



## O ORDOLIBERALISMO ALEMÃO EXPRESSO NO IDEÁRIO ECONÔMICO DE ROBERTO CAMPOS

Caroline Rippe de Mello Klein<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo aborda a influência do ideário alemão conhecido como “ordoliberalismo”, uma teoria econômica incorporada pela Alemanha no pós-guerra que suscitou o que conhecemos pelo “Milagre econômico alemão” na Guerra Fria, essa proposição foi pensada na Escola de Friburgo, onde um comitê científico elaborou uma teoria que possuísse características mais liberais e menos keynesianas, prof essando uma economia de mercado livre das intervenções estatais. Essa teoria pode-se ver expressa nas obras do político Roberto Campos no final dos anos 60 em diante, onde o intelectual passa por um processo de mudança em sua maneira de pensar o Brasil, transferindo e adaptando teorias econômicas e sociais para o país, a fim de pensar o seu desenvolvimento como uma nação próspera como as de primeiro mundo, passando a confiar a iniciativa desse desenvolvimento mais na iniciativa privada e empreendedora do que na estatal.

**Palavras-chave:** Ordoliberalismo; Roberto Campos; Política.

### 1. Definições Filosóficas: O Ordoliberalismo alemão

O liberalismo clássico não é um sistema rígido, de forma que se concretiza como um anti-sistema<sup>2</sup>, motivo pelo qual sua consolidação como pensamento e até mesmo filosofia foi um potencial emulador de grandes transformações sociais no campo político, econômico, científico e religioso<sup>3</sup>. O berço se deu através de um pensamento de várias frentes, mas culminante num ponto chave, a soberania do indivíduo que nasceria dotado de direitos naturais e inalienáveis, e estes seriam a origem de todos os demais. A construção disso se deu através do tempo, havendo mutações ao longo de sua criação e discordância entre intelectuais, de forma que nesse presente capítulo será abordada a corrente liberal clássica e suas modificações ao longo dos séculos, até chegarmos à sua variante definida como ordoliberalismo no século XX, após a II Guerra Mundial.

O Ordoliberalismo deriva do latim *ordo*, significado em relação à ordem interna, em contraste com ordenado “de fora”, ou um imposto externamente (GROSSKETTLER, 1989:

<sup>1</sup> Mestranda em História pela Unisinos – Bolsista CAPES. Email: carolinerippe@hotmail.com

<sup>2</sup> Denomina-se aqui como um anti-sistema, pois o liberalismo do século XVII surge de forma a combater o antigo regime absolutista e o sistema feudal, que reprimia as atividades do homem e não o reconhecia como indivíduo. Surgindo como uma ideologia de estratos médios ascendentes na sociedade moderna. Onde o indivíduo, acima de todo governo deve exercer sua soberania e é dotado de direitos naturais.

<sup>3</sup> A ideologia liberal é responsável por várias mudanças nos processos históricos, como a Revolução Francesa e modificações no secularismo eclesiástico e mais adiante no século XIX, o reconhecimento dos direitos civis, políticos e econômicos.

43). Essa teoria surge no oeste da Alemanha com as concepções político-econômicas adotadas pelo país no pós-45. O ordoliberalismo surge na Escola de Friburgo com Walter Eucken como maior expoente intelectual dessa teoria, originária nos anos de 1938, em oposição ao nacional-socialismo e as bases das convicções cristãs. Após 1945, a situação da Alemanha era caótica:

De fato, os números das estruturas de proteção social alemãs são eloqüentes. Destruído na Segunda Grande Guerra, o país volta a crescer com ímpeto impressionante e já no início dos anos 1950 retoma sua liderança industrial na Europa e seu papel de “locomotiva” do continente. Tal crescimento vem acompanhado da reestruturação de esquemas de seguro-desemprego, proteção previdenciária e assistência à saúde que igualam ou superam, em pouco tempo, os programas similares de países como Suécia e França (RAIMUNDO, 2009: 07).

Sendo assim, no pós-guerra a Alemanha teve muitas vidas perdidas e construções devido aos bombardeios, avanços dos aliados e a política de desmonte e transferência da indústria alemã por parte dos soviéticos no fim dos conflitos, porém mesmo com todo o caos instaurado, “em maio de 1945, pouco mais de 20% do parque industrial da Alemanha estavam destruídos, mesmo no Ruhr, onde grande parte do bombardeio aliado tinha se concentrado, dois terços das fábricas e da maquinaria sobreviveram intactos” (JUDT, 2007: 97), portanto a Alemanha manteve algo próximo de 80% de sua estrutura industrial intacta ou pelo menos muito pouco avariada. Portanto para contornar a crise, “a opção de um socialismo democrático, nesta altura ainda muito eivada da inspiração marxista, apresentava-se como uma espécie de Terceira Via entre o capitalismo e o comunismo” (COSTA, 1999: 14).

Nesse contexto se vê que o Estado Alemão foi fortemente abalado, pois o papel desse Estado sempre foi atrelado ao desenvolvimento do país desde a unificação, pois “sem a presença decisiva do Estado alemão, o país certamente não teria superado a produção industrial de muitos dos principais países centrais já na última década do século XIX” (LANDES, 1995: 201). Portanto uma intervenção era necessária para que o país pelo menos se mostrasse próspero, ainda mais sendo dividido com o bloco soviético e de certa forma, o “capitalismo americano”. Sendo assim, é impossível compreender a forma que a Alemanha se recuperou da Guerra sem pensar em como as articulações políticas norte-americanas e soviéticas se deram na Guerra Fria. Pois:

A estratégia de dominação norte-americana, no entanto, não repetia os erros do período pós-Primeira Guerra Mundial. A recomposição das sociedades européias deveria ser feita a partir de um princípio: o Estado dominador seria o estado norte-americano e a reestruturação dessas sociedades deveria ser feita sob sua tutela e, na medida do possível, a partir de seu modelo liberal. Antigos impérios esfacelados pela guerra, como a França, têm ainda alguns graus de liberdade para tentar opor-se ao avanço norte-americano - como já previsto por Trotsky, anos antes (RAIMUNDO, 2009: 08).

Dessa forma, o liberalismo peculiar alemão se dá entre 1948 e 1960 de forma mais atuante. O ordoliberalismo se mostra liberal em suas bases, porém faz uma crítica ao aspecto do *laissez faire* liberal econômico, dizendo que a competição e mercados livres foram artificialmente formados historicamente com o suporte, articulação e acumulação de poder em pequenos nichos das esferas públicas e privadas, distorcendo as economias de troca, por serem construídas historicamente de forma parcial, por isso que para o mercado ser viável ao longo dos anos, é necessário que o Estado imponha regras e intervenha na economia. Para o liberal Wilhelm Röpke:

Uma economia de mercado e o nosso programa econômico pressupõem o seguinte tipo de Estado: um Estado que sabe exatamente onde traçar a linha entre o que faz e o que não lhe diz respeito, o que prevalece na esfera que lhe é atribuído, com toda a força de sua autoridade, mas abstém-se de toda interferência externa de sua esfera - um árbitro energético cuja tarefa não é nem de tomar parte no jogo, nem para prescrever os seus movimentos para os jogadores, que é melhor totalmente imparcial e incorruptível e cuida para que as regras de o jogo e de desporto sejam estritamente cumpridas. Esse é o estado sem a qual uma verdadeira e real economia de mercado não pode existir (RÖPKE, 1950: 192).

Dentre os expoentes do chamado ordoliberalismo pode-se listar Ludwig Erhard, Walter Eucken, Hans Grossmann Doerth, Franz Böhm, Willhielm Röpke e Alfred Müller-Armack e Konrad Adenauer, todos voltados para a Escola de Friburgo. A teoria dessa escola prevê uma espécie de fusão entre o socialismo alemão do oeste e o liberalismo, que programou o chamado “Milagre Econômico Alemão” na década de 1950. Essa teoria prevê que o mercado deve ser controlado, e não ser livre totalmente como previsto pelo liberalismo clássico, mas sim, o Estado deveria ser o seu provedor de forma a garantir a concorrência e a estabilidade monetária. Dessa forma, essa teoria ordoliberal também pode ser conhecida como Economia Social de Mercado, pois combina termos do liberalismo clássico com a economia planejada no estilo soviético. Dentre as políticas do ordoliberalismo, estão: Uma política monetária independente; o controle de cartéis e monopólios; o abandono do protecionismo; uma política econômica estável e previsível; uma imposição redistributiva; a correção das reações anormais dos mercados por parte do Estado, de forma que o mesmo venha a intervir, responsabilizando-se por suavizar as flutuações conjunturais e facilitar as adaptações estruturais da economia de mercado; o Estado não deve planificar ou dirigir o processo econômico, tal como na economia soviética.

No que diz respeito à política econômica, por próxima que a concepção ordoliberal quanto ao papel do Estado aparentemente esteja das concepções keynesianas, há aqui uma armadilha que deve ser destacada: o imperativo da política monetária traz um viés deflacionista à política econômica (MEDEIROS, 2004, p. 164). A ideia de que cabe ao Estado eliminar as falhas de mercado está mais próxima a uma concepção nekeynesianismo, diretamente derivada do monetarismo, do que de uma concepção

originalmente proveniente de Keynes, para o qual o Estado deveria ter a liberdade para utilizar-se das políticas necessárias no momento exigido, sem que se impusesse qualquer tipo de dominância monetária (COSTA, 1999).

## 1.2 O Milagre Econômico Alemão – *Wirtschaftswunder*

O período do pós-guerra é conhecido como o II Milagre Econômico Alemão, pois foi quando logo após o desastre provocado pela II Guerra a Alemanha estabelece uma moeda forte – o *Deutsche Mark*, e estabelece novas diretrizes político-econômicas para o país, a fim de sair da crise em todos os setores provocados pela guerra. Porém é importante frisar que a Alemanha, segundo a historiografia teve dois “milagres”, um marcado ainda no governo de Hitler (1933-1945), e o posterior que criou teorias e hipóteses provenientes da academia de Friburgo como o ordoliberalismo.

Dessa forma, o I Milagre Alemão seria o que estava em processo desde a chegada de Hitler ao poder até o final da II Guerra, que em longo prazo não se sustentou, pois o país injuriado pela II Guerra vem a cair em outra crise. Na tese de Overy (1996) e Abelshauser (2000), ambos defendem que o NSDAP foi o primeiro grande partido que tomou parte de idéias Keynesianas<sup>4</sup>, “dessa maneira a economia caminhava na direção de um grau maior de planificação centralizada” (FEIJÓ, 2009: 248). A reforma foi feita baseadas nas seguintes diretrizes:

Algumas medidas de natureza tributária e fiscal foram tomadas. O crédito ao consumo desempenhou um papel importante no período. A convicção de que a saída da depressão econômica, que se prolongava desde 1928, passava por políticas de estilo keynesiano de expansão da demanda agregada via gastos públicos era compartilhada entre os membros do movimento nazista. Os radicais de direita alemães nutriam certa simpatia pelas idéias de John Maynard Keynes. O pensador inglês se popularizara entre eles desde que publicou o livro *As conseqüências econômicas da paz* (Keynes, 1991) que denunciava o Tratado de Versalhes, odiado pelo povo e que servia com frequência de mote da mensagem nazista, obcecada em condená-lo como uma traição à pátria (FEIJÓ, 2009: 247).

A economia nazista, conhecida como *zwangswirtschaft* (economia coercitiva) “era mantida de forma centralizada, e continuou tomando as decisões sobre preços, produção e prerrogativas, além da infra-estrutura de (re) construção. O que causou um colapso monetário no sistema, motivando a proliferação de atividades no mercado negro (RITTERSHAUSEN, 2007:20)” após a II Guerra, por isso, que com as medidas do governo nacional-socialista o país não pôde se sustentar em longo prazo.

Em 1948 o povo alemão tinha vivido sob o controle de preços por doze anos e racionamento durante nove. Adolf Hitler impôs controle de preços sobre o povo alemão em

---

<sup>4</sup> Llewellyn H. Rockwell Junior (2003) sustenta a mesma posição quando afirma que “Os economistas de Hitler rejeitavam o *laissez-faire* e admiravam Keynes; até mesmo se anteciparam a ele em diversos sentidos”.

1936 para que seu governo pudesse montar a armaria de guerra a preços artificialmente baixos. Mais tarde, em 1939, um dos principais deputados de Hitler nazista, Hermann Goering, impôs um racionamento, assim como Roosevelt e Churchill, que também impuseram controles de preços e racionamento. Durante a guerra, os nazistas fizeram flagrantes violações dos controles de preços sujeitos. Em novembro de 1945 a Autoridade de Controle dos Aliados, formada pelos governos dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética, concordaram em manter de o controle de preços e racionamento.

Muitas transações que as empresas realizavam e contratavam era “compensatória”, ou seja, trocar a saída de sua empresa por insumos necessários para a sobrevivência, de forma burocrática. Em setembro de 1947 especialistas militares dos EUA estimam que cerca de um terço à metade de todas as transações comerciais nas áreas dos EUA e britânicas foram na forma de “comércio de compensação” (uma espécie de permuta). Escambo era muito ineficiente em comparação com a compra direto de bens e serviços por dinheiro. O economista alemão Walter Eucken escreveu que permuta e auto-suficiência eram incompatíveis com uma extensa divisão do trabalho, e que o sistema econômico tinha sido “reduzido a uma condição primitiva” (HAZLETT, 1978: 34). Em março de 1948 a produção foi de apenas 51% de seu nível em 1936, e “após a guerra, a produção industrial da Alemanha ficou restrita a 30% do volume alcançado antes de 1939, as dívidas pressionavam e havia um excesso de dinheiro em circulação, o que acabou minando a autoridade da moeda como indicador de poder aquisitivo (EFE, 2008)”. Sendo assim, após a II Guerra, o período de 1945-1957 é marcado pelo II Milagre Alemão, responsável pela criação da “economia social de mercado”, que possui o mesmo significado de ordoliberalismo.

A mudança mais punjante que se viu nesse II Milagre Alemão foi em 20 de junho de 1948, quando foi implantada uma radical reforma monetária. O *Deutsche Mark (DM)* substituiu o *Reichsmark (RM)* com uma conversão proporcional de acordo com o caráter das dívidas do país, a partir de zero (dívida pública); 6,5% (depósitos bancários e reservas); 10% (hipotecas e dívidas privadas). A taxa de câmbio foi de 1:1 *per capita* para os primeiros 40DM (HARDARCH, 1980: 107). Portanto, a cada indivíduo foi concedido 40DM de crédito e às empresas foram concedidos 60DM por empregado. As autoridades públicas recolheram o equivalente a receita de um mês (GIERSCH *et all*, 1994: 36). No total, 93,5% das ações monetária foram retiradas de circulação, com mais de 400 bilhões em RM de créditos e responsabilidades anuladas (BRAUN, 1990: 155). Juntamente com a reforma monetária real e liberalizações mais de 400 itens foram imediatamente removidos da lista de produtos controlados. Em julho de 1948, 90% do

controle de preços previamente existentes foram abolidos, terminando formalmente o congelamento de preços de 1936 (STOLPER *et all*, 1967: 228).

Porém, ainda havia muito ceticismo de que com uma liberalização maior da economia a Alemanha fosse se reestruturar, como declara sobre esse período John Kennedy Galbraith:

Durante os últimos dois anos, tem sido afirmado com frequência cada vez maior que se, de alguma forma, a economia alemã pode ser libertada de materiais e regulações dos recursos humanos, controle de preços e outras parafernálias burocráticas, a recuperação seria acelerada. No entanto, nunca se teve a menor possibilidade de obter a recuperação alemã por esta revogação, e é bem possível que a sua reiteração adiou a recuperação alemã. A questão não é se deve ou não haver planejamento, a atribuição de prioridades para a sua reconstrução e reabilitação, a alocação de materiais e mão de obra, o fornecimento de bens de incentivo e todo o resto, mas no que o planejamento tem sido franco e eficaz (GALBRAITH, 1948: 94).

Dessa maneira, com essas reformas entre junho e dezembro de 1948, a produção industrial no oeste nas três zonas aumentou 50%. Em maio de 1949 as três zonas foram fundidas para formar a República Federal da Alemanha, comumente chamado de a Alemanha Ocidental, enquanto a Alemanha Oriental permaneceu sob o domínio soviético como a República Democrática Alemã. Em 1958, o PIB *per capita* da Alemanha subiu três vezes. O país superou a França e o Reino Unido, apesar de receber muito menos auxílio do Plano Marshall.

Os acadêmicos responsáveis pela criação do modelo ordoliberal escreveram várias obras sobre os problemas econômicos e, principalmente sociais que a Alemanha enfrentava no pós II Guerra. Um desses acadêmicos foi Röpke, que em seu livro “A questão alemã” em 1945, examinou a História recente da Alemanha totalitária e quais os fatores que “levaram Alemanha ao mais profundo desastre”, ele escreveu: “nacional-socialismo não é um dragão a espreita nas florestas virgens da Alemanha, mas uma variedade nacional de uma espécie maior de zoológico chamado totalitarismo, que, pela primeira vez em nossa era moderna, tinha sido criado na Rússia em 1917” (RÖPKE, 1946: 513). Assim, ele identificou o coletivismo econômico como verdadeiro mal-estar alemão, condenando os “fracos, desonestos ou estúpidos” na profissão acadêmica que tinha concordado para a coletivização em 1933.

Röpke sempre atacava os burocratas do Estado, que continuaram a afirmar que o planejamento econômico centralizado era a melhor solução após a Guerra. Uma vez que seus argumentos eram reforçados por Eucken, que escreveu várias críticas sobre o controle central da economia, ao mesmo tempo em que criticava o mercado totalmente livre. Em 1947, ele publicou um livro intitulado “A competição como tarefa”, onde reiterou os princípios



do Ordoliberalismo, ao mesmo tempo em que denunciava os detalhes sobre as ameaças da “plena concorrência”.

## 2. O pensamento ordoliberal de Roberto Campos na política brasileira

Para entender o pensamento político e econômico de Roberto Campos, deve-se primeiramente compreender sua formação intelectual. Teve sua educação voltada para o seminário e o catolicismo, veio a graduar-se em Filosofia em 1934 e Teologia em 1937, e posteriormente vem a formar-se em economia nos Estados Unidos em 1942. Nos Estados Unidos ainda, atuou como presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em 1952, e Embaixador do Brasil entre 1961 e 1963. Também foi o idealizador e um dos criadores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 juntamente com Castello Branco e Octávio Bulhões<sup>5</sup> e o Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964<sup>6</sup>. É nesses órgãos públicos e medidas estatais é que nota-se a orientação de uma economia social de mercado presente na função dessas instituições, visto que, ampliam e auxiliam a população através da concessão de crédito e outros auxílios.

Campos vivenciou o contexto da Guerra Fria, o antagonismo entre duas potências mundiais, quando Estados Unidos e União Soviética, ao mesmo tempo, divulgavam êxito total, e taxavam uns aos outros como fracassos cambaleantes. Em outras palavras, a Guerra Fria significou a oposição entre dois modelos de sociedade – a capitalista e a “socialista”, em que as “duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência” (HOBSBAWN, 2003: 224). A União Soviética controlava uma parte do globo, que o exército vermelho e tropas de força militar estavam ocupando desde a II Guerra Mundial, já os Estados Unidos, por outro lado, controlava a outra parte - o Ocidente, através do consumo, impulsionado pelas políticas econômicas americanas, em vista de deixar sua balança comercial sempre favorável. Ao mesmo tempo, as duas potências evitavam um confronto direto de forças, para não provocar uma III Guerra Mundial.

Roberto Campos foi um intelectual que teve dois grandes momentos: o primeiro de 1964-67, onde permanece no Brasil, antes de assumir a embaixada em Londres onde, ainda muito influenciado pelas idéias ordoliberais e desenvolvimentistas, que fizeram parte de sua formação, Campos acredita que a razão econômica está no Estado, sendo apoiador do mesmo como uma instância que deve gerir e intervir na economia, sem o uso do *laissez-faire* para o mercado no Brasil desta época.

<sup>5</sup> **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm)> Acesso em: 17 ago. 2010.

<sup>6</sup> **Lei nº 4.380, DE 21 de agosto de 1964.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm)> Acesso em: 17 jun.2010.

Em termos de pensamento econômico, o antagonismo oferecido pela economia liberal - livre mercado, em relação à socialista – planejamento em todos os setores - parece ter encontrado a resposta numa terceira via mais conhecida como “economia social de mercado”. Essa teoria é conhecida também por “economia mista”, expondo que o Estado desempenharia um papel crucial no planejamento e intervenções criando mecanismos para o controle de oferta e demanda inclusive, sendo uma versão embasada nos escritos de John Maynard Keynes sobre teoria macroeconômica.<sup>7</sup> Inicialmente Campos, adere a essa teoria nos anos 50 e ao longo dos anos 60, apesar desta teoria “mutilar o potencial de poupança e [...] perpetrar a inflação e o subdesenvolvimento [...], pois a terapêutica *keynesiana* aplica-se muito bem a economias desenvolvidas em depressão, mas nunca a nações subdesenvolvidas com inflação”, como foi dito por um dos intelectuais responsável por sua formação, Mario Simonsen.

Por isso, Roberto Campos declarou que “na primeira parte dos anos 60 o Brasil perdeu seu ímpeto desenvolvimentista que tinha nos anos 50, por desastres políticos” (SIMONSEN, 1974: 25). Neste sentido, apoiou as políticas do presidente militar Castello Branco, pois sua função era “reafirmar a autoridade para salvar a liberdade” (CAMPOS, 1968: 354), além de conceber Castello Branco como: o *antidemagogo*, reformador de costumes, modernizador de instituições e administrador racional (CAMPOS, 1968: 353).

A imprensa sempre colocou Roberto Campos como um entreguista<sup>8</sup>, esse apelido anedótico surgiu por causa da ampla relação amistosa que Roberto Campos<sup>9</sup> tinha com o mundo internacional, principalmente os Estados Unidos e o economista Milton Friedman. O que com a nomeação de Campos ao cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica no regime militar, ocasionou certa polêmica em alguns setores mais a esquerda do país, e seus opositores como Delfim Netto. Campos sempre atuou na participação dos planos de estabilização econômica do país, inclusive no governo de João Goulart, quando na ocasião era embaixador em Washington. Campos participou de dois

---

<sup>7</sup> A teoria macroeconômica está expressa na obra: A teoria geral do emprego, do juro e da moeda, sob autoria de John Maynard Keynes, publicada em 1936, que previa um maior controle do mercado pelo Estado, no qual a poupança, investimentos e renda devem ter um equilíbrio estável entre si. Sendo somente possível a realização desse planejamento através do controle sob a taxa de juros e demanda por moeda.

<sup>8</sup> O jornal Folha de São Paulo e Carlos Lacerda argüia que o ministério era composto de conservadores e entreguistas. Os entreguistas ao qual Roberto Campos se encaixa, seria aquele grupo voltado ao mercado externo e menos às questões internas do país, sendo por consequência menos protecionista. Já outros ministros e intelectuais como Jorge Mello Flores, coordenador do IPES dizia que Campos já havia sido chamado “até de comunista”.

<sup>9</sup> Roberto Campos é conhecido também como “Bob Fields”, pois era como Friedman o chamava em suas conversações com o político brasileiro, sendo Bob um diminutivo de Roberto, e Fields é Campos em inglês. Esse pseudônimo foi tornado motivo de chacota por parte de opositores a Campos até hoje.



planos econômicos diretamente – o plano de metas<sup>10</sup> e o programa de estabilização dos preços no governo de Juscelino Kubistchek, juntamente com o ministro Lucas Lopes, o que ocasionou o rompimento de JK para com o FMI em 17 de junho de 1959.

Cabe acrescentar que Campos atuou efetivamente na economia brasileira no governo de Castelo Branco até 1967, sendo sucedido por Delfim Neto no governo de Costa e Silva (1967-1969). No primeiro governo militar ocorreu o “milagre econômico” gerenciado por Campos, em que a inflação fora reduzida de 92% em 1964 para 28% em 1967, abrindo espaço ao *boom*, com uma média de expansão de 10,9%, possibilitando a oferta de crédito e crescimento no setor industrial posteriormente, tal como ocorreu, porém em maior escala na Alemanha do pós II Guerra.

## 2.1 Planejamento, Desenvolvimento e Nacionalismo

Cabe esclarecer que a teoria do planejamento é algo menos concreto do que o projeto, possuindo suas diferenças entre os países de economia capitalista ou socialista, de cunho marxista ou moderado. Em países considerados subdesenvolvidos a teoria do planejamento segue uma linha distinta das outras duas citadas anteriormente, devido às particularidades que seus setores apresentam. Há argumentos a favor da teoria do planejamento e contra também, em que:

Um dos vários argumentos de que se lança mão para demonstrar a inevitabilidade do planejamento, e o mais frequente usado, é o de que as transformações técnicas tornaram impossível a concorrência em capos cada vez mais numerosos e só nos resta escolher duas alternativas: ou o controle da produção por monopólios privados, *através de trustes e cartéis* [grifo meu], ou direção pelo governo (HAYEK, 1984: 78).

A teoria de planejamento adotada por Campos é a de Carl Landauer<sup>11</sup>, que se definiria como uma “orientação das atividades econômicas por um órgão comunal, mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período de futuro prefixado” (CAMPOS, 1963: 10). Tanto o planejamento quanto a intervenção estatal são positivos aos países subdesenvolvidos, visto que um dos principais problemas do planejamento reside no setor empresarial, principalmente entre a empresa estatal e estrangeira: a estatal exige concentração de capital contra a alta tecnologia das estrangeiras, logo para corrigir essa debilidade do empresariado nacional, o Estado deve estimulá-lo através de auxílios, pois

---

<sup>10</sup> Segundo nas próprias palavras de Roberto Campos: “O plano é, portanto, algo mais concreto que uma declaração de política, ou mesmo um programa de ação”.

<sup>11</sup> Carl Landauer (1891-1983) foi um professor emérito alemão que atuou na área de economia em diversos países, vindo a falecer nos Estados Unidos, último país que atuou. Em 1912 se tornou membro do Partido Social Democrata alemão, foi quando começou a escrever sobre economia. No período da Segunda Guerra, lutou pela democracia e contra a ascensão do nazismo. Faleceu aos 92 anos, dois dias depois de publicar seu último livro.

essa debilidade é fruto de uma má distribuição de renda associada à inexperiência dos profissionais da área. Inclusive devido a isso há órgãos de crédito internacionais voltados à pequena e média empresa, tal como o FUNDECE, FINAME e FIPEME<sup>12</sup>, constituindo assim uma “nacionalização do crédito externo”.

A teoria de Roberto Campos, num segundo momento, já no regime militar, sofreu uma influência da Escola de Friburgo. Para esta escola econômica alemã, no âmbito de suas deliberações, ela tem por premissa o providencialismo – em que as ações econômicas dos indivíduos promovem sua prosperidade e o automatismo do mercado, composta por forças imanentes, que regulam os setores econômicos. Cabe acrescentar que a teoria de Roberto Campos também foi influenciada pelo pensamento econômico de Mario Simonsen, o qual fora um dos fundadores do conhecido desenvolvimentismo em 1944, época onde “o planejamento e a industrialização emergiram no Brasil, portanto como questões extremamente politizadas” (SOLA, 1998: 75).

Dentre as teorias desenvolvimentistas, os aspectos mais destacados eram: o crescimento de salários e indústrias, expansão do mercado interno e as medidas de base na educação e saúde, medidas essas necessárias para que os países subdesenvolvidos pudessem obter alguma ascensão no cenário interestatal. Esse discurso será reavaliado e incorporado pela própria CEPAL posteriormente, chegando até 1952 com a criação do BNDE, com ativa participação de Roberto Campos na área técnica, onde o tão preterido investimento de capitais externos e ampliação do mercado interno foram as principais medidas realizadas por esse órgão de fomento ao empresariado industrial.

Cabe afirmar que a ideologia do desenvolvimento toma forma com o governo de Juscelino Kubitschek, tornando-se uma preocupação frequente a partir da década de 1950 no Brasil, e inclusive nos países onde a taxa de crescimento vinha sendo mais elevada. O capital estrangeiro nessa década “é visto como necessário para acelerar o aumento da renda”, dessa forma através dos investimentos desse capital, se pensava que a taxa de crescimento se elevaria, porém:

---

<sup>12</sup> FINAME: Agência Especial de Financiamento Industrial é um órgão subsidiário ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), criado em setembro de 1964. Oferece financiamentos, sem limite de valor, para aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, através de instituições financeiras credenciadas.

FIPEME: Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa. Criado em 1964, e vinculado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o FIPEME torna-se uma unidade operacional com a reestruturação do banco, um sistema de apoio gerencial às micro e pequenas empresas.

FUNDECE: Fundo de Desenvolvimento da Educação e Capacitação Empreendedoras das micro-empresas. Tendo como objetivo, a geração de recursos financeiros exclusivamente para desenvolvimento de programas e projetos de formação e capacitação nas áreas de empreendedorismo, gestão, informação, tecnologia e inovação, objetivando a profissionalização e melhoria da competitividade das micro e pequenas empresas brasileiras.

O principal problema é a dependência tão forte das relações de intercâmbio, em que todo este processo pousou, e a influência muito pequena que uma economia como a brasileira é capaz de exercer para controlá-las a seu favor (BNDE, 1955).

Dos principais argumentos a favor da inserção do capital estrangeiro no governo de Juscelino era que ele não se pautava num debate emocional, mas numa necessidade técnica, a fim de fortalecer a economia. Esse capital foi amplamente empregado na industrialização, para que o país se tornasse soberano e próspero. Para Juscelino, esse investimento na indústria terminaria com pensamento colonialista brasileiro. Na concepção de JK, o nacionalismo se define pelo desenvolvimento, de cunho anticomunista, pois se baseia na defesa da Nação e repúdio a subversão, onde:

Num país como o Brasil, o que é colonizador é a ausência de investimentos, ausência de empregos e capitais. Não somos mais nação colonizável. Acreditar na possibilidade de sermos escravizados por influências do dinheiro estrangeiro é o mesmo que concluir pela nossa personalidade nacional e ao nosso caráter de povo formado (CARDOSO, 1977: 140).

No caso da presidência de Juscelino, essa ideologia do desenvolvimentismo toma forma e clareza em seus objetivos, pois havia uma maior preocupação com os países em crescimento como o Brasil na época. Por isso deviam-se lançar no mercado os produtos brasileiros, pois a partir do capital nacional seria gerada a exportação, porque essas relações com o mercado externo prejudicavam os países mais fracos economicamente.

Por sua vez, Campos se apresenta como um antinacionalista, em suas obras, o autor acredita que o nacionalismo mais se preocupa em distribuir riquezas do que em produzi-las, além de em outras instâncias ser até mesmo xenófobo e, conseqüentemente excludente. Redistribui riqueza para os pobres, discrimina a agricultura e enaltece a indústria – atendendo aos interesses da classe média; tende a favorecer a propriedade coletiva e estatal para a socialização de empregos para a classe média emergente, dificultando em assegurar carreiras. Essa opinião de Campos é um contra-argumento ao nacionalismo moderado do governo Vargas, relacionado com a “política de massas e com o estilo populista [...], em resposta ao processo de redistribuição de recursos políticos associado à concorrência eleitoral e à crescente integração das massas urbanas à vida política” (SOLA, 1998: 94).

## 2.2 Teorias deturpadas e ações controversas

“(…) as deformações de mentalidade são nossos verdadeiros inimigos. Há muito luto contra três deles: o *pseudonacionalismo*, o *pseudoigualitarismo* e o *pseudoliberalismo*” (CAMPOS, 1987: 05).

O “pseudonacionalismo”, segundo Roberto Campos se caracteriza pela retórica agressiva em detrimento de uma opção pela solução mais eficaz. Suas barreiras, quase xenofóbicas, rejeitam o que não podem substituir, ou seja, os resultados são substituídos

pelo discurso agressivo e antiliberdade. O nacionalismo vivenciado por Campos em sua época concentrava os poderes econômicos e de mercado no Estado, declarando-se até mesmo antinacionalista, pois:

[...] se alguma coisa a história nos ensina é que a concentração do poder econômico no Estado acaba afirmando mais cedo ou mais tarde o pluralismo político, pois o poder nacional é uma categoria intuitiva como sendo, o poder de coerção que uma nação pode exercer sobre as outras, quer por métodos pacíficos, quer por métodos militares (CAMPOS, 1964: 37).

O “pseudoigualitarismo”, advindo pelo que Lord Action se refere como “fatal posição pela igualdade”, promete assegurar o sucesso de todos, enquanto se mostra possível ao estado na melhor das hipóteses, facilitar o acesso a tal como adubo da demagogia feita à liberdade e oprime a competição, fomentadora da renovação e do progresso. Porém baseado na teoria de Friedman, o liberalismo econômico é antecessor ao político, e uma possível igualdade viria *a posteriori*, tal como Friedman afirma no trecho a seguir:

[...] De um lado, a liberdade econômica é parte da liberdade entendida num sentido mais amplo e, portanto, um fim em si próprio. Em segundo lugar, a liberdade econômica é também instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política (FRIEDMAN, 1985: 17).

O “pseudoliberalismo” é uma crença para que a liberdade étnica e econômica seja distinta. Por isso, não é concebível cogitar que existam países liberais sem que a esfera social e econômica não seja coerente entre si, ou seja, livres. Fundamentalmente só há dois meios de coordenar as atividades econômicas, uma é a direção central utilizando a coerção – a técnica do Exército ou Estado totalitário. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado. Portanto, se culturalmente a ojeriza entre os indivíduos continua a prevalecer, mesmo num país liberal para com sua economia, logo esse mesmo país não é liberal, mas sim um “pseudoliberal”, segundo a perspectiva de Roberto Campos.

No caso do Brasil, muitos governos mostraram tentativas e aplicação de uma política parcialmente liberal e intervencionista na economia. No caso do segundo governo Vargas, mesmo sendo um Estado de Sítio, algumas dessas políticas liberais foram realizadas, tal como a criação, em seu governo, da Comissão Mista<sup>13</sup> de estudos técnicos voltados à economia, contando não apenas com profissionais brasileiros, mas americanos também. Ainda no governo Vargas, foram selecionados técnicos nacionalistas da Assessoria Econômica<sup>14</sup>, mobilizados juntamente com os considerados cosmopolitas, o qual Roberto Campos fazia parte, sendo a maioria em número. “Desse modo, os técnicos de um dos grupos puderam participar ativamente do processo decisório, embora articulados em arenas bastante distintas” (SOLA, 1998: 96).

<sup>13</sup> Faziam parte desta Comissão: Eugênio Gudín, Otávio Gouveia de Bulhões e Valder Lima Sarmanh.

<sup>14</sup> Faziam parte da Assessoria Econômica os economistas: Cleanto Paiva Leite, Inácio Rangel, Roberto Campos e como informal Celso Furtado.

Nessa comissão mista é bom reiterar que, considerado da ala cosmopolita, existiu um teórico de idéias desenvolvimentistas de destaque – Eugênio Gudin, que em 1944, redigiu o Projeto de Lei que institucionalizou o curso de Economia no Brasil. Ao longo de 100 anos de vida, esteve presente no cenário econômico nacional, atuando como delegado brasileiro na Conferência Monetária Internacional, realizada em Bretton Woods (EUA), governador brasileiro junto ao Fundo Monetário Internacional de 1951 a 1956 e Ministro da Fazenda no governo Café Filho, onde “discutiu de forma qualificada os principais problemas econômicos brasileiros e procurou adaptar a teoria desenvolvimentista dos países desenvolvidos à realidade dos subdesenvolvidos” (TELEGINSKI, 2010: 01). Outro teórico de destaque também foi Mario Simonsen, que defendia a planificação da economia estatal, intervenção e restrições ao capital externo, ao contrário de Gudin.

As disputas teóricas entre nacionalistas e liberais tiveram seu ápice no debate entre Gudin e Simonsen. Gudin era interessado no comércio agroexportador e também no setor agrícola, já Simonsen, era mais preocupado em relação à indústria nascente. Simonsen desejava uma participação estatal mais efetiva na economia, como planejador, produtor e protetor. Gudin via o intervencionismo estatal prejudicial à economia, “sua oposição ao planejamento consiste basicamente na questão do liberalismo econômico, pois considerava perigosa a intervenção do Estado na economia de forma a permitir concessões ao socialismo” (TELEGINSKI, 2010: 02). Inclusive em 1944, quando Vargas tinha dificuldades em manter o aparato do Estado Novo, Simonsen não questionou o excesso de autoridade presidencial, nem o planejamento e a democracia. Porém Gudin proporcionou subsídios à oposição ao governo, “associando habilmente intervencionismo econômico, ou sua possibilidade, o autoritarismo político”<sup>15</sup>.

Segundo Robert Dahl, a anterioridade histórica do estado em relação a grupos econômicos privados fortes levou à exclusão do Brasil do modelo poliárquico<sup>16</sup>. Enfim, o sistema brasileiro é definido como modelo de “capitalismo dirigido pelo estado”, pois a máquina estatal visa o “entendimento aos clamores privados, dando curso no que foi chamado de política de clientela” (PEREZ, 1999: 57).

Campos não seguia linhas ortodoxas fiéis a Simonsen, Gudin ou até mesmo a CEPAL, mas uma teoria e maneira de pensar própria e peculiar. Dentro de seu ponto de vista, o capital estrangeiro e a iniciativa privada têm papel fundamental, mas o pseudonacionalismo

---

<sup>15</sup> O debate entre Simonsen e Gudin está publicado em versão completa em: *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin*, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do estado novo.

<sup>16</sup> O conceito de poliarquia tem o mérito de permitir que a ciência social efetue uma análise mais realística dos regimes democráticos existentes, uma vez que, a partir desse conceito, torna-se possível estabelecer "graus de democratização" e, desse modo, avaliar e comparar os regimes políticos.

e o pseudoigualitarismo são grandes empecilhos, porque eles se utilizam de medidas artificiais para deterem processos que seriam considerados naturais como o mercado, “pois infelizmente nem o evangelho, nem Karl Marx, nem os teólogos da libertação, nem o Diário Oficial conseguiram revogar a lei da oferta e da procura” (CAMPOS, 1986: 15).

Para Campos, o pseudonacionalismo e o pseudoliberalismo somados se mostram como fatores primordiais do endividamento brasileiro. O monopólio estatal da Petrobrás ou *Petrossauro*, no jargão do autor, somado aos subsídios estatais ao resto do petróleo e derivados foram essenciais para o débito brasileiro. De 1974 a 1980 o Brasil importa de petróleo e derivados 53 bilhões de dólares, sem contar a compra de bens, serviços e equipamentos quase idênticos à dívida de 54 bilhões. Em 1967, após a guerra dos seis dias, o embargo árabe a preço da *comodite* foi às alturas. Enquanto os países desenvolvidos estabilizaram sua demanda ou a retraíam, como a Inglaterra, no Brasil a mesma dobrava. A monopolista Petrobrás “se torna uma grande empresa acima do solo”, e os subsídios garantiam a demanda para importação, sendo, portanto, importante à opulência estatal, a ampliação e manutenção de outros monopólios, como os de transporte e refino.

Para Roberto Campos a expansão estatal no campo privado era uma espécie de ‘freio’ ao desenvolvimento, e não se resumia a Petrobrás, pois, 26 das 50 maiores empresas eram estatais em 1982, 82% do capital era estatal. Neste sentido, Roberto Campos apresentou um projeto chamado *Programa de Repartição do Capital*, com vistas a reduzir o grau de concentração no estado e da produtividade dos programas nacionais. O avanço estatal na esfera privada não tinha como resultado ganho social. Pois, o crescimento da ação do estado em áreas de competências privadas tem se provado em prejuízo em relação às aplicações nos setores sociais, cuja proporção do PIB declinou de 4,46% em 1979, para 2,46% em 1981 e possivelmente 1,73% em 1982, segundo estudo da FGV. “Decididamente, o Estado empresário não é um bom samaritano. Ficam vazios sociais; e são esvaziados espaços econômicos para que o estado ocupe” (CAMPOS, 1986: 21).

Por sua vez, o nacionalismo na concepção do autor é deturpado, sendo apenas um escape para a incompetência estatal. Frente a tudo isso, Roberto Campos quando ouvia os nacionalistas dizerem o “petróleo é nosso”, em contrapartida rebatia que o ‘petróleo era dos árabes’. Os atos estatistas são, portanto, defendidos sobre as três deformações de mentalidade, sendo a *sacralização do problema* da intervenção monopolista e burocrática e a *nova demonologia*, tendo como demônios as multinacionais e como controlador o FMI, contrariando assim toda análise econômica de Roberto Campos.

Pode-se afirmar que Roberto Campos defendia a flexibilização do trabalho, tal como a salarial em 1974, que contava com reajuste alheio ao mercado, segundo ele, era causa de inflação e diminuição do poder de compra. Conforme o autor, *as intenções foram excelentes, mas os resultados medíocres, se não negativos*. Pois os aumentos compulsórios



dos salários contribuíram e contribui para o desemprego de muitos, e pelo seu valor deixaram muitos sem emprego. O possível aumento de renda a um extrato de trabalhadores custou o emprego dos demais. Faltava, para Campos, a percepção que o governo não vai realmente garantir melhora de condições de trabalho e vida no papel. Uma nova constituição prometendo isso não é a solução, “pois o problema brasileiro nunca foi fabricar constituições; sempre foi de cumpri-las” (CAMPOS, 1986: 38).

Para Roberto Campos, a política trabalhista devia ser menos regulamentada, pois se, de um lado, a economia de mercado tem o desemprego e a desigualdade como efeitos comuns, as alternativas são muito piores. Na economia “marxista” o desemprego é maquiado através dos cabides nas alas burocráticas, exércitos e inteligência, não negando que, muitas vezes, utiliza inclusive campos de concentração e migração forçada.

A exportação é a solução do *déficit* público e dívidas internas e externas, sendo que além do ingresso de desvios gera outros benefícios como, economia de escala com sinergia em menor custo, dinâmica de mercado e extinção de oligopólios, garantindo assim a estabilidade mundial. Para combater a inflação que se apresenta como um empecilho ao desenvolvimento brasileiro deve-se cortar gastos estatais. A mudança proposta por Roberto Campos na constituição de 1967 trocando as emissões de moedas em títulos nada adiantou sem uma política de contenção de gastos. Pois a perpetuação da inflação tem como consequência o desemprego e paralisia de investimentos, piora na distribuição de renda aos assalariados, estrangulamento cambial e inviabilização do crescimento econômico sustentável.

## Referências

- ALLEN, Christopher S. “Ordo-Liberalism” Trumps Keynesianism: Economic Policy in the Federal Republic of Germany and the EUA. London: Palgrave, 2005.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, 55 p.
- BNDE. Exposição sobre Programa de Reaparelhamento Econômico, exercício de 1957.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. Do Outro Lado da Cerca: Três discursos e algumas elegias. Rio de Janeiro: APEC, 1968.
- \_\_\_\_\_. Economia, Planejamento e Nacionalismo. Rio de Janeiro: APEC, 1963.
- \_\_\_\_\_. Ensaio Contra a Maré. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- \_\_\_\_\_. Ensaio de História Econômica e Sociologia. Rio de Janeiro: Apec, 1964.
- \_\_\_\_\_. Ensaio Imprudentes. Rio de Janeiro: Record, 1986.
- COSTA, Carla G. O Modelo Alemão e a “Economia Social de Mercado” num Contexto de Globalização. Disponível em: <[pascal.iseg.utl.pt/~cedin/portugalbrasil/files/cgpa1](http://pascal.iseg.utl.pt/~cedin/portugalbrasil/files/cgpa1)>
- HOBBSAWN, Eric J. Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

- LEI nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm)> Acesso em: 17 ago. 2010.
- LEI nº 4.380, DE 21 de agosto de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm)> Acesso em: 17 jun.2010.
- LUZ, Olavo. Roberto Campos: Um retrato pouco falado. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- RITTERSHAUSEN, Johannes R. B. The Postwar West German Economic Transition: from Ordoliberalism to Keynesianism. EUA: IWP Discussion Paper, 2007.
- RAIMUNDO, Lício da Costa. Alemanha: mitos, fatos e desafios para o século XXI. Governo Federal: IPEA, 2009.
- ROPKE, Wilhelm. A Humane Economy: The Social Framework of the Free Market. EUA: Institute for philosophical and historical studies, 1960.
- SIMONSEN, Mário Henrique. A Nova Economia Brasileira. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.
- TRIBE, Keith. Ordoliberalism and the Social Market Economy. University of Birmingham: Working paper, 1998.