — O Ministro da Indústria e do Comércio, como Presidente.

II — O Secretário-Geral do Ministério das Comunicações, como vice-presidente e substituto do Presidente,

III — O Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento, SEPLAN.

¹³ Com o Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, o banco passou a ter a sua atual denominação (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (art. 5º, § 1º).

- IV — O Secretário-Geral do Ministério da Fazenda,
- V — O Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES.
- VI — O Secretário-Executivo do Grupo Executivo Interministerial da Indústria de Componentes e Materiais, GEICOM.
- VII— O Presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq.
- VIII — Um representante designado pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. (BRASIL, 1984, p. 2).

Além da questão normativa, o BNDES ainda seria um órgão ativo-prático em uma importante etapa do projeto. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ficaria responsável por administrar o PRODESIN – Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Indústria de Informática, que seria financiado através de 5% dos impostos recolhidos via Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A destinação do montante arrecadado seria repassada através de políticas de apoio ao setor como:

- a) financiamento de instituições de pesquisa, universidades e empresas sob controle de capital nacional para realização de pesquisas tecnológicas no ramo de informática e mecânica fina, além de programas de formação e pessoal;
- b) empréstimos a empresários nacionais do ramo, desde que cumpram a exigência de manter o capital da empresa no país em caso de associação com investidores estrangeiros;
- c) repasse a SUDENE, SUFRAMA e SUDEN para formação de Distritos Industriais.

E isso é citado ainda:

CAPÍTULO IX

Do Apoio ao Desenvolvimento da Informática

Art. 16. Fica constituída reserva de capital, nos termos do art. 2164 da Constituição Federal, para financiamento de programas de desenvolvimento na área de informática, composto de 5% (cinco por cento) do Imposto sobre Operações Financeiras, IOF

1º Mensalmente, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, após o lançamento da receita do IOF, a parcela de 5% (cinco por cento) será recolhida ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Indústria de Informática — PRODESIN, administrada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES,

2º Os recursos atribuídos ao PRODESIN serão aplicados para:

- a) repasse, mediante contrato de risco, a instituições de pesquisa e universidades, assim como as empresas sob controle de capital nacional, que submetem à aprovação do BNDES, com parecer do GEICOM, programas de pesquisa tecnológica no campo da informática e mecânica fina, e programas de formação e pessoal, desde que se comprometam, em caso de sucesso que leve à comercialização da tecnologia, a reembolsar o PRODESIN 50% (cinquenta por cento) da receita dos "royalties" auferidos, até a recomposição do montante recebido, corrigido segundo o índice das ORTN, acrescidos de juros máximos de 3% (três por cento) ao ano; empréstimos a longo prazo a empresários nacionais, que pretendam manter maioria de capital votante nas empresas existentes, ou que venham a ser criadas em associação com investidores estrangeiros;
- b) Repasse à SUDENE, SUDAM e SUFRAMA para implantação de Distritos Industriais de Exportação, assim como a Estados e Municípios para a execução de obras indispensáveis à criação dos DIEX. (BRASIL, 1984, p. 4).

Da maneira que foram dispostas, as atribuições do BNDES no projeto seguiam parte da mesma linha conceitual do pensamento desenvolvimentista de Campos no momento de criação do BNDES. O primeiro artigo que delimitava o repasse de verbas para investimento em pesquisa e em integração profissional promovia um dos impactos positivos que Campos havia mencionado sobre o banco anos antes: a formação e capacitação de profissionais para o mercado. Assim, no projeto de lei, o BNDES seria encarregado de promover uma de suas maiores virtudes na época de sua criação, introduzindo novas tecnologias e metodologias juntamente com novos profissionais capacitados para o mercado interno.

Além disso, o BNDES, através do segundo tópico, continuaria a realizar sua atividade mais básica, a concessão de empréstimos. Muito embora o texto deixe clara a prioridade de financiamento para empresários nacionais, em nenhum momento é negada a participação de investidores estrangeiros na operação. A única concessão seria a manutenção do capital majoritário com nacionais, uma vez que o empréstimo seria decorrente do projeto de lei.

Entretanto, um aspecto do PL se encontra em desarranjo com o posicionamento de Campos externado em 1982, quando disse que um dos maiores defeitos do BNDES foi não ter criado um mecanismo de arrecadação autossuficiente, ou seja, fazer com que o banco não dependesse da receita orçamentária do governo para desenvolver suas atividades. No PL 48/84, é dito que a receita do Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Indústria de

Informática (PRODESIN), administrado pelo BNDES, viria de parte da receita arrecadada pelo IOF. Logo, o BNDES continuaria com sua dependência de recursos advindos da União.

Ainda em 1984, em seu artigo “O dia seguinte”, escrito em 7 de outubro para o jornal “O Globo”, Campos se dedica a criticar a recente aprovação do projeto original da lei da informática. As consequências seriam as já constantemente repetidas: proteção excessiva do setor nacional, impedimento de entrada de capital que fortaleceria a estrutura do Brasil e o bloqueio de chegada de tecnologias mais modernas para o consumidor brasileiro. No complemento do artigo, Campos destrincha um dos fenômenos que ele chama de “bureaucoccus planaltinus”, que seria a maneira com que qualquer atividade ou instituição pioraria a qualidade de seu serviço no momento em que o Estado, na personificação do Planalto, se envolvesse no seu processo produtivo.

Um dos exemplos de “infecção pelo vírus ‘bureaucoccus planaltinus’ ” seriam o BNDES e a FINAME:

Não tenho dúvidas de que o BNDES e a FINAME, entidade que em meus desvarios de juventude ajudei a criar, já foram infectados pelo “bureaucoccus planaltinus” (...). (CAMPOS, 1984).

Essa crítica serve como mais uma constatação de como Campos interpretava a influência política em qualquer segmento como algo destrutivo, comparado a um ataque de um vírus. Em sua interpretação, o Estado era capaz de ser disruptivo com qualquer instituição, até mesmo com aquelas que possuem bons propósitos perante a sociedade como o BNDES.

3.6. A DÉCADA DE 90

A grande referência ao pensamento de Campos na década de 90 pode ser concentrada em suas memórias transcritas em sua mais famosa obra, “A lanterna na popa”. No livro, Campos repassa todos os períodos de sua vida pessoal e profissional, dando detalhes de seu pensamento na época e contextualizando-os no presente.

No caso do BNDES, a sua opinião é muito similar à apresentada na década

de 80. Novamente, Campos voltará a destacar algumas das virtudes do BNDES para a conjuntura brasileira da época, além da recorrente crítica ao erário político que dificultava as decisões técnicas do banco.

Em meu retorno (...) preocupei-me em tornar o BNDE independente de contribuições do erário público. (CAMPOS, 1994, p. 256).

E continua:

Ao longo dos anos, o BNDE trouxe importante contribuição ao desenvolvimento do país. Conseguiu criar um grupo tecnocrático estável, não sem escapar a uma excessiva burocratização. A ideia original de se dar estabilidade gerencial através do sistema de mandatos fixos não funcionou, e a superintendência e a diretoria, não menos que a presidência, ficaram expostas às vicissitudes político-eleitorais. (CAMPOS, 1994, p. 260).

Assim, como se nota, Campos continua com basicamente a mesma crítica em relação ao BNDES, a qual teve durante sua carreira. Porém, com ainda mais contundência do que nos anos anteriores, sempre que se propôs a tratar do BNDES nos anos 90 e em “A lanterna na popa”, Campos focou suas reprovações em problemas mais relacionados ao *modus operandi* político e não ao propósito teórico do banco. É razoável dizer que no conjunto das décadas Campos somente teceu comentários negativos sobre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social quando foi instigado sobre as mazelas da interferência política na instituição, mesmo após sua aproximação com Hayek e sua guinada ideológica liberal.

Tal comentário pode ser encontrado em outras falas do autor em meio aos capítulos mesmo quando destacava as excelências promovidas pelo BNDES. Campos continuava a ressaltar como a burocracia estatal e o âmbito político impediam a instituição de realizar seu propósito de forma técnica e imparcial:

Acompanhei, com atenção, ao longo dos anos, a trajetória dessa organização que ajudara a criar. Graças ao recrutamento por concurso público, o BNDE manteve-se uma saudável tradição meritocrática, com nível técnico bastante satisfatório. Não escapou, naturalmente, do vício do burocratismo e complacência com a irrupção do nacional-estatismo. (CAMPOS, 1994, p. 261).

Campos elogia até mesmo a conduta de se realizar constantes concursos públicos, como motivo de orgulho por manter o BNDES como um órgão que prezava pela excelência técnica de seus profissionais. Entretanto, volta a mencionar como o banco não foi capaz de evitar o “limbo” de instituições que haviam sido atingidas pelo nomeado, anos antes, “bureaucoccus planaltinus”.

Ao final do capítulo dedicado ao BNDES, em “A lanterna na popa”, Campos finaliza suas considerações ao banco elogiando como suas atribuições foram “modernizadas” no governo Collor, com o BNDES tornando-se um dos agentes responsáveis pelos processos de privatização das empresas estatais da época:

Ao se tomar, no governo Collor, a agência de privatização, o BNDES passou a defender um saudável redimensionamento do Estado, refletindo a tendência mundial de retorno do Estado às suas funções clássicas. (CAMPOS, 1994, p. 262).

O elogio de Campos à reestruturação do BNDES sob o governo Collor no tocante à participação no processo privatizante vai ao encontro de uma declaração dada durante entrevista realizada ao Roda Viva em 1997¹⁴. Ao ser confrontado pelo deputado do Partido dos Trabalhadores (PT), Marco Aurélio Garcia, sobre a privatização da LIGHT que, nas suas palavras, só havia sido viabilizada diante de um “generoso crédito” disponibilizado pelo BNDES ao consórcio vencedor do processo de privatização, Campos rebate justificando que os recursos disponibilizados pelo BNDES não são “gerados pelo BNDES”, mas financiados pela arrecadação de impostos. Quem pagaria esses impostos seriam os contribuintes que, segundo Campos, em sua maioria, seriam as empresas. Assim, o BNDES fornecer linhas de crédito e recursos para as empresas em leilões de privatização seria uma atitude completamente plausível, pelo banco estar apenas retornando a verba extraída via impostos para o seu agente econômico original.

¹⁴ CAMPOS, Roberto de Oliveira. Roda Viva | Roberto Campos, 1997. 1 vídeo (1 hora e 32 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u46o-Avc9GY&t=3776s>. Acesso em: 14 ago.2022.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destacado durante os dois capítulos deste trabalho, Campos começou sua carreira como economista sendo muito influenciado pela teoria de desenvolvimento e modernização de Walter Rostow e, principalmente, pelo ideário da Comissão Mista Brasil-EUA. As duas influências englobavam muito do que se caracterizou, posteriormente, como o desenvolvimentismo não-nacionalista de Campos.

Assim, após a publicação dos relatórios finais da CMBEU, indicando a necessidade de um órgão que financiasse projetos produtivos nas áreas de ponto de estrangulamento do país, Campos surgiu como uma das figuras mais importantes no processo de angariação de apoio para a estruturação e criação do BNDES. No momento em que o BNDES foi criado (1952), logo após a conclusão das atividades da CMBEU, Campos compartilhava da esperança de que o banco representaria na prática a teoria da CMBEU e de que o Estado seria um agente fundamental na indução do crescimento do produto de um país. Logo, no início da década de 50, Campos encontrava-se tomado pelo otimismo em relação ao papel que o BNDES ofereceria à economia brasileira.

Entretanto, após sua primeira passagem na administração do banco ser interrompida devido a sua percepção de que certos projetos estavam sendo aprovados por influência política e não por análise técnica, Campos começa a repensar sua posição em relação ao BNDES. Sua fé no propósito e na importância do banco para a conjuntura econômica continuava intacta. Entretanto, o economista já duvidava da capacidade do banco de se blindar de influências externas e, por conseguinte, de não conseguir manter a pureza de suas decisões técnicas.

Tal situação ficou ainda mais evidente quando Campos retornou à administração do BNDES, em 1956, no governo Kubitschek, desta vez ocupando um cargo ainda mais relevante. Uma das marcas da gestão de Campos foi o endurecimento dos critérios de concessão de financiamento do banco em uma tentativa de resguardar o BNDES de tomadas de decisão que fugissem do caráter técnico. Esperava-se que com mais amarras no processo técnico fosse mais difícil subverter a análise dos projetos. Tal iniciativa coincide com as declarações que o

próprio economista daria décadas depois, em 1982, quando disse que o seu maior arrependimento, enquanto comandante do banco, foi não o ter feito uma instituição protegida das influências políticas. Logo, aparentemente, as decisões adotadas na sua segunda passagem pelo banco, embora tenham tentado seguir a mesma finalidade de proteção ao banco, não foram suficientes para blindar totalmente o BNDES da política. Essa segunda passagem também foi encerrada por conflitos políticos (não internamente no banco), mas devido a problemas junto ao governo federal, o que, de certa forma, não deixa de evidenciar a relação umbilical que os administradores do BNDES deviam ter com componentes do governo federal.

Durante as décadas de 60 e 70, subentende-se que seu pensamento não tenha mudado, uma vez que o órgão foi muito pouco usado e não teve suas funções alteradas durante a implementação do PAEG e, nas poucas demonstrações de opinião de Campos na década de 70, o economista não se deu o trabalho de comentar sobre qualquer tema envolvendo o BNDES.

Nos depoimentos e nas referências de Campos nas décadas de 80 e de 90, seu pensamento em relação ao BNDES é clarificado. É interessante pontuar como a realidade se distingue da expectativa nesse caso. Seria muito natural pensar que após a virada liberal de Campos (explicada com mais detalhes no primeiro capítulo), o economista mudaria seu posicionamento em relação à necessidade e à importância de uma instituição como o BNDES para a economia brasileira, uma vez que o banco representava, de diversas maneiras, a interferência do Estado no âmbito econômico, podendo causar, segundo as proposições de Hayek, uma série de distorções e injustiças na esfera social. Entretanto, o trabalho conclui que, mesmo após sua mudança ideológica, saindo de um desenvolvimentista no início da carreira para um liberal convicto no final da vida, Campos continua enxergando, quase que da mesma forma, o papel do banco no país, salientando como as contribuições do BNDES foram importantes para o economia brasileira com:

- a) introdução de conceitos técnicos para análise de projetos advindos do exterior. Criação de uma “cultura (...) de projeto” (CAMPOS, 2009) no setor de viabilidade técnica do Brasil;
- b) formação de uma quantidade numerosa de analistas técnicos para o país;

- c) participação de capital preponderante para o financiamento de grandes projetos que possuíam importância vital para o momento que o país enfrentava.

O único ponto em que se constata uma mudança considerável de avaliação por parte de Campos é sobre a capacidade do banco (e de praticamente todas as estruturas que se encontram às rédeas do Estado) de se manter alheio e imparcial diante das importunas tentativas dos agentes públicos de subverterem as decisões técnicas dos funcionários do BNDES. Assim, das referências encontradas, as únicas menções negativas de Campos em relação ao banco eram suas críticas enfáticas aos problemas que eram criados quando o Estado, na figura do governo federal e dos políticos, buscava alterar e influenciar diretamente a tomada de decisão dos agentes técnicos do BNDES. Dessa maneira, para Campos, era extremamente prejudicial para a atuação do banco quando seus funcionários e diretores eram substituídos e demitidos diante da contrariedade na aprovação de projetos que já estavam encaminhados devido aos conchavos políticos.

Essa, de certa forma, surpreendente manutenção de opinião de Campos em relação ao BNDES pode ser explicada por algumas interpretações. Alguns autores, como Godoi (2007, p. 195), argumentam que Campos, mesmo após a “guinada liberal”, mantinha resquícios de seu desenvolvimentismo, como apontado no debate da Lei da Informática, podendo, assim, demonstrar uma certa auto-valorização e uma deferência de Campos ao trabalho que tinha desenvolvido no início de sua carreira. Outra justificativa reconhece em Campos a capacidade de, apesar de liberal convicto, saber reconhecer imparcialmente que certos momentos, como o que o Brasil vivia na metade do século XX, careciam de políticas públicas mais robustas para colocar o país nos trilhos do crescimento.

Portanto, pode-se concluir que Campos, mesmo diante de uma mudança significativa em relação ao seu pensamento sobre a economia como um todo, continuou tendo apreço pelo BNDES, destacando como seus propósitos e suas ações foram primordiais para as necessidades que a economia brasileira enfrentava no momento de sua criação. Ainda, a única grande ressalva do pensamento de Campos, em relação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, foi o fato de o órgão continuar por toda sua trajetória refém

das intervenções e ingerências vindas do meio político, fator que limitava o banco de atingir a total tecnicidade no seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

- ANGELI, Eduardo. NEMETH JR, Henrique. Hayek, **Campos** e a Defesa do **Autoritarismo**. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 31-54, jun. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/81423/57382>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o Plano Trienal: **Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo**. *Est. Econ. São Paulo*, vol. 43, n. 1, p. 139-166, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/SD7xxWqDKJWBDMw6nJYyBTM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. "O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960". In Ricardo Bielschowsky [et al.], **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/Caixa Econômica Federal, 2011.
- BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 7232, de 29 de outubro de 1984. Autor: Governo Federal. **Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 29 de out. 1984. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7232-29-outubro-1984-356182-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- BRASIL, Senado Federal. Projeto de lei nº48, de 4 de abril de 1984. Autor: Roberto de Oliveira Campos. **Senado Federal**. Brasília, DF, 4 de abr. 1984.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Os Militares e a Política (I)**. 1967, in. CAMPOS, Roberto de Oliveira. 1969.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. [Entrevista] **Projeto Memória 30 anos**. 27/03/1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/523960>. Acesso em: 15 de jun. 2022..
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **O dia seguinte**. *Jornal O Globo*, São Paulo, 7 de out. 1984.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Um guia para os perplexos**. Rio de Janeiro: APEC, 1984.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa: Memórias**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Antologia do bom senso**. Topbooks, 1996

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Na virada do milênio**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 3, nº 3. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

CÉ, Guilherme André Patussi. **O pensamento de Roberto Campos**. 2010. 81 p. Monografia (Graduação em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2010.

CHASE, Richard B.; AQUILANO, Nicholas J. **Gestão da produção e das operações: perspectiva do ciclo de vida**. Lisboa: Monitor, 1995.

CURRALERO, Claudia Regina B. **A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952/1996**. 1998. 176 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1998.

DACANAL, Pedro H. **A conversão de Roberto Campos**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 11., 2015, Vitória. Anais... Vitória, 2015.

GANEM, Angela. **A defesa do mercado no Brasil: o pensamento apologético de Roberto Campos**. Nova Economia, v. 10 n. 1, 2000.

GENNARI, Adilson Marques. **O pensamento de Roberto Campos: um esboço sobre o desenvolvimento econômico, inflação e institucionalização política**. Revista Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, nº 17, 2005. Disponível em: http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista175.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

GODOI, Bruno Bezerra Cavalcanti. **A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)**. 2007. 220 p. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

LEMO, Renato. KELLER, Vilma. **Roberto de Oliveira Campos**. FGV CPDOC, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>. Acesso em: 24 ago. 2022.

NASCIMENTO, Adriana. **BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização - 1952-2002**. 2004. 133 p. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2004.

PÉREZ, Reginaldo Teixeira. **A Sociologia de Roberto Campos e a construção de uma ordem liberal no Brasil**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. 1, p. 1-27, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/f5pQHJzFSDhK6pktQYG49VS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2022.

PÉREZ, Reginaldo Teixeira. **O pensamento político de Roberto Campos: da razão do Estado à razão do mercado (1950-95)**. Rio de Janeiro: EDITORA FGV, 1999.

PINTO, Rogério Feital S.. **The political ecology of brazilian National Bank for Development (BNDE): a study of politics, development and public administration**. Washington: Public Administration Unit, Dept. of Economic Affairs, Organization of American States, 1969.

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