

TECNOBUROCRACIA, LIBERALISMO E PODER: UMA BREVE REVISÃO DO BRASIL A PARTIR DAS MEMÓRIAS DE ROBERTO CAMPOS

*Michel Willian Zimmermann de Almeida**

RESUMO

Através do estudo das memórias de Roberto Campos, buscamos perceber de forma mais clara a sua visão sobre a economia brasileira entre os anos 1950 e 1960, assim como a política econômica adotada pelo primeiro governo militar. Para tanto se fez uso da análise de trechos selecionados em sua autobiografia. Também contribuíram de forma significativa, como bibliografia básica, os autores Celso Furtado, Bresser-Pereira e Paul Singer, através de suas análises sobre as condições e possibilidades do Brasil dos anos sessenta do século vinte.

PALAVRAS-CHAVE: *Brasil: pensamento econômico. Brasil: políticas econômicas. Liberalismo. Roberto Campos.*

INTRODUÇÃO

No palco brasileiro, há que reconhecer que minha geração fracassou. Tendo tudo para atingir grandeza, o Brasil patina na mediocridade. Tendo tudo para ser rico, o país hospeda milhões de miseráveis. Houve momentos em minha juventude e maturidade em que ambas as coisas – grandeza e a riqueza – pareciam atingíveis antes do fim do século. Hoje, o nosso sonho de Brasil grande potência no ano 2000 se esvaiu. Estamos atrasados em nosso *rendez-vous* com a história (CAMPOS, 2004, p. 21. Grifo do autor).

*Mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail: michelwza@yahoo.com.br.

Poucos homens puderam influenciar e participar por tanto tempo do poder nacional como Roberto Campos. Nascido em Pantanal, no Estado de Mato Grosso, no ano 1917, Roberto Campos participou do segundo governo Vargas, dos governos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, quando ocorreu o golpe civil-militar de 1964. Liberal assumido, foi embaixador em Washington, presidente do BNDE, membro da CMBEU¹ e do grupo de elaboração do plano de metas de JK e do GEIA². Com a implantação do gabinete de Castelo Branco, Roberto Campos foi convidado a ocupar o cargo de Ministro do Planejamento, quando, em parceria com Mario Henrique Simonsen, elaborou o PAEG³, que reorganizou a economia do Brasil conforme a lógica adotada pelo ideal golpista e assentou as bases que permitiram o surgimento do milagre brasileiro em fins da década de 1960.

Campos participou de forma atuante na formulação de um plano que levaria à elaboração do sonho de Brasil potência, tendo os Estados Unidos da América como referencial de desenvolvimento, o que o levou a defender a implantação, no Brasil, de medidas semelhantes às que vigoravam naquele país. Entretanto, passados exatos 30 anos da “revolução” de 1964, Roberto Campos se mostraria decepcionado com os resultados alcançados, afirmando que apesar da existência de condições favoráveis, a sua geração fracassara. Mas a História é uma constante, uma seqüência de acertos e erros, avanços e recuos, que de geração em geração, se faz sentir no homem. A geração de Roberto Campos e a atual estão intimamente ligadas, pois se a dele fracassou, seus erros se farão sentir na atual.

TECNICIDADE E LIBERALISMO

A primeira parte das memórias de Roberto Campos, a serem aqui trabalhadas, situam-se no capítulo VI – A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Roberto Campos participou das discussões para a criação do BNDE, desempenhando posteriormente a função de diretor econômico, encarregado da organização do Departamento Econômico. A partir dos subcapítulos desta seção – 1. A instrumentação do desenvolvimento; 2. As assessorias paralelas; 3. O nacionalismo varguista; 4. Ruptura com Vargas – se busca identificar o posicionamento de Campos

¹ Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

² Grupo Executivo da Indústria Automobilística.

³ Plano de Ação Econômica do Governo.

frente ao funcionamento técnico *versus* o clientelismo e a politização destas instituições de desenvolvimento do governo. Percebe-se a crítica de Roberto Campos ao uso político destes órgãos estatais, entendendo que deveria de se adotar um caráter técnico a fim de se evitar o desvirtuamento e a ineficiência administrativa. Para Campos, já na seleção dos funcionários deveria de ser adotado o sistema de merecimento e não o de “cabides de emprego”, como fica exposto em seu relato sobre o BNDE:

O banco nasceu sob bons auspícios. Ari Torres era um misto de empresário e tecnocrata, e houve a preocupação imediata da diretoria em implantar o princípio de recrutamento por concursos de provas, evitando assim a tentação do empreguismo. Aliás, as organizações tecnocráticas no Brasil que melhor sobreviveram foram aquelas que desde o início adotaram o princípio do concurso público como método de ingresso (CAMPOS, 1994, p. 193).

O BNDE não reteve por muito tempo suas características de purismo tecnocrático. É que o diretor-superintendente, Ari Torres, que residia em São Paulo e achava extremamente fatigante a tarefa de viagens semanais, passou a desinteressar-se da conduta ativa do banco e acabou submetendo sua renúncia ao presidente Vargas. Este, ao contrário de indicar, como esperava o ministro Lafer, uma pessoa afinada com a orientação do ministro da Fazenda, preferiu designar um homem de sua confiança pessoal, infelizmente com total despreparo econômico e, curiosamente, também sem peso político específico (CAMPOS, 1994, p. 193).

Para o lugar de Ari Torres como diretor-superintendente do BNDE, Getúlio Vargas nomeou o jornalista e industrial José Soares Maciel Filho, que o apoiara ao longo do seu primeiro governo. “Bizarramente, durante algum tempo ele veio a desempenhar duas funções cruciais na administração. Entre 1952 e 1954, acumulou a superintendência do BNDE com a diretoria executiva da SUMOC” (CAMPOS, 1994, p. 193). Roberto Campos deixa clara a sua oposição às tentativas de uso do BNDE para fins políticos ou projetos cuja rentabilidade não estivesse comprovada. Conforme o próprio Roberto Campos, o objetivo com a criação do BNDE era o de criar uma instituição que trabalhasse através da análise sobre a rentabilidade e projetos viáveis, pois havia na época o costume de se utilizar verbas governamentais para projetos grandiosos a partir de uma simples exposição de motivos, sem qualquer tipo de estudo de viabilidade e rentabilidade.

Fiéis ao princípio de preservação de rentabilidade do banco e de análise e viabilidade dos projetos pela mensuração da relação custo-benefício, Glycon de Paiva, pelo Departamento Técnico e eu, pelo Departamento Econômico, vetamos vários projetos nitidamente de cunho político e sem embasamento técnico, favorecidos por Maciel Filho. Dizia-nos ele, de vez em quando, que estávamos enganados ao pensar que o BNDE era uma organização exclusivamente técnica.

– Na realidade – dizia – inexistem no governo organizações estritamente técnicas. É inevitável a injeção de motivações políticas no próprio BNDE, pois se trata de um instrumento de governo e o dr. Getúlio Vargas assim quer usá-lo.

Nem mesmo o princípio do concurso público de provas e títulos parecia importante para Maciel Filho. Dizia-nos que concordava em que o recrutamento fosse mantido à base de concurso para cerca de 80% do pessoal. Mas seria necessário que lhe reservássemos uma quota de apadrinhamento político de 20%.

– Isto – afirma ele – é a necessária e inevitável taxa de meretrício político, ou seja, a quota de filha-da-putismo (CAMPOS, 1994, p. 194).

Segundo Roberto Campos, seu desligamento do BNDE deu-se pelo choque entre sua posição de uso racional da instituição e a visão de Maciel Filho de que o banco possuía fins políticos. Em 22 de julho de 1953, Roberto Campos e Glycon de Paiva entregaram uma carta de renúncia conjunta a Getúlio Vargas. Entre as justificativas para seu gesto, Campos alega que fez um relatório criticando as violações de Maciel Filho ao princípio de decisão colegiada do BNDE e suas deliberações econômico-administrativas que colocavam em risco a instituição com distorções imprudentes.

Nossa querela, a de Glycon de Paiva como diretor técnico e minha, como diretor econômico, com Maciel Filho, era de natureza técnico-política. Maciel insistia no ponto de vista de que o BNDE não devia ser apenas um instrumento de desenvolvimento econômico, senão também um instrumento de afirmação política do governo Vargas. As tensões foram se agravando e chegaram ao clímax quando Maciel Filho quis forçar a diretoria a aprovar um projeto que órgãos técnicos consideravam não-prioritários e economicamente inviável – a implantação no Rio de Janeiro de uma fábrica de locomotivas, a IRFA. O mercado nacional à época era pequeno, a localização provavelmente errada e não havia grupos empresariais capazes de levar adiante o empreendimento em bases sadias. Nossa objeção terminante ao projeto acabou sendo transmitida ao presidente Vargas, que manifestou apoio à posição de Maciel Filho. Pedimos exoneração do BNDE – Glycon de Paiva e eu – em carta a Getúlio Vargas de 1º de julho de 1953, protestando contra aquilo que

em nosso purismo tecnocrático considerávamos ser um desvirtuamento do banco (CAMPOS, 1994, p. 207. Grifo do autor).

Disto fica clara a oposição de Roberto Campos ao uso clientelista dos meios públicos. Edson Nunes (1997) chama a atenção para a forte oposição dos grupos tecnoburocratas aos políticos; estes grupos eram politizados, porém não filiados a partidos políticos: “desprezavam os políticos e o Congresso e promoveram um sério processo de insulamento burocrático, com o objetivo de driblar a arena controlada pelos partidos” (NUNES, 1997, p. 82). Desta forma a oposição de Roberto Campos frente ao uso político de instituições governamentais não se caracterizava por ser uma posição exclusivamente sua, mas sim uma posição comum aos grupos técnicos daquele período.

Nunes chamou a atenção à politização destes técnicos; no caso de Roberto Campos, tratava-se de um técnico contrário ao nacionalismo estatizante: “tanto Glycon de Paiva como eu favorecíamos o estímulo do desenvolvimento dessas atividades, através da iniciativa privada” (CAMPOS, 1994, p. 203). Segundo Campos, existia o chamado grupo do Catete, que era estatizante e considerava inadmissível a presença do capital estrangeiro em setores básicos, considerados estratégicos. Para Campos, tal grupo fundamentava suas convicções em um pensamento derivado do socialismo Fabiano inglês. O perfil liberal de Campos fica evidente ao afirmar que:

Admitir a incapacidade do setor privado para trabalhos de infraestrutura, seria não apenas negar a história brasileira, como encorajar uma perigosa expansão das atividades do Estado, que deviam se concentrar nos setores clássicos onde a presença estatal é insubstituível como educação, saúde, segurança e justiça (CAMPOS, 1994, p. 204. Grifo nosso).

Poder-se-ia dizer que no BNDE a mentalidade era privatista, pois se acreditava que, na medida do possível, a implantação e operação dos serviços de infraestrutura deveriam ficar entregues à iniciativa privada. Não se aceitava o conceito de que os investimentos em infraestrutura exigissem a formação de monopólios estatais. Era recente a experiência da industrialização brasileira, que só fora possibilitada pela construção da infraestrutura pelo capital privado, notadamente estrangeiro. A grande responsável pela industrialização de São Paulo e Rio de Janeiro não tinha sido outra senão o malsinado polvo canadense, a Brazilian Traction Light and Power! Também o desenvolvimento industrial não teria sido possível sem os investimentos de capitais estrangeiros, predominantemente ingleses, em portos e ferrovias (CAMPOS, 1994, p. 196).

Ao creditar a industrialização do Brasil unicamente à interferência do capital estrangeiro, o liberalismo de Roberto Campos ganha dimensões, impedindo que este considere importantes fatores históricos. Bresser-Pereira (1968), ao analisar o início da industrialização do Brasil, chama a atenção para dois acontecimentos simultâneos: o primeiro, a depressão iniciada em 1929; o segundo, a revolução de 1930. Conforme Bresser-Pereira, a indústria têxtil antecede a industrialização do Brasil, tendo na figura de Mauá a marca que simbolizava o surto industrial deste período. Entretanto, Bresser-Pereira chama a atenção para o fato de que a instalação de um sistema de transportes neste momento foi totalmente voltada a exportação do café, que possibilitou a criação de ferrovias, portos, usinas hidrelétricas e sistemas de comunicação.

Ao contrário de Roberto Campos, Bresser-Pereira percebe medidas importantes durante o primeiro governo Vargas que impulsionaram o processo desenvolvimentista, ainda que chame a atenção para o fato de que muitas decisões teriam se dado ao acaso:

O novo governo adotou logo uma política nitidamente industrializante. Devido ao desaparecimento do Estado brasileiro de então para intervir na esfera econômica, essa política não teve efeitos benéficos de monta. [...] as medidas do governo que mais estimularam o arranque da economia brasileira e o seu desenvolvimento industrial foram tomadas por acaso. Entretanto, o simples fato de que o Governo saído da Revolução de 30 tivesse uma atitude positiva em relação à industrialização, e não negativa, como acontecera nos Governos anteriores, já significava muito. Se a isto somarmos todas as pequenas medidas que o Governo de então tomou em favor da industrialização, e que foram coroadas, no fim dos anos trinta, com o início da construção da grande usina siderúrgica de Volta Redonda, veremos que efetivamente essa Revolução é uma peça essencial da explicação do início da Revolução Nacional Brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 31).

Ainda sobre a questão da industrialização, Bresser-Pereira afirma que devido à grande recessão iniciada em 1929, ocorreu uma crise generalizada na capacidade de importação, favorecendo a pequena e incipiente indústria nacional.

Em março de 31 o Governo Vargas, que já contava em seu seio com representantes dos industriais brasileiros de então, baixa um decreto

proibindo as importações de maquinarias para todas as indústrias consideradas em estado de superprodução. Visava com isso proteger especialmente a indústria têxtil, de há muito instalada no Brasil. Novos investimentos, em novos setores, foram instalados. As fábricas geralmente começavam como oficinas. O pequeno capital necessário era na maioria das vezes levantado entre os membros da própria família (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 35).

Percebe-se assim que apesar de ambos os autores – Roberto Campos e Bresser-Pereira – serem assumidamente liberais, suas considerações sobre a industrialização do Brasil diferem principalmente pela negativa de Roberto Campos em aceitar a presença do Estado e supervalorizar a presença do capital internacional, enquanto Bresser-Pereira demonstra que o processo de industrialização ocorreu a partir de um equilíbrio entre capital privado nacional e Estado, ambos se autocompletando.

POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA E LIBERALISMO – UM ENSAIO PARA O PODER

Nesta seção do artigo, trataremos da participação de Roberto Campos ao longo do governo de Juscelino Kubitschek. Para tanto, se analisará o capítulo IX de suas memórias (Os anos de Juscelino) através dos subcapítulos 5 (Cortejando investidores), 8 (O estilo de governo), 13 (Mãos à obra) e 14 (Na função de coringa).

Nesta passagem, Roberto Campos reafirma sua negação ao período Vargas, identificando em Kubitschek um pensamento moderno:

Tratava-se de uma revolução conceitual em relação ao estreito nacionalismo da era de Getúlio. Vargas tinha uma visão mesquinha e ciumenta do desenvolvimento. Talvez se tenha encarnizado nesse ponto de vista em consequência da grande controvérsia do petróleo, onde triunfara o ponto de vista nacionalista. Juscelino tinha um pensamento muito mais moderno. O que interessava era “onde está a fábrica” e não “onde mora o acionista”. Em sua viagem proclamava continuamente a disposição do Brasil de acolher investimentos estrangeiros para o Plano de Metas (CAMPOS, 1994, p. 287).

Assim, Campos encontrou em Juscelino a possibilidade de uma política liberalizante, oportunidade que não tivera com Getúlio Vargas. Não que Kubitschek fosse liberal, mas sim porque aceitava e fazia gosto do

desenvolvimento apoiado ao capital privado internacional. Roberto Campos ressalta que tão logo Juscelino havia lançado sua candidatura na convenção do PSD, Lucas Lopes⁴ já se empenhara na construção do plano de desenvolvimento que resultou no Plano de Metas, solicitando, para isto, contribuições do próprio Roberto Campos. Assim o Brasil teria, posteriormente, um presidente voltado ao desenvolvimento apoiado no capital internacional e de posse de um plano de governo concebido com a ajuda do próprio Roberto Campos, nesta época já reintegrado ao BNDE.

A estratégia de criação dos grupos executivos através de decretos deixou o Congresso aleijado do seu poder de interferência política sobre os mesmos, concedendo grande autonomia aos grupos tecnocratas identificados com a política do governo. “Um fator crucial para o sucesso dos Grupos Executivos foi o de que o planejamento era feito pelas mesmas pessoas que teriam de implementá-lo” (BERGSMAN apud NUNES, p. 111). Desta forma se evitavam etapas burocráticas que retardariam os projetos e se permitia que os grupos executivos pudessem negociar diretamente com os grupos interessados em investir no Brasil, aprovando projetos e orçamentos.

Cabe ressaltar que os grupos executivos fortaleceram as ligações entre os grupos capitalistas nacionais e internacionais, internacionalizando a economia. Tanto Getúlio quanto Juscelino encontraram, na criação de agências insuladas, meios para contornar a politização de temas vitais para o desenvolvimento e, assim, evitar sua paralisação por disputas ideológicas. Tais agências levaram à criação de agrupamentos capazes de superar as dificuldades impostas à industrialização com técnicos profissionais bem-sucedidos em seus próprios campos e que se dividiam em duas alas: a dos desenvolvimentistas cosmopolitas e a do nacional-desenvolvimentismo⁵.

O Decreto nº 39.412 de 16 de junho de 1956 criou o GEIA⁶, presidido pelo almirante Lucio Meira, na época, ministro de Viação e Obras Públicas. Roberto Campos integrava o grupo como representante do BNDE, já que era, na época, superintendente do banco. Conforme Campos:

⁴ Entre outras funções foi conselheiro da CMBEU, membro do Conselho de Administração do BNDE, Ministro de Viação e Obras Públicas e Ministro da Fazenda.

⁵ Roberto Campos se enquadra no perfil dos desenvolvimentistas cosmopolitas, hegemônicos ao longo do governo Kubitschek. Tal grupo enfatizava a necessidade de colaboração com o capital estrangeiro em grau maior do que faziam os nacionalistas, hegemônicos durante os governos Vargas.

⁶ Grupo Executivo da Indústria Automobilística.

Tínhamos no GEIA um grupo imbuído da missão a cumprir, com total dedicação de tempo, e entusiasmo quase fanático. A anedota da época era que a saudação matinal dos “geianos” se fazia através de um versinho: “Como vais Mercedes, Benz?”

Austin, Austin

A gente Nash, Borgward e Morris

Nem se Ford nem sai de Simca...”

(CAMPOS, 1994, p. 322)

Percebe-se assim o grande entusiasmo dos membros do GEIA, com a presença de grandes montadoras internacionais no Brasil, enquanto que o pioneirismo da FNM⁷ passava despercebido: Roberto Campos cita a criação de incentivos a indústrias de autopeças nos anos Vargas, a CIFER⁸, subordinada a SUMOC, a Subcomissão de Tratores, Jipes e Automóveis, subordinada a CDI⁹, e a criação da CEIMA¹⁰. Comenta ainda a sobre as negociações com algumas das montadoras estrangeiras para se instalarem no Brasil mas, ao longo de todo o relato sobre o GEIA e a indústria automobilística, não se encontra menção alguma à FNM. Cabe ressaltar que a maioria destas montadoras, que se instalaram no Brasil a partir de 1956, já atuavam no mercado nacional com montagem de quites CKD¹¹, enquanto a FNM já executava a nacionalização dos componentes Alfa Romeo.

Bresser-Pereira (1968), ao analisar o desenvolvimento da indústria brasileira, chama a atenção para a implantação da indústria automobilística no Brasil e afirma que “partindo praticamente da estaca zero em 55, o Brasil em 60 já produzia 133,078 veículos, com um índice de nacionalização superior a 90%” (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 45). Assim, também Bresser-Pereira omite a existência de uma estatal montadora de caminhões e com atividades desde os anos 1940. O autor complementa:

Em outras palavras, a presença no Brasil das grandes fábricas de automóveis significou não só salários e lucros para seus empregados e acionistas, mas também um imenso crescimento das oportunidades de emprego e investimento para a indústria de autopeças, para a indústria de base, para o setor da comercialização dos veículos produzidos, etc. (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 45).

⁷ Fábrica Nacional de Motores.

⁸ Comissão de Investimentos e Financiamentos Registráveis.

⁹ Comissão de Desenvolvimento Industrial.

¹⁰ Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico, que com o fim do governo Vargas não chegou a funcionar.

¹¹ Os veículos eram enviados ao Brasil totalmente desmontados em caixas de madeira.

Disto, Furtado (1968) observa o perigo de um processo de importação de indústrias alienígenas, pois algumas centenas de empresas multinacionais controlavam de dois terços a três quartos do parque industrial brasileiro. Furtado chama ainda a atenção para o perigo de empresas controladas do exterior se inserirem na estrutura de poder do país, ou seja, de passarem a participar do centro de decisões: “capital estrangeiro significa propriedade estrangeira de ativos existentes no país, [...] significa principalmente o controle por grupos estrangeiros de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica” (FURTADO, 1968, p. 70).

Quanto a esta questão, que envolve a condução política da economia, nem Bresser-Pereira, nem mesmo Roberto Campos a relacionam com a indústria automobilística. Para Campos interessava apenas “onde está a fábrica”. Possivelmente essa postura estivesse relacionada com sua visão técnica sobre a economia ou com o aspecto negativo que, para ele, representava o político. Como lembra Nunes (1997), para os tecnoburocratas, os políticos eram os responsáveis pelo atraso e pela corrupção do Brasil.

Outro aspecto que merece atenção é a simpatia demonstrada por Roberto Campos para com a Mercedes-Benz, evidente no exemplo da fundição do primeiro motor no Brasil: “o primeiro motor fundido no Brasil, em 1955, foi destinado ao caminhão Mercedes-Benz. Foi fabricado pela SOFUNGE em fundição construída por Othon Barcellos [...]” (CAMPOS, 1994, p. 323). Nesta citação, percebe-se que Campos destaca o fato do motor ter sido destinado à Mercedes-Benz, e não tanto o de ter sido fabricado no Brasil, pois a criadora do motor aparece apenas como complemento da frase. Em outra passagem, Campos comenta:

Um dos heróis, injustamente esquecidos, da saga da indústria automobilística foi o polonês Alfred Jurzykowski, responsável pela implantação da Mercedes-Benz no Brasil. Era um aventureiro genial. Alto e esbelto, de tez rosada, cabeça raspada homogeneizando a calvície, pose autoritária, tinha sido oficial de cavalaria do exército polonês durante a Segunda Guerra Mundial. Nada mais parecido com um *junker* (CAMPOS, 1994, p. 324).

Novamente temos a menção à Mercedes-Benz e a atribuição de um ato heróico a Alfred Jurzykowski pela implantação da empresa no Brasil, quando não há nada de heróico em instalar uma filial de uma grande montadora em um país que oferece políticas e créditos para isto. Fica explícito um certo exagero na

caracterização, por parte de Roberto Campos, da figura de Alfred Jurzykowski: o que estava em jogo, neste momento, eram os interesses particulares de Jurzykowski e os da montadora. Nota-se ainda o costume de Campos em, ao se referir a empresários e industriais estrangeiros, demonstrar grande admiração por estes, valorizando suas condutas e seus aspectos intelectuais e físicos: “o grande técnico de Jurzykowski era um genial mecânico austríaco, Ludwig Winkler, alto, bigodudo e rubicundo, que presidia às operações de montagem na rua Bela, no Rio de Janeiro” (CAMPOS, 1994, p. 325).

Para finalizar esta etapa, cabe citar uma carta de Roberto Campos enviada em maio de 1955 a Lucas Lopes, na qual Campos se propõe a estabelecer a função do Estado na economia conforme a sua concepção. Conforme Campos, o estado devia agir por vias indiretas, como um manipulador de incentivos, por meio de políticas de crédito, definição de tarifas e política fiscal, por exemplo. No que diz respeito a investimentos, Campos entende que o Estado devia ser um investidor pioneiro que, no entanto, deveria em seguida sair de cena, a fim de se dedicar ao pioneirismo em outras áreas, deixando que o capital privado se ocupasse das áreas recém-desbravadas. Assim, o Estado funcionaria, para Roberto Campos, como uma espécie de motor de arranque, colocando determinado mercado em movimento e, logo após, se retirando para permitir que a iniciativa privada o desenvolvesse.

O PAEG E O EXERCÍCIO DO PODER

Nesta última parte do artigo, buscamos explorar as memórias de Roberto Campos para perceber de forma mais clara a política militar que guiava o plano PAEG. Para tanto, abordaremos o capítulo XII (O governo Castello Branco), através dos subcapítulos 6 (A questão da remessa de lucros), 7 (Um esforço para a racionalidade), 8 (Gradualismo *versus* tratamento de choque), 9 (A controvérsia sobre o planejamento), 10 (O debate sobre o PAEG) e 11.6.1 (O novo trabalhismo).

Para Campos, existia no Brasil o costume de se criar “demônios explicativos e bodes expiatórios”, para justificar o nosso atraso e pobreza. Assim teriam sido conduzidos os debates a respeito da questão do petróleo, da Light, da remessa de lucros e da espoliação do comércio internacional. Quanto ao tema da remessa de lucros, Roberto Campos identificava nas políticas restritivas prejudiciais cambiais ao Brasil:

O Brasil revelava outra vez sua incapacidade de aprender com a experiência. Toda vez que tínhamos estabelecido freios restritivos à remessa de rendimentos ou à repatriação de capitais, eles se provaram contraproducentes, enquanto que todas as liberalizações trouxeram resultados cambiais favoráveis (CAMPOS, 1994, p. 602).

Conforme Campos, a liberação para a remessa de lucros propiciava um volume maior de entrada de capitais enquanto que as remessas eram reduzidas de forma voluntária. Campos cita que, entre 1956 e 1961, quando vigoraram medidas liberalizantes, se verificou uma ampliação em seis vezes dos valores investidos, atingindo uma média de 112 milhões de dólares em entradas e 28 milhões de dólares em saídas. Já nos anos compreendidos entre 1946 e 1953, quando se restringiram as remessas, as cifras de entradas não passaram de 15 milhões de dólares, enquanto que as remessas subiram para 47 milhões de dólares. Sustentando tal posição, Campos informa que, já na primeira reunião do gabinete do governo Castelo Branco, expôs ao presidente a importância de se reverter a lei restritiva aprovada no governo Goulart em favor de uma lei de caráter liberal.

Furtado (1968), ao analisar a situação de empresas dirigidas do exterior no Brasil, salienta que os problemas são mais complexos do que parecem. O ex-ministro chama a atenção para a apropriação de poupança coletiva realizada pelas empresas no seu esforço de crescimento. Baseado no estudo das economias canadense e japonesa, Furtado afirma que os lucros retidos deveriam ser transformados em investimentos em instituições nas áreas de pesquisa básica e infra-estrutura; assim os avanços técnicos não ficariam retidos como exclusividade destas empresas. Afirma ainda que não são os investimentos diretos os mais importantes nos cálculos cambiais, pois a maior parte dos investimentos se dão através de financiamentos com lucros retidos, por meio de empréstimos a longo prazo.

Com a concretização do golpe, Roberto Campos recebeu convite de Castelo Branco para assumir o ministério do Planejamento, passando, ao lado de Mário Henrique Simonsen, a se dedicar ao PAEG, a partir de uma concepção racionalista sobre a economia.

O PAEG diferenciava claramente entre os objetivos e os instrumentos. Os cinco objetivos enunciados eram rituais e clássicos, no sentido de que haviam norteado vários esforços anteriores de planejamento. Eles seriam: a) acelerar o crescimento e desenvolvimento econômico do

país, interrompido no biênio 1961-63; b) conter progressivamente o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando-se um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) corrigir a tendência a *déficits* descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaça a continuidade do processo de desenvolvimento econômico pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar (CAMPOS, 1994, p. 610. Grifos do autor).

Conforme Campos, o PAEG obedeceu a três estágios e se caracterizava como um programa de emergência, a partir do qual se faria um diagnóstico para as atividades econômicas. Num segundo momento se criou o Consplan¹², que deveria atuar como um fórum de análises, críticas e debates sobre a implantação do plano. Por fim, a terceira etapa envolveria a preparação de um plano decenal que desse continuidade ao plano nos governos seguintes.

Bresser-Pereira (1968), ao analisar a política econômica do governo Castelo Branco, chama a atenção ao PAEG, que acertadamente teria estabelecido como primeiro objetivo acelerar o desenvolvimento econômico para, em seguida, entre 1964-1965, conter a inflação, visando, a partir de 1966, um equilíbrio de preços. Entretanto, Bresser-Pereira identifica que o PAEG era contraditório, já que sua teoria não possuía uma prática correspondente.

Fala-se da “urgência do combate à inflação”. E o que se verificou, na realidade, foi que, a título de urgência, foi dada inteira primazia à política desinflacionária, colocando-se o desenvolvimento em segundo plano. Toda a ênfase da política econômica governamental, expressa tanto nos discursos e declarações dos responsáveis por ela como nas medidas concretas tomadas, foi colocada na luta contra a inflação (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 161).

Afirma este [o programa] que um “tratamento de choque” seria desaconselhável. Todavia, pretendia reduzir a taxa de inflação, que chegou a 92%, [...] para 25% neste ano e para 10% no próximo. Ora, ainda que possamos afirmar que este é um problema de semântica, só um tratamento de choque poderia lograr redução tão drástica (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 162).

¹² Conselho de Planejamento; era composto por quatro representantes trabalhistas, quatro da indústria, um membro do Conselho Nacional de Economia, dois economistas, um sociólogo, um engenheiro, três representantes de empresas e organizações estatais e regionais de planejamento e um representante dos meios de comunicação de massa.

Quanto a estes aspectos ressaltados por Bresser-Pereira, Roberto Campos afirma que era imprescindível para o sucesso do plano o apoio do FMI, a fim de que se pudesse negociar as dívidas em atraso com banqueiros e governos estrangeiros. Desta forma, teria sido necessário, apesar da relutância, aceitar as metas quantitativas e o tratamento de choque.

O FMI insistiu, entretanto, na fixação de metas quantitativas. Os meios de pagamentos deveriam aumentar não mais que 70% em 1964, 30% em 1965 e 15% em 1966. Presumia-se, de forma mais ou menos mecanicista, que este objetivo seria compatível com uma previsão de reduções da inflação para 25% em 1965 e 10% em 1966. Em ríspidos debates, Bulhões e eu acusávamos o FMI de irrealismo e mecanicismo (CAMPOS, 1994, p. 613).

Campos argumentava que o irrealismo do FMI se revelava por querer aplicar no Brasil um tratamento de choque baseado nos exemplos europeus de inflação no pós-guerra. Justificava ele que a inflação brasileira era crônica, enquanto que na Europa era aguda. Argumentava ainda que as empresas européias eram mais plásticas e aceitavam melhor os choques econômicos, além do que as inflações européias tiveram sua cura facilitada pelo Plano Marshall, o que não aconteceria na América Latina. No que diz respeito ao mecanicismo do FMI, Campos informa que tal característica se revelava ao “postular relações unívocas e previsível entre a taxa de expansão monetária e o déficit fiscal, de um lado, e a taxa de inflação do outro” (CAMPOS, 1994, p. 613). Entretanto, Roberto Campos procurou deixar claro que o PAEG não era uma imposição de Washington ou do FMI, mas sim um plano realista e racional, fruto da análise da realidade brasileira e que adotou o instrumento clássico da ortodoxia.

Seguiram-se duras discussões sobre o plano e a questão de planejamento. Campos afirma que, na época, era comum relacionar planejamento com socialismo e, neste sentido, Lacerda descrevia o PAEG como um projeto socializante com um palavreado liberal. Roberto Campos justificava que o planejamento era neutro, nem liberal nem socialista; tudo dependeria de como se dava sua aplicabilidade. No PAEG, o planejamento se efetivava com o intuito de regular os limites do Estado e fortalecer a iniciativa privada, “substituindo intervenções erráticas e perturbadoras do governo por políticas definidas; clarificando os campos gerais de crescimento e estabelecendo incentivos para a ação empresarial” (CAMPOS, 1994, p. 618).

Outro problema apontado por Campos referia-se à redução da inflação. Economistas ligados à Cepal acreditavam que a inflação gerava um estímulo ao desenvolvimento e criticavam a prioridade do governo em extinguí-la. Por outro lado, técnicos do FMI e do Banco Mundial afirmavam a necessidade de um tratamento de choque para a estabilização da moeda.

Singer (1982) considera que a política antiinflacionária do governo Castelo Branco se apoiou em proibições nos aumentos de salário em períodos menores que um ano, em intervenção nos sindicatos, em proibição de greves e na adoção de uma política salarial uniforme para todo o país a partir de 1965 – quando já se verificava, em 1964, um aumento de mais de 80% no custo de vida.

A política antiinflacionária praticada [...] pelos ministros Bulhões e Campos [...] não se limitou obviamente aos salários, embora estes tenham sido essenciais. O déficit do orçamento da União foi limitado, graças à diminuição das inversões públicas numa primeira fase, e foi possível graças ao lançamento de títulos com reajustamento monetário [...]. Além disso, melhorou-se consideravelmente o aparelho arrecador e o sistema tributário, o que permitiu elevar a receita do governo, o que também contribuiu para reduzir o déficit. Finalmente, instituiu-se estrito controle do crédito, limitando-se a expansão dos meios de pagamento, o que teve por efeito reduzir o aumento da demanda efetiva (SINGER, 1982, p. 55).

Bresser-Pereira (1968), por sua vez, afirma que a estratégia do plano de se combater a inflação através de meios monetaristas mostrou-se errada. Acreditava-se que a inflação era fruto da demanda e, daí, o plano de combate se apoiava em três meios: a redução do déficit de caixa, a redução da demanda e o combate às causas psicológicas e especulativas da inflação. Roberto Campos rebate as acusações de que o PAEG teria provocado uma crise recessiva e a estagnação da economia.

A taxa de crescimento havia caído para 1,6% em 1963, o último ano do governo Goulart. Nos três anos de aplicação do PAEG – 1964-65-66 – a taxa de crescimento foi sempre positiva, o que desmente a hipótese estagnacionista. Na realidade, foi um dos raros programas de estabilização relativamente bem-sucedido, em que se logrou conciliar a queda da inflação com a manutenção do crescimento (CAMPOS, 1994, p. 626).

Na questão dos salários, Campos salienta que existia uma discussão entre os que, como ele, entendiam que a pobreza somente seria eliminada pela eliminação do excedente de mão de obra e os que acreditavam que o problema se resolveria pela redistribuição da renda. Afirma que a fórmula de contenção salarial era racional, justificando que houve uma recomposição do salário real dos últimos 24 meses, agregado a um coeficiente estimado de produtividade e taxa de inflação programada. Assim, tal fórmula se mostrava melhor do que a tradicional, que preconizava ajustes de salários no pico. Campos estima em 20% as perdas salariais no período do PAEG, mas argumenta que os trabalhadores tiveram as mesmas porcentagens de perda nos governos de Jânio Quadros e João Goulart. A diferença reside na avaliação de que, agora, o governo teria alcançado vantagens de longo prazo, com reformas estruturais, atualização de tarifas públicas, saneamento cambial e reequilíbrio do setor público.

Houve um esforço para se criar um novo trabalhismo. Em vez da obsessiva reivindicação de salários monetários, buscava-se enfatizar os “salários indiretos”: cooperativas de habitação, bolsas de estudo, créditos para bens de consumo durável, reforma agrária, reforma previdenciária. Esses investimentos sociais, não sendo percebidos como custos diretos, não estimulavam a remarcação de preços (CAMPOS, 1994, p. 712).

O projeto social embutido no PAEG contava ainda com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Roberto Campos indica que a fórmula que possibilitou a criação do FGTS foi pensada a partir da decisão de Castelo Branco em vender a estatal FNM, oportunidade em que solicitou a Roberto Campos para providenciar a operação. Após alguns estudos, Campos concluiu que se tratava de uma fábrica invendável devido à existência de cerca de 4.000 funcionários, a maioria estáveis; as multas trabalhistas seriam imensas e inibiriam qualquer possibilidade de venda. Roberto Campos era um dos maiores críticos da estatal e a definia como “uma fábrica que tinha a sina de chegar atrasada em relação ao tempo” (CAMPOS, 1994, p. 714).

A solução encontrada foi a troca da estabilidade por um valor acumulado. Na época, após dez anos de trabalho em uma determinada empresa, o trabalhador ganhava o direito à estabilidade. Campos identificava nisto um inibidor ao desenvolvimento; argumentava que quando o trabalhador estava

para completar os dez anos era demitido e o empresário perdia o investimento em treinamento, pois temia que, após obter a estabilidade, o trabalhador passasse a se envolver em atos subversivos e de indisciplina. O trabalhador por sua vez, conforme Campos, corria o risco do desemprego ou terminava preso à empresa, sem poder aproveitar melhores oportunidades.

Daí se originou a fórmula do FGTS, de substituição da estabilidade por um pecúlio financeiro, em conta nominal do empregado, que ele poderia transportar consigo de empresa para empresa. Não haveria encargo adicional para as empresas e nenhum empuxe inflacionário, pois a contribuição de 8% do empregador, para a formação do FGTS, era compensada pela eliminação de vários encargos sociais que representavam 5,2% da folha e pelo Fundo de Indenização Trabalhista, que representava 3%.

Retornando à venda da FNM, a criação do FGTS resolvia a questão do passivo trabalhista e, para eliminar outros entraves à venda, decidiu-se transferir as vilas operárias ao recém criado BNH. A estatal terminou vendida em 1968. Ramalho (1989) aponta as condições desvantajosas ao Estado na venda da estatal brasileira para a Alfa Romeo, estatal italiana, e lembra a implantação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar irregularidades no trâmite de venda, venda esta que correu em sigilo e terminou com a transferência da FNM por um baixíssimo valor e, além disso, os novos donos da empresa passaram a usufruir de isenções, prêmios, facilidades e incentivos como jamais havia sido feito quando a empresa estava sob a posse do Estado.

Roberto Campos (1994, p. 714) justifica a venda alegando que a fábrica era obsoleta, que se mostrava atrasada em todos os projetos em que se envolvia, que suas linhas de montagem eram antigas e que, em suma, havia se transformado em um elefante branco, gerando pesados gastos ao Estado. Argumentava ainda que, após a implantação da indústria automobilística, a Mercedes-Benz e, a seguir, a General Motors, a Ford e a Chrysler iniciaram a produção de caminhões mais modernos e com a flexibilidade da indústria privada. Ramalho (1989) rebate as justificativas de Campos afirmando que:

Sydney Latini, secretário-geral do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) durante alguns anos, em seu depoimento à CPI – Veículo Nacional, na Câmara dos Deputados, em 26 de outubro de 1967, reconheceu a importância do “pioneirismo” da FNM, embora

tenha-se posicionado contra a fábrica quando ela entrou em competição com as empresas estrangeiras do mesmo ramo (RAMALHO, 1989, p. 89).

A FNM sempre foi considerada um obstáculo para aqueles que geriam a política da indústria automobilística (particularmente o GEIA) pelo seu caráter de empresa estatal; no entanto, apesar dos vários percalços colocados em seu caminho, conseguiu desenvolver-se respaldada pelas forças políticas nacionalistas que pressionavam Juscelino Kubitschek a fim de mantê-la funcionando. Assim, contraditoriamente, o período de consolidação do capital estrangeiro no país, via indústria automobilística, corresponde também ao apogeu da FNM, em termos de produção e crescimento (RAMALHO, 1989, p. 90).

Com a venda da FNM, Roberto Campos se mantinha fiel ao seu pensamento liberal, retirava o Estado da disputa pelo mercado e abria outra frente ao capital privado. Como o próprio Campos se expressara anteriormente, o Estado deveria assumir o pioneirismo; em um segundo momento, porém, deveria se retirar e deixar que a iniciativa privada desse continuidade ao desenvolvimento. Assim foi feito com a FNM.

Em 15 de março de 1967, Roberto Campos encerrava o seu ciclo como Ministro do Planejamento, transmitindo o seu cargo a Hélio Beltrão, entretanto, sua vida de homem público se prolongaria por muitos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste breve artigo de escrita de si, não foi o de julgar os erros ou acertos de Roberto Campos, tampouco o de avaliar o seu modo de perceber a economia brasileira. Mas, sim, através do estudo de parte de suas memórias, lançar luz sobre o período em questão a partir da sua visão sobre a economia brasileira da época e a política econômica adotada pelo primeiro governo militar. Roberto Campos mostrava-se desapontado com os resultados obtidos pela economia brasileira até 1994, entretanto, em suas memórias, permaneceu defendendo suas posições.

As posições do jovem Roberto Campos, dos tempos de Getúlio Vargas, não se alteraram na maturidade, quando ministro de Castelo Branco, e se reforçaram no velho Roberto Campos que escreve este memorial que guarda preciosas informações sobre a história política, econômica e, porque não dizer, também social do Brasil.

O estudo das memórias de Roberto Campos nos permite apreender as disputas internas nos governos. Percebe-se, de forma clara, que os atos de determinada gestão não são frutos unicamente da decisão de um líder – neste caso do Presidente da República – mas, sim, de uma equipe de governo que nem sempre expressa as opiniões da liderança política principal, pois, apesar dos indicados politicamente, as equipes de governo agregam técnicos que possuem suas próprias orientações políticas. Finalizamos este trabalho com a citação de um trecho de suas memórias em que Roberto Campos expõe a sua conclusão a respeito da trajetória político-econômica do Brasil, após uma vida inteira de atuação como homem público ligado ao poder.

Há países naturalmente pobres mas vocacionalmente ricos. Há outros que têm riquezas naturais porém parecem ter vocação de pobreza. Às vezes fico pensando, com melancolia, que talvez estejamos neste último caso. Não nos faltam recursos naturais. Mas sua mobilização exige abandonarmos nossa grave e renitente tradição inflacionária, e um grau maior de abertura internacional. Nossa pobreza não pode ser vista como uma imposição da fatalidade. Parece antes uma pobreza consentida, resultante de mau gerenciamento e negligência na formação do capital humano (CAMPOS, 1994, p. 22).

TECHNO-BUREAUCRACY, LIBERALISM AND POWER: A BRIEF REVIEW OF BRAZIL FROM THE MEMORIES OF ROBERTO CAMPOS

ABSTRACT

Through the study of memories of Roberto Campos, we sought to understand more clearly his vision on the Brazilian economy between 1950 and 1960, as well as the economic policy adopted by the first military government. For this purpose we made use of the analysis of selected passages in his autobiography. Also contributed significantly to basic bibliography the authors Celso Furtado, Bresser-Pereira and Paul Singer, through his analysis of the conditions and possibilities of Brazil in the sixties of the twentieth century.

KEYWORDS: *Brazil: economic policies. Brazil: economic thought. Liberalism. Roberto Campos.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil entre 1930 e 1967**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

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

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

RAMALHO, J. R. **Estado-Patrão e luta operária: o caso FNM**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SINGER, P. **A crise do milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.