



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO**

GABRIEL ROMERO

**A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS
NO SENADO FEDERAL (1983-1990)**

IDEIAS ECONÔMICAS LIBERAIS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BURKIANA

BRASÍLIA

2017

GABRIEL ROMERO

**A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS
NO SENADO FEDERAL (1983-1990): IDEIAS ECONÔMICAS LIBERAIS E
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BURKIANA**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR) como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Especialista em Processo Legislativo.

Orientador: Dr. Ricardo de João Braga.

Brasília, 2017

Romero, Gabriel.

A representação parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal (1983-1990) [manuscrito]: ideias econômicas liberais e representação política burkiana / Gabriel Romero. -- 2017.

111 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Campos, Roberto, 1917-2001, atuação parlamentar, 1983-1990. 2. Representação política, Brasil. 3. Liberalismo econômico I. Título.

CDU 328(81)

A Representação Parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal (1983-1990): ideias econômicas liberais e representação política burkiana

Monografia do curso de Especialização em Processo Legislativo

Primeiro Semestre de 2017

Gabriel Romero

Banca Examinadora:

Dr. Ricardo de João Braga

MSc. Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Aos genuínos liberais e conservadores brasileiros, dedico.

*“(...) Sem dúvida ninguém precisa de tanto espaço vital
Mas a escrita exige solidões e desertos
E coisas que se vêem como quem vê outra coisa (...)”*

A Escrita

Sophia de Mello Breyner Anderson

AGRADECIMENTOS

Sou grato primeiramente a D'us, sem O qual este trabalho não teria sido possível;

À minha família, em especial meu pai e tia Lu, pelo apoio à realização do feito que ora se completa;

Ao meu orientador, o professor Ricardo Braga, pelos aportes e pela orientação que me permitiu trilhar meus próprios caminhos;

À professora Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes, pelas palavras de encorajamento, que fizeram toda a diferença, e ao professor Ricardo José Pereira Rodrigues, pelos comentários feitos quando este texto era apenas um caótico anteprojeto de pesquisa;

Aos corpos discente e docente do CEFOR, por desenvolverem o propício ambiente intelectual à feitura desta monografia;

E aos meus *frères des armes*, pelos necessários momentos de desopilação a mim proporcionados ao longo da execução deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisou a representação parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal (1983-1990). O senador Roberto Campos discutia ideias econômicas objetivando sinalizar à sociedade e aos governantes a necessidade de se implementar no Brasil uma economia de mercado. Para tanto, erigiu mandato parlamentar próximo à tipologia de representação política burkiana, calcada na independência de ação e na discussão de temas de interesse nacional. Neste trabalho, a conjugação entre as ideias sobre economia de mercado e a representação parlamentar burkiana foi identificada principalmente por meio da análise de três casos emblemáticos na vida senatorial de Roberto Campos: a política nacional da informática, a heterodoxia econômica do governo Sarney e a Assembleia Nacional Constituinte. Concluímos que Campos foi um parlamentar burkiano porque centralizou sua política parlamentar na discussão de ideias associadas ao interesse nacional, defendidas e elaboradas com independência de decisão e de pensamento em relação a seus eleitores e a seu partido de filiação.

Palavras-Chave: Roberto Campos. Representação parlamentar. Representação política burkiana. Ideias econômicas. Liberalismo econômico.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1: Representação burkiana vs. Representação imperativa | 28 |
| Quadro 2: Papel do mercado e do estado numa economia de mercado | 37 |
| Quadro 3: A representação parlamentar de Roberto Campos contra a política nacional de informática..... | 77 |
| Quadro 4: A representação parlamentar de Roberto Campos contra a heterodoxia econômica do governo Sarney..... | 87 |
| Quadro 5: A representação parlamentar de Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte..... | 101 |
| | |
| Tabela 1: Crescimento do Produto, Inflação e Desemprego no Brasil (1981-1983)..... | 52 |
| Tabela 2: Crescimento do Produto, Inflação e Desemprego no Brasil (1984-1985)..... | 62 |
| Tabela 3: IGD-DI mensal em 1985 e 1986..... | 82 |
| Tabela 4: Clivagem ideológica na Assembleia Nacional Constituinte | 90 |

LISTA DE ABREVIATURAS

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE – Banco de Desenvolvimento Econômico

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CAPRE – Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico

FMI – Fundo Monetário Internacional

IGD-DI – Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PDT – Partido Democrático Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNI – Política Nacional de Informática

PDS – Partido Democrático Social

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| AGRADECIMENTOS..... | 1 |
| RESUMO..... | 2 |
| LISTA DE QUADROS E TABELAS..... | 3 |
| LISTA DE ABREVIATURAS | 4 |
| SUMÁRIO | 5 |
| | |
| NOTA BIOGRÁFICA DE ROBERTO CAMPOS..... | 7 |
| | |
| INTRODUÇÃO | 10 |
| | |
| 1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, PAPEIS PARLAMENTARES E IDEIAS ECONÔMICAS: TEORIAS, CONCEITOS E METODOLOGIA..... | 16 |
| 1.1. Representação política, ação política individual e sistemas institucionais. | 17 |
| 1.2. Papeis parlamentares e representação política | 23 |
| 1.3. A representação política burkiana | 25 |
| 1.4. As ideias econômicas no processo político..... | 29 |
| 1.5. Ideias liberais e economia de mercado | 33 |
| 1.6. Pressupostos metodológicos..... | 38 |
| | |
| 2. IDEIAS ECONÔMICAS E AÇÃO POLÍTICA EM ROBERTO CAMPOS: CONTEXTOS, EVOLUÇÃO E TELEOLOGIA | 42 |
| 2.1. A evolução do pensamento econômico de Roberto Campos | 43 |
| 2.2. A arte da <i>policratia</i> burkiana | 50 |
| 2.3. As lições do passado e as soluções do futuro..... | 55 |
| 2.4. Proposições de lei e ideias econômicas em Roberto Campos | 57 |
| | |
| 3. PREGANDO NUM DESERTO: A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS NO SENADO FEDERAL..... | 63 |
| 3.1. Roberto Campos contra a política nacional de informática..... | 64 |
| 3.1.1. Quadro histórico da política nacional de informática..... | 64 |
| 3.1.2. Roberto Campos na batalha da política nacional de informática no Congresso Nacional | 66 |
| 3.1.3. Política nacional de informática do Executivo vs. Política nacional de informática de Roberto Campos | 70 |
| 3.1.3.1. <i>O lugar do estado e do mercado nos modelos de informática</i> | 70 |
| 3.1.3.2. <i>Instrumentos de fomento da política nacional de informática</i> | 72 |
| 3.1.3.3. <i>Amplitude da atividade econômica de informática</i> | 73 |

| | |
|--|----------------|
| 3.1.4. A representação parlamentar de Roberto Campos contra a política nacional de informática | 75 |
| 3.2. Roberto Campos contra a heterodoxia econômica..... | 77 |
| 3.2.1. O lugar de Roberto Campos no debate sobre as causas da inflação | 78 |
| 3.2.2. Roberto Campos entre a ortodoxia e a heterodoxia econômica do governo Sarney | 80 |
| 3.2.3. A representação parlamentar de Roberto Campos contra a heterodoxia do governo Sarney | 85 |
| 3.3. Roberto Campos contra a Assembleia Nacional Constituinte | 87 |
| 3.3.1. A Assembleia Nacional Constituinte: evolução, procedimentos e ideologias | 88 |
| 3.3.2. Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte | 92 |
| 3.3.3. A representação parlamentar de Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte | 99 |
| CONCLUSÃO..... | 102 |
| REFERÊNCIAS | 106 |
| Referências bibliográficas | 106 |
| Referências documentais | 110 |
| Referências em semanários, jornais e sites..... | 111 |

NOTA BIOGRÁFICA DE ROBERTO CAMPOS¹

Há 100 anos nascia Roberto Campos. A 17 de abril de 1917, em Cuiabá, Mato Grosso, surgia, assim, um dos principais intelectuais públicos do Brasil da segunda metade do século XX.

Em 1929, ingressa nos seminários de Minas Gerais, formando-se em Filosofia no Seminário Menor de Guaxupé, em 1933. Segue seus estudos no Seminário Maior de Belo Horizonte, onde se forma em Teologia, em 1937. Porque não tinha a idade mínima de 22 anos para receber as ordens maiores, não segue a vida sacerdotal.

Muda-se para o Rio de Janeiro, então Distrito Federal, onde leciona Português e Latim. Em 1939, presta concurso público para o cargo de diplomata. É aprovado. Diplomata, secretário de terceira classe da carreira, trabalha sucessivamente no almoxarifado, na divisão de códigos e no departamento econômico do Itamaraty. Em 1942, é nomeado para seu primeiro posto no exterior, na seção comercial da embaixada do Brasil em Washington. Paralelamente, inicia curso de graduação em economia na Universidade George Washington, formando-se em 1947.

Em 1944, integra a delegação brasileira na conferência monetário-financeira da Organização das Nações Unidas, em Bretton Woods. Os acordos estabelecidos deram origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). É transferido para Nova York em 1947, compondo a delegação brasileira nas Nações Unidas. Ingressa, nesse período, no mestrado em economia na Universidade George Washington, concluindo o curso, em 1949, com a dissertação intitulada *Some inferences concerning the international aspects of economic fluctuations*².

Integra a assessoria econômica do segundo governo Getúlio Vargas, iniciado em 1951. É partícipe no governo Vargas da criação do Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE), concebido como instituição de crédito especializada na concessão de financiamentos a longo prazo a setores econômicos prioritários no desenvolvimento

¹ Informações extraídas principalmente de Campos (1994), Keller & Lemos (2001) e Almeida (2017b).

² A dissertação de mestrado de Roberto Campos foi publicada no Brasil pela editora Fundação Getúlio Vargas (cf. CAMPOS, 2004).

econômico do país. Foi diretor econômico do BNDE entre 1951 e 1953. Retorna à carreira de diplomata em 1953, removido para Los Angeles, nos Estados Unidos, onde assume o cargo de cônsul.

Na campanha presidencial de Juscelino Kubitschek, dirige equipe econômica responsável pela elaboração de programa que nortearia a política econômica do novo governo. Tratava-se do Plano de Metas do governo Kubitschek, sendo especificamente responsável pela elaboração de projeto que previa a estabilização monetária, o corte de despesas públicas e o aumento de tributos, de forma a financiar as medidas dispostas no Plano sem gerar inflação.

Em 1958, é nomeado presidente do BNDE. Nesse período, foi o responsável pela criação do primeiro grupo de trabalho sobre o planejamento do uso da informática no país: o Grupo Executivo da Aplicação de Computadores Eletrônicos. Em 1959, após o presidente Kubitschek romper com o FMI, renuncia à presidência do BNDE, retornando ao cargo de diplomata.

Após a posse de Jânio Quadros à presidência da República, em 1961, é convidado a assumir o posto de embaixador brasileiro em Washington. Com a renúncia de Quadros poucos dias após esse convite, a assunção ao cargo fica suspensa. Em meio à grave crise institucional, João Goulart toma posse em substituição a Jânio Quadros, e decide manter a nomeação de Campos como embaixador extraordinário do Brasil em Washington.

Permanece no posto até janeiro de 1964, momento em que se licencia de suas funções de diplomata (ALMEIDA, 2017: 262). Em 31 de março de 1964, os militares depõem o presidente João Goulart. Iniciando o Regime Militar, é convidado a assumir o cargo de ministro do Planejamento e Coordenação Econômica do governo Castelo Branco. Nessa condição, elabora o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), circunscrito ao período de 1964 a 1966, que objetivava principalmente a estabilização macroeconômica do país. Auxilia ainda na elaboração do capítulo sobre a Ordem Econômica da Constituição de 1967, que introduz programas orçamentários obrigatórios e estabelece que apenas ao presidente da República caberia a iniciativa de leis sobre finanças públicas ou leis que implicassem aumento de despesas.

Afasta-se da carreira pública no início do governo Costa e Silva, tornando-se presidente do InvestBanco em 1968. Durante o governo Médici, torna-se presidente da

Olivetti do Brasil e membro do conselho de administração da Mercedes-Benz. Nesse período, manteve publicações regulares n'*O Globo*, por meio das quais criticava, por exemplo, a política econômica dos governos militares, principalmente a gestão econômica coordenada pelo ministro Delfim Netto, que abandonara o programa de estabilização monetária iniciado no governo Castello Branco.

Em 1974, retorna às funções de servidor público, sendo nomeado embaixador do Brasil em Londres. Assume o posto em 1975. Permanece publicando artigos esporádicos n'*O Globo*. Filia-se ao Partido Democrático Social (PDS) em 1980. Em 1982, inicia sua campanha ao cargo de senador da República. É eleito em novembro, iniciando seu mandato em 1983.

Após oito anos no Senado, candidata-se em 1990 e em 1995 ao cargo de deputado federal. É eleito nas duas ocasiões. Na Câmara, exerce os cargos de vice-líder do PDS, e de membro da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Em 1998, candidata-se ao cargo de senador. É derrotado pelo candidato do Partido Socialista Brasileiro Saturnino Braga.

Em 1999, é eleito membro da Academia Brasileira de Letras na vaga de Dias Gomes. Mesmo distante das funções do estado, é partícipe dos debates públicos por meio de publicações em veículos da grande imprensa.

Roberto Campos morre em 2001. Em 9 de outubro de 2001, no Rio de Janeiro, a energia vital de um dos principais intelectuais públicos do Brasil da segunda metade do século XX desaparece. Mas não suas ideias...

Não suas ideias. Esta monografia analisará a representação parlamentar de Roberto Campos nos anos em que exerceu seu mandato de senador da República (1983-1990), sob o foco em suas vívidas ideias econômicas que lhe orientaram a ação política no Congresso Nacional.

INTRODUÇÃO

As ideias dos economistas e dos filósofos políticos, estejam certas ou erradas, têm mais importância do que geralmente se percebe. De fato, o mundo é governado por pouco mais do que isso. Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto.
(KEYNES, 1983: 259).

O objetivo deste trabalho é analisar a representação parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal (1983-1990). Para tanto, investigar-se-á suas ideias econômicas (variável independente), a fim de definir a natureza da representação política que materializou no Congresso Nacional (variável dependente). Julgamos que o pensamento econômico de Roberto Campos – e, por extensão, suas ideias – é, assim, vetor de análise fundamental na compreensão sobre o papel que desempenhou no Brasil, em geral, e no Congresso Nacional ao longo dos anos oitenta, em particular.

Antes de mandatário de cargo público eletivo, Roberto Campos foi diplomata de carreira, ministro de estado e economista de destaque. Sem embargo, foi uma das vozes mais lúcidas e das penas mais argutas da República brasileira da segunda metade do século XX. Pouco antes de ser empossado senador, foi embaixador do Brasil em Londres, entre 1975 a 1982. Assim, vivenciou *in loco* a revolução *thatcherista* na Grã-Bretanha, cujas reformas de mercado influenciaram políticas econômicas de nações de todo o mundo.

O período entre os anos 1970 e 1980 representou uma quebra de paradigma econômico nos países industriais avançados (HALL, 1993). Percebia-se que a fórmula keynesiana que conciliava déficit fiscal, inflação controlada e direitos sociais começou a exibir fenômeno não previsto pelos keynesianos. Havia inflação, mas isso não se associava ao crescimento da economia nem da demanda agregada. Assim, os preços e os salários se mantinham elevados, mas as atividades produtivas e o nível de emprego declinavam. Esse fenômeno foi batizado de *estagflação*.

Na necessidade de debelar o alto nível de preços e impulsionar o crescimento da economia, o paradigma liberal ganhou força, e, junto com ele, seus principais defensores: v.g. o monetarista Milton Friedman, da Escola de Chicago, e Friedrich von Hayek, da

Escola Austríaca. Assim, à medida que os keynesianos não encontravam respostas para lidar com a situação de crise econômica, as teorias dos críticos das políticas intervencionistas se mostravam mais vigorosas e viáveis.

Era necessário, dessa forma, rever os pressupostos que orientavam a política econômica das democracias industriais avançadas. Os liberais pareciam os mais aptos a enfrentar esse desafio, porque se notabilizaram na posição de principais críticos dos instrumentos políticos intervencionistas e estatistas do arsenal do keynesianismo econômico, utilizados pelas principais economias democráticas do mundo ao longo do pós-guerra. Neste período, conquanto, seus argumentos não encontravam eco na formulação da política econômica dos estados, cujas economias cresciam acompanhadas de baixo desemprego e de baixa inflação.

Roberto Campos enfrentou cenário similar no Brasil ao facejado pelos pensadores liberais no mundo desenvolvido. Ao se eleger senador da República pelo estado do Mato Grosso em 1982, abdica de suas funções de plenipotenciário em Londres, mas traz consigo as ideias que influenciaram a transformação econômica da economia britânica. Foi, assim, um dos poucos parlamentares a defender a adoção no Brasil de reformas de mercado à luz das ideias que se estabeleciam como paradigma econômico dominante no Ocidente. Suas ideias encontraram, contudo, grandes óbices de acolhimento na burocracia brasileira. Assim como Hayek, Friedman e outros pensadores liberais poderiam ser vistos, entre as décadas de cinquenta e setenta, como *pregadores num deserto*, Roberto Campos teve destino similar no Brasil oitentista.

Não obstante, o modelo econômico que orientava as políticas econômicas no país mediante políticas dirigistas e protecionistas – o *desenvolvimentismo* – fazia água ao longo dos anos oitenta. Severos desequilíbrios macroeconômicos – inflação alta, desemprego crescente, estagnação econômica – impunham aos governantes brasileiros a necessidade de se repensar as estratégias de desenvolvimento da economia. Se o Brasil não se mostrou pronto a enfrentar essa tarefa, houve um parlamentar cujas asserções legislativas convergiram em larga medida para as linhas básicas de um novo modelo econômico, que enfatizava as relações de mercado em detrimento da intervenção do estado na economia.

A representação parlamentar de Roberto Campos no Congresso Nacional teve orientação política muito mais oposicionista do que propositiva, entretanto. Na defesa das

ideias liberais e da adoção de reformas de mercado, Campos insurgia-se contra políticas dirigistas, embasadas no defasado modelo *desenvolvimentista*. E assim procedia calcando seu mandato parlamentar na independência de ação e na defesa de ideias de abrangência nacional.

A contenda parlamentar de Campos se deu especificamente em três *fronts* principais, opondo-se à (i) política nacional de informática, que estabelecia rigorosa reserva de mercado ao setor informático brasileiro; (ii) às políticas macroeconômicas heterodoxas, em especial às políticas econômicas do governo Sarney conduzidas pelo ministro da Fazenda Dílson Funaro; e (iii) finalmente à instalação da Assembleia Nacional Constituinte, cujo resultado redundaria na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Vislumbrando em tela as batalhas parlamentares travadas pelo senador mato-grossense, o problema de pesquisa do presente trabalho orbitará em torno das ações políticas que conduziram a atividade de representante parlamentar de Roberto Campos.

Diante disso, argumenta-se que, por um lado, o *conteúdo* das ideias econômicas ventiladas por Roberto Campos vinculou-se diretamente ao modelo teórico do liberalismo econômico, associado à defesa da economia de mercado; por outro lado, a *forma* com que exerceu seu mandato parlamentar associou-se intimamente ao paradigma de representação política burkiana, centrado na emissão de ideias de escopo nacional e no exercício autônomo do mandato. *Conteúdo* e *forma* compuseram, dessa forma, a política parlamentar do senador brasileiro, na medida em que sua defesa do estabelecimento no Brasil de uma economia de mercado demandou a adoção de representação parlamentar essencialmente independente e centrada na discussão de ideias sobre o interesse nacional.

Objetivando orientar as análises do presente trabalho, recorrer-se-á à técnica de pesquisa histórico-descritiva e ao método de estudo de caso, elegendo-se como unidade de análise a representação parlamentar do senador Roberto Campos (1983-1990). O fenômeno investigado desmembra-se, contudo, em três *estudos de caso* principais – as oposições de Campos à política de informática, à heterodoxia econômica e à Constituinte de 1987 – cujas linhas temáticas convergem todas para a unidade de análise definida na pesquisa.

Espera-se nesta monografia contribuir aos estudos políticos eminentemente calcados na tipologia de representação parlamentar burkiana, de maneira a prover-lhes

maior firmeza teórica na generalização de análises. Ademais, reputamos imperioso este empreendimento intelectual de análise do pensamento e das ações políticas de Roberto Campos no momento corrente, que coincide com as comemorações de seu *centenário*³.

A realização desta pesquisa justifica-se ainda em razão do fato de julgarmos diminuto o volume de trabalhos sobre o pensamento e as ações públicas de Roberto Campos, em contraste com sua relevância para a compreensão do Brasil contemporâneo⁴. Nesse sentido, destaca-se como pesquisa de folego sobre o pensamento político de Roberto Campos a tese de doutorado de Perez (1999), que investigou as ideias políticas esposadas pelo economista mato-grossense entre 1950 e 1995. Sublinhamos ainda o artigo exploratório de Barbosa (2017), publicado na coletânea de estudos organizada por Almeida (2017a), que se pôs a analisar as ações políticas de Campos no Senado Federal, enfatizando os discursos emitidos pelo senador brasileiro.

Diversamente do trabalho de Perez (1999), interessa-nos o pensamento econômico – antes que o político – de Roberto Campos, em consonância com suas ações políticas no Senado Federal. E, em contraste com o estudo de Barbosa (2017), investigaremos não apenas os pronunciamentos senão os artigos de análise de conjuntura publicados na grande imprensa bem como os projetos de lei de Roberto Campos, com o objetivo de investigar sua representação parlamentar na Câmara Alta, no Brasil oitocentista.

Roberto Campos desde 2001 não coexiste entre nós. Suas ideias, conquanto, permanecem vívidas e atuais. Com efeito, o senador mato-grossense há muito o que

³ Em razão do *centenário de Roberto Campos*, a editora Resistência Cultural publicou neste ano o livro *Lanterna na proa – Roberto Campos ano 100*, organizado por Ives Gandra da Silva Martins e Paulo Rabello de Castro (MARTINS & CASTRO, 2017), que compila artigos sobre Roberto Campos, escritos por 62 autores. Na mesma esteira, registra-se a recente publicação da obra *O homem que pensou o Brasil: trajetória intelectual de Roberto Campos*, organizada por Paulo Roberto de Almeida (2017a). Ambos os livros jogam luzes sobre a atualidade do pensamento de Roberto Campos para o Brasil contemporâneo, precisamente a centelha que imprimiu o moto do presente trabalho.

⁴ Além de *pouco* estudados na Academia brasileira, consideramos que o pensamento e as ações de Roberto Campos são, não raro, *mal* estudados. Em dissertação de mestrado especificamente sobre o pensamento econômico de Roberto Campos, Godoi (2007) argumenta, por exemplo, que “a defesa de Roberto Campos do neoliberalismo (sic)” estava “ajustada com os interesses do capital financeiro e dos grandes oligopólios e pretendia alterar a estrutura institucional com o objetivo de garantir os lucros dessas empresas e bancos (sic), ainda que isso implicasse baixo crescimento econômico e o sacrifício (sic) das perspectivas de retomar o desenvolvimento” (2007: 141). Ainda, segundo Godoi (2007: 141), “o grande capital internacional (sic) é o principal interessado em medidas de caráter neoliberal (sic), pois é o único ganhador” (sic). Existe, conforme se observa, um elo não muito tênue entre o charlatanismo e a ignorância. O autor da dissertação não se preocupou em nenhum momento em sustentar empiricamente suas alegações e seus arroubos ao longo do trabalho. E nem poderia, é evidente. Trata-se de um exemplo que corrobora nossa percepção de quão obscuro e infrutífero é o ramo de estudos sobre o tema que nos lançaremos a tratar nas linhas abaixo.

revelar sobre a interação entre *pensamento* e *ação* na política parlamentar⁵. Foram suas ideias a conjecturarem sua representação parlamentar, não subordinando o que entedia ser o interesse nacional a acordos políticos. Esse expediente parece ter contribuído mais que qualquer outro para o malogro na aprovação de seus projetos de lei. Mas o que se fez padecer no domínio pragmático engendrou-se em coerência de ação política em relação a seu pensamento econômico. Esta dimensão ideacional foi seu norte e sua *raison d'être* no Congresso Nacional.

A divisão tópica do trabalho está estruturada da seguinte forma:

- 1) O primeiro capítulo terá por finalidade apresentar o arcabouço teórico-conceitual e a estratégia metodológica que orientarão este trabalho. Erigir-se-á modelo teórico propriamente concebido para lidar com a consecução do trabalho, no qual a representação parlamentar burkiana é concebida como um *papel parlamentar* cujas ações políticas estruturam-se por meio da emissão de ideias. Diante da centralidade das ideias para esse modelo de representação política, complementar-se-á a modelagem teórica do trabalho com pressupostos conceituais e teóricos sobre o *acesso das ideias no processo político*, enfatizando as ideias econômicas liberais associadas à economia de mercado. Por fim, apresentar-se-á os pressupostos metodológicos do trabalho, assentado no estudo descritivo de caso.
- 2) O segundo capítulo consistir-se-á num esforço de contextualização sobre a evolução do pensamento econômico de Roberto Campos, cotejando-o com suas primeiras ações políticas, tão logo antes e tão logo depois de tomar posse no cargo de senador. Identificar-se-á, assim, em que medida as ideias econômicas de Roberto Campos se aproximavam da teoria econômica liberal, assim como em que medida suas primeiras ações políticas se avizinhavam da teoria de representação política burkiana.

⁵ Este trabalho, destarte, associa-se diretamente à premissa de que *a reflexão orienta a ação na política*. Repelimos, assim, o brocado marxista, derivado d'*As teses sobre Feuerbach*, segundo o qual a ação prática seria a única forma verdadeira de filosofia, donde se conclui que os filósofos já interpretaram o mundo o bastante, cumprindo agora transformá-lo. Divergimos dessa proposição por entender não existir contradição – mas complementariedade possível e desejável – entre a ação e a reflexão. São duas maneiras de um mesmo estar-no-mundo, seja na ação política, em particular, seja em qualquer outra ação social, em geral. Assim, o pensamento ilumina a *práxis* e a *práxis* dá a devida dimensão empírica ao pensamento, de forma a se evitar diletantismos alienantes e ações irrefletidas que só brutalizam a experiência fática da realidade.

- 3) No terceiro capítulo, proceder-se-á a três *estudos de casos* que sintetizariam a vida pública de Roberto Campos no exercício do cargo de senador da República. Analisar-se-á, dessa forma, a representação parlamentar de Roberto Campos nas discussões congressuais sobre (i) a política nacional de informática brasileira, (ii) as políticas macroeconômicas do governo José Sarney, e (iii) as razões de se instalar no Brasil uma Assembleia Nacional Constituinte e as discussões e decisões que resultaram na Constituição Federal de 1988, enfatizando seu capítulo sobre a Ordem Econômica. Em todos esses casos, é possível vincular as ações políticas de Roberto Campos aos conceitos operacionais da pesquisa, que versam sobre o binômio representação política burkiana-ideias econômicas liberais.
- 4) Na conclusão, finalmente, sistematizaremos as linhas do pensamento econômico de Roberto Campos associando-as ao modelo de representação política que erigiu no Congresso Nacional e ao seu legado para o Brasil corrente.

1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, PAPEIS PARLAMENTARES E IDEIAS ECONÔMICAS: TEORIAS, CONCEITOS E METODOLOGIA

*Der Gedanke geht der Tat voraus, wie der Blitz dem Donner*⁶
(HEINE, 1834: 53)

SUMÁRIO

1.1 – Representação política, ação política individual e sistemas institucionais; 1.2 – Papeis parlamentares e representação política; 1.3 – A representação política burkiana; 1.4 – As ideias econômicas no processo político; 1.5 – Ideias econômicas liberais e economia de mercado; 1.6 – Pressupostos metodológicos.

O objetivo deste capítulo é apresentar o modelo teórico e os pressupostos metodológicos que estruturam a monografia. Discorrer-se-á, assim, sobre os elementos teóricos nos quais se situam os conceitos operacionais da pesquisa, traduzidos pela representação política burkiana e pelas ideias econômicas liberais. Trata-se de modelos teóricos complementares cujo eixo reside na ontologia da representação burkiana, baseada na discussão de ideias. Essas ideias, neste capítulo, serão discutidas aludindo-se à teoria econômica liberal, expressa no trabalho pelos pressupostos da economia de mercado. No modelo teórico, iluminar-se-á, ademais, a importância do perfil biográfico do parlamentar que, à luz do arcabouço institucional em que suas ações políticas se desenvolvem, conjectura seus objetivos políticos e sua identidade parlamentar ante a seus eleitores. Discutidos os modelos teóricos da pesquisa, apresentaremos a estratégia metodológica que orientará o trabalho, baseada no estudo descritivo de caso.

⁶ O pensamento precede a ação, assim como o relâmpago antecipa a trovoadas.

1.1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, AÇÃO POLÍTICA INDIVIDUAL E SISTEMAS INSTITUCIONAIS

Nas democracias modernas, políticas públicas são produzidas por representantes que, recrutados por meio de eleições, definem o conteúdo e o escopo das opções políticas da nação em consonância com os interesses dos representados. Não obstante, os representantes procedem a leituras distintas sobre as demandas de seus eleitores, determinando cada um *estilo e foco* de representação sobremaneira diversos.

Independentemente da maneira como conduzem a atividade de representação, *representar*, conforme define Hanna Pitkin (1972: 209), denota agir, responsivamente, no interesse dos representados⁷. Isso significa essencialmente o representante agir em busca do interesse público. Para tanto, as atividades políticas do representante incluem a discussão pública, a recepção de demandas eleitorais, a transmissão de ideias e valores, a defesa de interesses de setores da sociedade; albergam, dessa forma, ações que transmutam a atividade política em exercício de representação.

É, entretanto, no âmbito dos Parlamentos onde se vislumbra mais vigorosamente o fenômeno da representação política. Dentre as funções típicas dos órgãos parlamentares – v.g. legislar, controlar, legitimar políticas públicas – a mais relevante é a representação (COTTA, 1998: 883). Representar é, afinal, a atividade política que expressa todas as demais funções típicas dos Parlamentos. Isso porque as atividades de legislação e de controle, por exemplo, são impulsionadas, conduzidas e influenciadas no Parlamento pelos sinais emitidos pelos representados aos representantes.

A representação política é, assim, uma atividade social (PITKIN, 1972). Mas não é apenas constrangida pelas vicissitudes da relação representante-representados. A estrutura institucional e os caracteres pessoais dos agentes políticos não devem ser negligenciados desse fenômeno. A carreira profissional, o *status* econômico e social, a formação acadêmica e intelectual são, por exemplo, traços biográficos determinantes para conjecturar os principais aspectos da ação política de cada parlamentar.

A despeito de os parlamentares não agirem atomisticamente porque enquadrado em unidades organizacionais – partidos políticos, comissões parlamentares, plenário,

⁷ *Representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them*, eis as palavras de Pitkin (1972: 209).

onde decisões são em regra estabelecidas colegiadamente –, a figura do *parlamentar individual* como unidade de análise ainda subsiste. O *indivíduo-congressista* é, afinal, quem materializa opções políticas. Mesmo constrangido por instituições e incitado a agir em convergência com determinadas demandas sociais, a representação política traduz-se no agregado de *ações políticas individuais*, conjecturadas por cada agente político à luz de suas circunstâncias sociais, pretensões carreiristas e leitura que procede acerca do cenário político que lhes constrange as decisões.

Nesse sentido, qualquer investigação sobre o fenômeno da representação política que desconsidere a ação humana individual é um exercício intelectual incompleto. Emblemático nesse sentido é a *teoria da conexão eleitoral*, de David Mayhew (2004[1974]), visto se valer da premissa de análise segundo a qual os congressistas são as principais unidades de análise dos estudos sobre o poder Legislativo.

A partir da publicação da obra *The electoral connection*, Mayhew rompe com a perspectiva de Anthony Downs (2013[1957]), em que o partido político era o ator principal e os políticos, membros de times coesos, motivados pela vitória do partido, que, por sua vez, administraria a eleição de seus integrantes⁸. Diferentemente de Downs, Mayhew considera os parlamentares e não os partidos as unidades de análise fundamentais nos estudos legislativos⁹.

Partindo, assim, de uma perspectiva metodológica individualista, Mayhew procura entender os meios que os congressistas lançariam mão a fim de alcançar seus objetivos. Na *teoria da conexão eleitoral*, contudo, o fim precípuo dos congressistas seria a sobrevivência política, traduzida por Mayhew pela reeleição¹⁰.

⁸ Segundo Downs (2013: 47), “um partido é uma equipe de homens que buscam controlar o aparato de governo, obtendo cargos numa eleição devidamente constituída. Por *equipe*, entendemos uma coalizão cujos membros concordam sobre todas as suas metas, em vez de apenas parte delas. Desse modo, todos os membros da equipe têm exatamente as mesmas metas que todos os outros”.

⁹ De acordo com Mayhew (2004: 19), “[l]egislative representatives appear only as modest ‘intermediaries’” no modelo de Downs. E acrescenta: “In the familiar Downsian world parties are entirely selfish. They seek the rewards of office, but in order to achieve them they have to win office and keep it. They bid for favor before the public as highly cohesive point-source ‘teams’. A party enjoys complete control over government during its term in office and uses its control solely to try to win the next election” (2004: 19). Intencionando romper com esse entendimento, argumenta: “[t]he fact is that no theoretical treatment of the United States Congress that posits parties as analytic units will go very far” (2004: 27). E, diante disso, estabelece a premissa de análise que orienta a sua obra: “So we are left with individual congressmen, with 535 men and women rather than two parties, as units to be examined in the discussion to come” (2004: 27).

¹⁰ A busca dos congressistas pelas suas respectivas reeleições de mandato trata-se antes de uma premissa de análise do que de uma regra ou lei de comportamento político. De fato, não todos os parlamentares têm esse fim em mente, preferindo concentrar seus esforços na eleição a outros cargos políticos ou na indicação

Decorrente desse entendimento está a suposição de que os congressistas atuariam em duas instâncias principais. A primeira seria a *arena eleitoral*, por meio da qual o representante atuaria visando a se aproximar de seus representados; e a segunda instância seria a *arena parlamentar*, onde o representante vocalizaria posicionamentos e materializaria políticas públicas. Nesse jogo simultâneo de dois níveis de Mayhew, a *arena parlamentar* seria a extensão da *arena eleitoral*, haja vista o parlamentar atuar naquela instância visando a atender as demandas desta. Isso se daria porque é na *arena eleitoral* onde a reeleição do parlamentar será decidida.

Mas que ações políticas o parlamentar deveria empreender, a fim de aumentar-lhes as chances de reeleição? Segundo o professor de Yale, são três as atividades principais assestando esse objetivo:

a) *Advertising* (publicidade): seriam os esforços de natureza publicitária, a fim de criar uma imagem (favorável) do parlamentar, que vivifique o elo entre representante e representados. É preferível nesse aspecto o representante se manifestar apenas sobre assuntos de interesse de seu eleitorado, evitando, assim, conflitos e ambiguidades. Essa atividade política pode ser feita por meio de discursos não políticos – manifestações de pesar, de apreço, de congratulações –, bem como mediante a presença em eventos sociais e por intermédio da divulgação de folhetos e da utilização dos meios de comunicação, de maneira a tornar claro ao eleitor que o parlamentar é parte de seu mundo (MAYHEW, 2004: 49-52).

b) *Position-taking* (tomada de posição): trata-se da busca pelo parlamentar em mostrar suas posições (favorável ou contrária) acerca de temas de interesse de seu eleitorado, de forma que este o avalie positivamente.

A tomada de posição pode se manifestar por meio de discursos e votos, em plenário ou em comissões, e entrevistas e artigos para jornais e revistas. Posteriormente, o parlamentar deve tornar conhecida sua posição a seus eleitores e apoiadores, mediante a emissão de cartas, de *press releases*, de impressos e pela mídia. De acordo com

presidencial a outros postos no quadro da burocracia pública, por exemplo. Não obstante, a *teoria da conexão eleitoral* interpreta esses casos subsidiários à margem do modelo. É o que estabelece Mayhew no início de seu livro: “For analytic purposes, congressman will be treated as if they were single-minded reelection seekers” (MAYHEW, 2004: 17).

Mayhew, o parlamentar deve evitar exposições desnecessárias e temas conflituosos, a fim de correr menos riscos e não cair em contradições (MAYHEW, 2004: 61-72).

c) *Credit-claiming* (busca por crédito): refere-se às ações do parlamentar intencionando o reconhecimento, o crédito por determinado trabalho em benefício do eleitorado. Com isso, o representante demonstra aos representados estar apto a satisfazer demandas futuras da comunidade. A informação vale mais que a ação, nesse caso. E ressalta Mayhew que é preciso

(...) acting so as to generate a belief in a relevant political actor (or actors) that one is personally responsible for causing the government, or some unit thereof, to do something that the actor (or actors) considers desirable. The political logic of this, from the congressman's point of view, is that an actor who believes that a member can make pleasing things happen will no doubt wish to keep him in office so that he can make pleasing things happen in the future. The emphasis here is on individual accomplishment (rather than, say, party or governmental accomplishment) and on the congressman as doer (rather than as, say, expounder of constituency views). Credit claiming is highly important to congressman, with the consequence that much of congressional life is a relentless search for opportunities to engage in it (MAYHEW, 2004: 52).

As três atividades políticas descritas por Mayhew alimentam, em suma, o objetivo do representante em fortalecer o elo com seus representados. Com isso, as chances de o parlamentar se reeleger tendem a aumentar. A teoria *mayhewniiana* foi pensada à luz do sistema político norte-americano, contudo. Nesse sentido, seriam os pressupostos da *teoria da conexão eleitoral* aplicáveis ao caso brasileiro?

De acordo com Samuels (2003), a premissa teórica segundo a qual os parlamentares brasileiros alocariam seus recursos políticos almejando se reeleger não está empiricamente respaldada, visto o Legislativo no Brasil, principalmente a Câmara dos Deputados, corresponder apenas a uma *escala* a ser galgada por agentes políticos que visam a postos mais valorizados no âmbito do poder Executivo. O mandato parlamentar seria, assim, um *meio* e não o *fim* visado pelos parlamentares ao longo de suas respectivas carreiras políticas.

A tese de Samuels encontra suporte empírico nos baixos índices de reeleição dos parlamentares brasileiros, principalmente se comparados com as taxas de reeleição de seus pares norte-americanos. Mesmo que a carreira legislativa não represente o principal objetivo perseguido pelo parlamentar, remanesce ainda a perquirição sobre o

comportamento político dos congressistas nas *arenas eleitoral e parlamentar* ao longo de seu mandato.

Segundo Nelson Rojas de Carvalho (2003), os incentivos advindos da *arena eleitoral* moldam o comportamento político dos deputados federais brasileiros. Isso não se daria uniformemente, entretanto: a conformação geográfica do distrito eleitoral delinearía diferenciadamente a atividade parlamentar dos congressistas. Ao contrário do que dispõe o sistema eleitoral norte-americano, no Brasil as eleições para deputados federais se dão por meio do sistema proporcional, e não pelo majoritário. Ademais, a região geográfica de cada estado-membro no país representa o distrito eleitoral dos deputados, de maneira que estes podem ter votação dispersa na região do estado ou concentrada em específicos municípios integrantes da base eleitoral do deputado.

Dessa forma, Carvalho (2003) divide os perfis eleitorais dos deputados federais em *dominantes* e *não-dominantes*. Por um lado, os *deputados dominantes* são aqueles cuja votação em seus municípios-chave é relativamente alta, com percentual de eleitores concentrados em determinados municípios. Por outro, os *deputados não-dominantes* são os eleitos com votações dispersas na região de todo o estado.

Seguindo essa tipologia, Carvalho verifica que os *deputados dominantes* tendem a privilegiar ações políticas de busca de crédito (*credit-claiming*) em detrimento das de tomada de posição (*postion-taking*). Essa seria a forma mais eficiente de alocar recursos políticos pelo deputado, em virtude da disposição geográfica de seu eleitorado. O mesmo não se daria no caso de *deputados não-dominantes*, haja vista a ineficiência de se reivindicar crédito por benefícios muito desagregados em localizações dispersas. Diante desse desincentivo, os *deputados não-dominantes* tendem a mobilizar recursos e ações visando a atividades de *position-taking*, em detrimento das de *credit-claiming*, conclui Nelson Rojas de Carvalho (2003).

A diferença entre esses perfis parlamentares não se esgota aí, entretanto. Carvalho destaca ainda que *deputados dominantes* tendem a receber incentivos eleitorais direcionados a erigir atividade parlamentar de cunho mais paroquial e individualista. Comportamento diverso é identificado na tipologia dos *deputados não-dominantes*, que perseguiriam na *arena parlamentar* políticas públicas de cariz mais universalista, adotando postura decisória conformada com políticas de conteúdo nacional, em detrimento da local. Entre as semelhanças acerca da clivagem de perfis parlamentares

desenhados por Carvalho, identifica-se a atividade política de publicidade (*advertasing*) dos respectivos nomes dos deputados, em razão do sistema eleitoral em lista aberta, que privilegia o voto personalizado.

Em que pesem interpretações diversas e até divergentes sobre o comportamento políticos de parlamentares, a representação política estaria sempre constrangida por instituições. Nesse sentido, pressupor que os agentes parlamentares agem *individualmente* não implica isolá-los de contornos sociais e institucionais. A relação representante-representando e o arcabouço institucional onde tomam decisões modelam o comportamento político dos parlamentares, na medida em que constroem suas ações. Diante disso, os representantes valem-se de ações políticas visando a vivificar o elo com seus representados e a atingir suas pretensões políticas por meio das respectivas carreiras parlamentares.

A fim de se aproximar dos eleitores, os parlamentares também buscam incorporar identidades sociais que facilitem sua identificação com seu eleitorado. Nesse sentido, erigem *ethos* que incorpore coerentemente suas posturas e suas decisões, de forma a se aproximar de seus representados. Transmutam, assim, *papeis* que animam a atividade de representação.

1.2. PAPEIS PARLAMENTARES E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

De acordo com Richard Fenno (1978), o estilo de representação do parlamentar tem estrita consonância com o distrito que representa. Um distrito socialmente muito homogêneo – argumenta Fenno – possibilita ao representante menos escolhas políticas e menos estilos de representação se comparado a um distrito mais heterogêneo. Isso não significa que o representante deva agir sempre de acordo com a vontade dos eleitores, contudo. Representação, de acordo com Fenno (1978), é uma via de mão dupla, que impõe a necessidade não apenas de o representante entender as demandas do eleitorado senão de o eleitorado compreender as vicissitudes da política parlamentar.

Essa relação (dialética) entre trabalho parlamentar e atuação eleitoral impõe ao congressista construir um *papel parlamentar* que vincule coerentemente suas ações aos ambientes políticos onde atua, de forma a facilitar sua comunicação com seus eleitores e com seus pares. Segundo Blomgren e Rozemberg (2012: 8-9), o conceito de *papel*

parlamentar (ou *papel legislativo*) refere-se a (i) abrangentes padrões de atitudes ou de comportamentos compartilhados pelos parlamentares, permitindo-lhes (ii) ser identificados no âmbito de determinado grupo, assim como ser distinguidos entre seus pares, bem como viabilizar que os parlamentares (iii) estruturarem a própria concepção que fazem de seus trabalhos em geral e de seus votos, em particular.

Os *papeis* concebidos pelos parlamentares podem ser compreendidos, assim, tanto como as estratégias que esboçam com vistas a alcançar determinado fim político quanto como a imagem que fazem de si mesmos em determinados contextos institucionais. São três as razões pelas quais o conceito de *papel parlamentar* tem sido usado nos estudos legislativos (BLOMGREN e ROZENBER, 2012: 9). Em primeiro lugar, *papel parlamentar* expressa a divisão dos trabalhos entre parlamentares: uns são grandes oradores e outros, especialistas em emendas legislativas ou em orçamento público, por exemplo. Assim, o mais importante é entender que os *papeis* supõem um padrão comportamental de estabilidade ao longo do tempo. Por essa razão, o mesmo comportamento, incorporado por vários parlamentares em legislaturas distintas, mantém-se por décadas ou séculos.

Em segundo lugar, o conceito de *papel legislativo* representa uma estratégia política pensada pelos parlamentares. É um modo de se refletir além das regras e procedimentos formais do Parlamento, iluminando comportamentos e pensamentos individuais dos próprios parlamentares mais do que a estrutura institucional de que fazem parte. Finalmente, em terceiro lugar, o conceito de *papel* permite estudar empiricamente alguns dos mais complexos aspectos da representação política. Isso porque o enfoque na relação direta entre representantes e representados permitiria revelar dimensão essencial da identidade parlamentar (BLOMGREN e ROZENBER, 2012: 9-10).

Mas quais seriam os principais *papeis parlamentares* adotados pelos congressistas? De acordo com Donald Searing (1994), o repertório de papeis parlamentares criados pelos congressistas teria estrita associação com as funções típicas do Parlamento – legislar, controlar e representar – e se manteria essencialmente imutável ao longo do tempo: “what is remarkable is that out of all this flexibility emerges not hundreds of different backbenchers roles, but instead only four distinct roles and their subtypes” (SEARING, 1994: 33).

Esses quatro *papeis* identificados por Searing emergem da análise que concentra sobre o Parlamento britânico. Os *papeis* identificados são denominados, assim, de (i) *defensores de políticas públicas*, cujo objetivo seria fiscalizar os atos do Executivo; de (ii) *aspirante a ministro*, em que o parlamentar visaria a assumir posições de destaque interno no Parlamento, a fim de lograr o apoio de seus pares ao seus respectivos pleitos de se tornarem ministros (ministro *junior* ou *sênior*); de (iii) *representantes do povo*, cuja política parlamentar se associaria à correção de injustiças; e, finalmente, de (iv) *parlamentar*, caracterizado pelo esforço na manutenção das estruturas institucionais do Parlamento.

O estudo considerado pioneiro no tema sobre *papeis parlamentares* foi, contudo, *The legislative system exploration in legislative behaviour*, realizado por Wahlke, Eulau, Buchanan e Ferguson (1996 [1962]). Nesta pesquisa, Wahlke *et al.* analisam alguns Legislativos estaduais dos Estados Unidos (Califórnia, Nova Jersey, Ohio e Tennessee) e, com isso, estruturam três perfis conceituais que definiriam o comportamento dos membros dos Parlamentares estudados. Os *papeis parlamentares* distinguem-se, dessa forma, entre o parlamentar fiduciário (*trustee*), o delegado (*delegate*) e o político (*politico*).

Nessa tipologia, os *trustees* seguiriam o próprio julgamento e a própria consciência, e estariam influenciados pelo denominado ideal burkiano de representação: os *trustees* agem livremente no que consideram justo e correto, em consonância com suas convicções e princípios e pelo que lhes informa a consciência (WAHLKE *et al.*, 1996). Não estão, portanto, atrelados ao mandato, ao partido, ao distrito, senão à concepção que erigem, ao longo do mandato parlamentar, sobre o bem comum e o interesse nacional.

Diferentemente dos *trustees*, os *delegates* se veriam impostos a seguir um mandato concedido por seus eleitores. Seguiriam, assim, as instruções advindas de seus distritos eleitorais, inclusive as contrárias às suas convicções. Eles seriam eleitos com o propósito de seguir as orientações dos que os elegeram, afinal.

O conceito de *politico*, por fim, combinaria aspectos parlamentares tanto dos *trustees* quanto dos *delegates*. As circunstâncias políticas definiriam, nesse caso, o papel parlamentar mais adequado. O *ethos* do *delegate*, por exemplo, poderia ser mais apropriado na vocalização de assuntos políticos de cunho mais local, enquanto o de *trustees* concerniria a temas de espectro mais nacional.

Neste estudo, o conceito de *trustee* ou de parlamentar burkiano merecerá tratamento analítico mais detido. Tornou-se, afinal, um truísmo a suposição de que os parlamentares que incorporam papel legislativo associado ao ideal burkiano de representação política basear-lhe-iam a política parlamentar na vocalização de temas de interesse nacional, a serem defendidos com autonomia do parlamentar em relação ao distrito que o elegeu e ao partido de sua filiação. Embora correta, a representação parlamentar burkiana ostenta outros elementos conceituais frequentemente negligenciados.

1.3. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BURKIANA

A teoria política reconhece em Edmund Burke a principal referência teórica acerca do papel parlamentar de *trustee*. De acordo com Thomassen (1994: 238), as ideias de Burke sobre representação política começaram a adensar pesquisas a partir da publicação, em 1959, do artigo *The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke*, escrito pelos mesmos autores da obra pioneira sobre papéis parlamentares, *The legislative system exploration in legislative behaviour*, da lavra, portanto, de Wahlke *et. al* (1996 [1962]).

Wahlke *et al.* (1959) distinguem duas variáveis que compõem a representação política burkiana. A primeira seria tangente ao *foco* da representação, referindo-se à extensão dos interesses defendidos pelo representante. Essa dimensão poderia albergar interesses locais ou nacionais. O segundo vetor de representação refere-se ao *estilo*. Nesse sentido, os representantes poderiam seguir as instruções definidas por seus eleitores ou agir em consonância com o próprio julgamento, ponderado autonomamente em relação às demandas dos representados. Erigidos esses conceitos, Wahlke *et al.* concluem que na representação burkiana o *foco* referir-se-ia a questões de âmbito nacional e o *estilo* centrar-se-ia na autonomia de pensamento e de ação política do representante.

Esse par de variáveis conceituais – *foco* e *estilo* – estabelecer-se-ia em claro contraste com relação ao modelo de representação delegada. O *foco* na representação delegada tenderia, assim, a ser local, em razão de exigir maior proximidade do representante com seus eleitores, de forma que aqueles possam conhecer mais adequadamente as demandas destes. E o *estilo* nasceria da vinculação entre os interesses

dos representados com as decisões dos representantes, cingindo estas decisões às demandas daqueles eleitores.

Foco e estilo de representação são, assim, elementos conceituais medulares na teoria do mandato representativo burkiano, distanciando-o de seu principal contraparte. Não são, conquanto, os únicos. O conceito de mandato representativo nasceu, de fato, a partir de um discurso proferido por Edmund Burke, recém-eleito membro do Parlamento britânico pela cidade irlandesa de Bristol, em 1774. Nessa peça, o parlamentar irlandês objetivava, inicialmente, estabelecer uma ruptura com o modelo de representação engendrado até aquele momento, em que o mandato era imperativo e o perfil de representação se associava ao de *delegate*. Do contraste com o *delegate* surge, assim, o *trustee*. Ou do mandato *imperativo* origina o mandato *representativo*, incorporado inicialmente por Edmund Burke.

Ao longo do *discurso aos eleitores de Bristol* (BURKE, 2012 [1774]), Burke estabelece, destarte, sua concepção sobre a relação que o representante deveria manter com seus representados. O representante – elucubra Burke – deve viver em estreita comunicação com seus eleitores e sacrificar seu repouso e seus interesses pessoais em favor dos representados. A independência de sua decisão, contudo, não deve ser imolada em favor de nenhum grupo. Isso significaria trair ao invés de servir os eleitores:

Certamente, cavalheiros, deveria ser a felicidade e a glória de um representante viver na mais estreita união, na mais próxima correspondência e na menos reservada comunicação com seus representados. (...) É seu dever sacrificar seu repouso, seu prazer, suas satisfações, em benefício deles – e, acima de tudo, sempre, e em todos os casos, preferir os interesses deles aos seus próprios. Mas sua opinião desenhada, seu julgamento maduro, sua consciência esclarecida, ele não deveria sacrificar por vocês, por qualquer homem, ou por qualquer conjunto de homens viventes. Esses atos que ele pratica não derivam do prazer de vocês – não, nem da lei ou da Constituição. Eles são uma confiança na Providência, por cujo abuso ele é profundamente responsável. Seu representante deve-lhes não somente sua diligência, mas seu julgamento; ele trai-os, em vez de servi-los, caso ele sacrifique seu julgamento em favor da opinião de vocês (2012 [1774]: 100).

A independência de pensamento e ação é, dessa forma, princípio indelével na representação burkiana. O representante seria fiel à Providência e à sua consciência, a fim de prestar a seus eleitores opinião isenta, advinda da mais iluminada consciência. A autonomia do representante segue o propósito de julgar e decidir em favor da nação, em benefício de todo o Reino, e não de suas frações regionais.

O Parlamento é, afinal, constituído de representantes de toda a nação: “você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento” (BURKE, 2004: 101). Os debates entre os membros do Parlamento deveriam versar principalmente sobre temas de interesse nacionais mais do que os regionais, é o que defende Burke:

O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade (BURKE, 2004: 101).

De acordo com o parlamentar irlandês, o interesse da nação tende a se sobrepor aos interesses locais. A noção de interesse nacional não estaria previamente definida, entretanto. A forma pela qual será construído o entendimento de interesse nacional se dará, assim, pela discussão e pela deliberação de temas de interesse da nação no âmbito do Parlamento. Os debates públicos pelos congressistas representariam, nesse sentido, elemento conceitual imprescindível à teoria da representação política burkiana. Conforme define Pitkin (1972: 187), tratando do modelo burkiano de representação política:

True interest must be discovery by deliberation, and the discovery of the national interest and of the other fixed and permanent interests of the kingdom are simultaneous processes. [...] The interest are only discovered in Parliament, through debate. But that discovery presupposes the participation of representatives of every interest so that all considerations will be brought to light in the debate.

As soluções emergirão da discussão, porque governar vincula-se à avaliação e à ponderação em discussões sobre os interesses da nação. Conforme assevera Burke, no *discurso aos eleitores de Bristol*, governar assenta-se na razão e no julgamento construídos no âmbito do Parlamento, pressuposto que repele a ideia de que o representante seria apenas o emissário de decisões tomadas por seus eleitores milhas distantes do órgão parlamentar:

Se o governo fosse uma questão de vontade, em qualquer lugar, a de vocês, sem dúvida, deveria ser superior. Mas o governo e a legislação são temas de razão e julgamento e não de inclinação; que tipo de razão é essa em que a determinação precede a discussão, em que um grupo de homens delibera e outro decide e em que aqueles que formam a conclusão talvez distem 300 milhas daqueles que ouvem os argumentos? (2004: 100-101)

A independência de ação propugnada por Burke assentava-se na importância que outorgava ao debate de ideias no Parlamento. Por meio de discussões, decisões seriam formadas, afixou Burke posteriormente em seu clássico *Reflections on the revolution in France*, publicado em 1791: “There mind must conspire with mind. Time is required to produce that union of mind which alone can produce all the good we aim at” (BURKE, 1993: 169-70).

A representação burkiana está centrada, portanto, na emissão e na discussão de ideias. Trata-se, contudo, de ideias de escopo nacional, defendidas de forma autônoma com relação a partidos, eleitores, governos. Essa autonomia de pensamento e ação é necessária, reitera-se, na medida em que o representante, no ideal burkiano de representação, deve ser fiel à Providência e à sua consciência, ambas condições necessárias à reflexão sobre o interesse nacional.

Nascendo a partir da ruptura com o modelo de representação delegada, podemos explicitar os principais elementos conceituais que orientariam a representação parlamentar burkiana, relacionando-o com seu principal contraparte. É o que explicita o Quadro 1, estabelecendo os conceitos operacionais da pesquisa concernentes à representação parlamentar burkiana.

Quadro 1: Representação burkiana vs. Representação imperativa

| Caracteres/Tipos de Representação | Representação Burkiana | Representação Imperativa |
|--|---|---|
| Foco | Interesse nacional, Bem Comum, sociedade nacional | Interesses imediatos dos eleitores |
| Estilo | Autonomia de pensamento e de decisão política | Vinculação das decisões políticas às demandas dos eleitores |
| <i>Modos operandi</i> | Emissão de ideias, debates parlamentares | Concretização dos objetivos dos eleitores |
| Atividade política mayhewiana | Tomada de posição (<i>position-taking</i>) | Reivindicação de crédito (<i>credit-claiming</i>) |
| Visão política | Longo prazo | Curto prazo |

O foco do representante burkiano seria, portanto, o interesse de toda a nação, não se deixando orientar pelas demandas de seus eleitores caso desviem-no do que projete ser o interesse nacional do país. Uma representação política burkiana, sob foco nacional,

exige, assim, independência de decisão e de pensamento. Isso porque somente munido de autonomia de pensamento e de ação o representante poderá conjecturar adequadamente os vetores que determinariam o bem comum da nação e tomar decisões de acordo com ele.

Nesse contexto, o fato de sua noção de bem comum convergir ou divergir das demandas dos membros de seu partido ou eleitorado não é o mais importante. O mais relevante não é, assim, o *conteúdo* (o que compõe) do interesse nacional mas sim a *maneira* (ação e decisão políticas) pela qual o representante conjectura esses pressupostos de sua noção sobre o interesse comum. Independência política é, assim, o *meio* necessário ao *fim* do parlamentar burkiano, que reside na emissão e na discussão de ideias, e, por extensão, no exercício de refletir os pressupostos do interesse nacional.

Em contraste, a representação imperativa vincularia as ações dos parlamentares aos interesses mais imediatos dos eleitores. Teria, assim, dimensão mais imediatista ou curto-prazista porque estabelecida numa mão de via dupla em que a correspondência no atendimento das demandas dos eleitores se refletiria em apoios ao pleito do parlamentar de se reeleger. Haja vista essa identidade entre apoio eleitoral e reeleição parlamentar se dar no espaço temporal do mandato, ações políticas que persigam o longo prazo, transbordando o tempo do mandato, encontrariam dificuldades de ser encampadas pelos parlamentares que seguiriam esse modelo de representação. Por essa razão, contemporaneamente a representação imperativa se expressaria mormente por ações de busca de crédito (*credit-claiming*), diferentemente das ações políticas do representante burkiano, que, por sua vez, tenderiam a ser mais próximas da tomada de posição (*position-taking*).

Correntemente, o representante burkiano valer-se-ia de instrumentos de mídia por meio dos quais veicularia suas ideias e suas posições (*position-taking*) acerca dos temas da agenda pública do país. A ontologia do modelo de representação burkiana expressa-se, portanto, na emissão de ideias. Discutir o impacto das ideias no processo político será o tema da próxima seção.

1.4. AS IDEIAS ECONÔMICAS NO PROCESSO POLÍTICO

As ideias são uma das forças motrizes da ação política. O processo político não é, afinal, constrangido apenas por interesses egoísticos, margens de barganha e instituições políticas. As ideias também influenciam o processo de decisão, na medida em que moldam o sistema ideológico dos agentes e hierarquizam temas da agenda pública. Segundo Goldstein e Keohane (1993: 12),

Ideas help to order the world. By ordering the world, ideas may shape agendas, which can profoundly shape outcomes. Insofar as ideas put blinders on people, reducing the number of conceivable alternatives, they serve as invisible switchmen, not only by turning action onto certain tracks rather than others, as in Weber's metaphor [about the switchmen], but also by obscuring the other tracks from the agent's view.

Concebidas por meio de um conjunto de crenças, opiniões e interesses cognitivamente ordenado, as ideias são forjadas pelos agentes a fim de entenderem e interpretarem a realidade que os cerca. Esse fenômeno não se sucede apenas no nível individual, contudo. Coletivamente, as ideias moldam a interação social, roteirizando práticas e engendrando instituições.

No processo político, a interação entre as ideias conjecturadas no nível individual com as vocalizadas no nível coletivo acompanha a concretização dos objetivos perseguidos pelos agentes políticos. Nesse sentido, os agentes incorporam *papeis* e encadeiam ideias que lhes sustentem a ação política, para materializar seus interesses.

As ideias possuem, dessa forma, impactos variados na vida política dos agentes. Podem ensejar relações de conflito ou irromper canais para a cooperação. Mas por que determinadas políticas são adotadas em detrimento de outras? A fim de responder a essa indagação, Peter Hall (1989) coordenou importante pesquisa realizada por um grupo de acadêmicos que objetivava analisar as razões pelas quais o keynesianismo influenciou a política econômica de algumas nações em detrimento de outras.

O keynesianismo tratou-se do *zeitgeist* econômico do mundo ocidental no pós-guerra (MEHTA, 2011). Congregando ideias econômicas de diversos autores associados ao pensamento de John Maynard Keynes (1883-1946), previa instrumentos de política econômica caracterizados pela ativa intervenção do estado na economia, a fim de garantir o pleno emprego dos fatores de produção e de estabilizar os ciclos econômicos¹¹.

¹¹ De acordo com Keynes ([1936] 1983), o aumento nas taxas de desemprego é suscitado por uma redução na demanda agregada. Diante disso, afirma, em seu *Magnum Opus*, que o governo deveria estimular a

De acordo com Hall (1989), as ideias econômicas, para se tornarem políticas públicas, devem apresentar (i) *viabilidade econômica*, de forma a expressar competência para resolver problemas econômicos; (ii) *viabilidade administrativa*, que se expressa no reconhecimento pelos burocratas e agentes políticos de que o estado possui condições de solucionar os problemas da economia nacional; e (iii) *viabilidade política*, traduzida na habilidade dos agentes políticos em construir coalizões que sustentem ideias econômicas (HALL, 1989).

Nesse sentido, Hall (1989) erige modelo que aduna três perspectivas gerais de análise para explicar os principais canais a influência do keynesianismo. A primeira perspectiva centra-se nos *economistas*; a segunda, no *processo decisório governamental*; e a terceira nas *coalizões políticas*.

Nos países que acolheram ideias econômicas keynesianas na elaboração de políticas públicas, a influência dessa doutrina econômica se deu primeiramente entre os economistas. Nesse sentido, características específicas do keynesianismo tornaram-nas mais persuasivas que outras ideias econômicas, oferecendo, assim, soluções mais convincentes para os problemas econômicos do período. Munido dessa *viabilidade econômica*, o keynesianismo ganhava respaldo e notoriedade no corpo dos economistas profissionais.

Mas a capacidade de resolução de problemas da nova teoria não basta. É fundamental que haja canais de comunicação entre os economistas e os agentes governamentais, ressaltando, assim, a *viabilidade administrativa* dos aparatos burocráticos. Hall evidencia, no prisma do processo decisório governamental, vieses administrativos, capacidades burocráticas e níveis de abertura das agências governamentais, de forma a enfatizar os canais por meio dos quais novas ideias, advindas de economistas distantes do aparato decisório, podem configurar-se em políticas públicas.

A perspectiva analítica centrada nos decisores governamentais negligencia, contudo, os demais atores políticos. Hall complementa sua abordagem ressaltando a capacidade dos políticos que advogam a implementação de novas ideias (o keynesianismo, no caso) em construir coalizões políticas e sociais que sustentem as

demanda agregada da economia, por meio de medidas anticíclicas – v.g. o aumento dos gastos públicos, principalmente – nos momentos em que os fatores econômicos associados a essa variável econômica fossem insuficientes para manter a produção no nível de pleno emprego.

políticas econômicas vocalizadas. O professor de Harvard enfatiza, nesse sentido, a *viabilidade política* das ideias econômicas. Por meio do respaldo de coalizões políticas e da sociedade, novas ideias podem se tornar uma *filosofia pública nacional* (ou *zeitgeist*). Foi o que se sucedeu com o keynesianismo na Europa ocidental e nos Estados Unidos entre o fim da Segunda Guerra e o início da década de 1970 (MEHTA, 2011).

Não obstante, é justamente ao longo da década de 1970 o momento quando o mundo assiste ao início do processo de ruptura do *zeitgeist* que orientava a política econômica dos países industriais avançados. Nesse período, as economias centrais exibiram fenômeno não previsto pelos keynesianos. A inflação aumentava sem a contrapartida do crescimento da economia nem da demanda agregada. Com isso, os preços e os salários se mantinham elevados, mas as atividades produtivas e o nível de emprego dos fatores de produção declinavam. Esse fenômeno foi batizado de *estagflação*, e colocava em xeque explicações baseadas na Curva de Phillips¹².

Das análises esposadas pelos keynesianos não se extraíam, assim, soluções para os problemas econômicos em voga. Isso permitiu novas explicações emergirem, sepultando premissas keynesianas. A principal linha teórica alternativa ao keynesianismo foi o liberalismo¹³. Essa doutrina assentava suas propostas de contenção da inflação e de recuperação da atividade econômica em medidas políticas baseadas nos pressupostos da economia de mercado.

A viabilidade dos argumentos liberais ganha notoriedade primeiramente entre os economistas. Em 1974 e em 1976, Friedrich von Hayek e Milton Friedman são respectivamente laureados com o prêmio Nobel de Economia. Porque se tratava de pensadores liberais que se destacavam tanto na defesa da economia de mercado quanto nas críticas contra políticas econômicas keynesianistas em particular, e estatistas em geral, o liberalismo começava a demonstrar, assim, sua *viabilidade econômica* ao mundo.

¹² A curva de Phillips representa, no plano cartesiano, uma relação inversa entre a taxa de desemprego e a taxa de aumento nos salários nominais. Quanto mais alta a taxa de desemprego, mais baixa tende a ser a taxa de inflação salarial. Há, assim, um hiato entre inflação salarial e desemprego.

¹³ Não se vê razões para usar o termo *neoliberalismo* em substituição ao conceito de *liberalismo*. Isso porque o renascimento da teoria liberal a partir da década de 1970 não significou sua reavaliação teórica. O que se deu essencialmente foi o aparecimento, em países influenciados por políticas keynesianas, de desequilíbrios macroeconômicos os quais os principais pensadores liberais – afiliados a correntes de pensamento como, por exemplo, a Escola Austríaca, nascida no fim do século XIX, e a Escola de Chicago, surgida na década de 1920 – não deixaram de antever. Não se tratou, assim, de vertente munida de nova roupagem em razão da transformação dos eventos econômicos. O que essencialmente mudou foi a atenção que lhe foi dada, concedida principalmente em virtude do desgaste das políticas econômicas keynesianas.

Entre o pós-guerra até o início dos anos 1970, autores como Hayek e Friedman eram vistos, contudo, como *pregadores num deserto*¹⁴, tendo em vista as economias dos países influenciados pelo keynesianismo crescerem, entre os anos 1940 e 1970, com baixo desemprego e controlada inflação. Isto mudando, as considerações dos economistas liberais passaram a ganhar relevância. E à medida que os keynesianos não encontravam respostas para lidar com a situação de crise econômica, as teorias dos liberais se mostravam mais coerentes. A partir dos anos 1970 o liberalismo tornava-se, pois, uma ideia cujo tempo havia chegado.

Os liberais argumentavam essencialmente que o estado deveria se manter distante do mercado de bens e serviços, não devendo deter a propriedade dos meios de produção, nem alocar recursos, tampouco fixar preços e rendas. Defendiam, assim, a prevalência dos ditames da *economia de mercado*.

1.5. IDEIAS ECONÔMICAS LIBERAIS E ECONOMIA DE MERCADO

O que é o liberalismo econômico? Qual o cerne das ideias econômicas liberais? Longe de encerrar um sistema filosófico com limites bem estabelecidos, o liberalismo define-se essencialmente pelo que escuda e pelo que se opõe. Funda-se, assim, na defesa da liberdade dos indivíduos, insurgindo-se contra arranjos sociais que solapem direitos individuais. Nesse sentido, diversas são as abordagens teóricas que se associam ao liberalismo, porque sortidas são as maneiras de se compreender a liberdade individual e o que lhe impõe o risco em existir.

Em que pesem divergências teóricas e conceituais, podemos definir que o liberalismo, em primeiro lugar, tende a se assentar sobre bases científicas rigorosas, não agregando ao seu espectro teorias cujos pressupostos não se sustentariam pelo exame empírico da realidade; em segundo lugar, trata-se de teoria cuja origem remonta principalmente a pensadores do século XVIII, atravessando os séculos munida de seus mesmos princípios fundamentais, embora se adaptando às mudanças impostas pelo tempo e pelas circunstâncias. É o que define von Mises (2005: xix):

¹⁴ Essa expressão se tornou célebre pela pena do historiador marxista Eric Hobsbawm (1995: 176-177): “(...) between the early 1940s and the 1970s the most prestigious and formerly influential champions of complete market freedom, e.g. Friedrich von Hayek, saw themselves and their like as prophets in the wilderness vainly warning a heedless Western capitalism that it was rushing along the 'Road to Serfdom'”.

[1]liberalism is not a completed doctrine or a fixed dogma. On the contrary, it is the application of the teachings of science to the social life of man. And just as economics, sociology, and philosophy have not stood still since the days of David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Jeremy Bentham, and Wilhelm Humboldt, so the doctrine of liberalism is different today from what it was in their day, even though its fundamental principles have remained unchanged.

Contemporaneamente, o cerne do liberalismo está fundamentado em ideias de livre mercado, de liberdade individual e de estado de direito (FEULNER, 1992). Essencialmente, isso implica a oposição a sistemas sociais coletivistas e intervencionistas – v.g. o socialismo, o comunismo, o keynesianismo, o desenvolvimentismo – e a defesa da economia de mercado e da democracia representativa alicerçada ao império da lei.

A convergência entre o liberalismo econômico e a economia de mercado é, assim, direta, visto ambos basearem-se no princípio da liberdade de mercado. Este princípio é, contudo, condição necessária mas não suficiente na definição de economia de mercado, entendida como um sistema econômico que prioriza, num mercado de bens e serviços, as decisões de agentes individuais – empresas, famílias, indivíduos – no processo econômico de alocação de recursos (MANKIW, 2001: 9).

Diferentemente de economias planificadas, que centralizam suas decisões econômicas nas ações do estado cujos planejadores decidem *o que* produzir, *quanto* produzir e *quem* produziria *o quê*, as economias de mercado estabelecem-se por meio de decisões descentralizadas sobre produção e consumo, tomadas por muitos agentes econômicos orientados pelo interesse próprio e pelo determinante do preço dos bens e serviços. Contudo, a estabilidade dessas relações de troca só é possibilitada caso haja um sistema institucional que assegure o cumprimento dos contratos e a definição dos direitos de propriedade. Não há economia de mercado sem estado, portanto.

Diante disso, podemos citar três sistemas institucionais que viabilizam o funcionamento das economias de mercado: (i) sistema de livre mercado, (ii) mecanismo de livre estabelecimento dos preços e (iii) estrutura burocrática de um estado imparcial e apto a instituir regras e fazer cumprir contratos. Subjacente ao modelo de economia de mercado está sua patente eficiência em possibilitar ganhos de produtividade e aumentos no bem-estar da sociedade maiores que outros modelos econômicos cujo estado seja o principal agente.

Em economias de mercado, o sistema de mercado é essencial. Trata-se de instituto que permite a coordenação social das atividades humanas não por um comando central mas por interações mútuas entre consumidores e empresas, sob a forma de transações (LINDBLOM, 2002: 4)¹⁵. Essa interação entre indivíduos e empresas no mercado erigiria um regime econômico capaz de disciplinar a ação dos produtores e consumidores, de forma que o resultado conjunto dos esforços produtivos (oferta) seja compatível com as prioridades de consumo da sociedade (demanda).

A convergência entre oferta e demanda seria induzida principalmente pela concorrência entre os agentes econômicos. Na busca pela maximização dos lucros e, assim, pelo atendimento da demanda, empresas promoveriam inovações produtivas, criando-se novas técnicas, novos processos e novos produtos¹⁶. Por meio desses aperfeiçoamentos produtivos, empresas poderiam oferecer produtos melhores, mais baratos e em maior quantidade, em relação às suas concorrentes. A concorrência num sistema de mercado tenderia a aumentar as vantagens comparativas das empresas, o que implicaria, por sua vez, ganhos de produtividade e crescimento da economia.

Conceito complementar ao de sistema de mercado é o instituto do mecanismo de livre estabelecimento de preços, que significa basicamente as decisões sobre o que produzir, como produzir, quanto produzir e como distribuir a produção serem determinadas pela interação entre compradores e vendedores nos respectivos mercados de produtos e nos mercados de fatores de produção (LOWES; DAVIES; PASS, 1993: 423)¹⁷.

O preço de uma mercadoria resulta do cruzamento entre os níveis de oferta e de demanda em relação aos demais bens transacionados. Assim, os preços refletem tanto o valor que a sociedade atribui ao bem quanto os custos que as empresas incorrem ao produzi-lo, valendo-se, para tanto, dos fatores de produção, como terra, capital e trabalho.

¹⁵ “The market system organizes or coordinates activities not through governmental planning but through the mutual interactions of buyers and sellers”.

¹⁶ *Destruição criadora* é o termo usado por Joseph Schumpeter (1996) para denominar o processo por meio do qual o empresário introduziria mudanças no mercado, de forma a criar novos produtos, novos canais de venda produção e novos métodos de produção. Novos setores atrairiam e desviariam recursos dos antigos; novas empresas absorveriam negócios das empresas já estabelecidas; e novas tecnologias tornariam obsoletas as competências e equipamentos existentes. É o processo de crescimento econômico criando novos padrões, visando à oferta produtiva atender a sua demanda consumidora.

¹⁷ “Price system: a characteristic of an economy in which basic decisions about what to produce, how to produce it and how products (incomes) are to be distributed are determined by the interaction of buyers and sellers in product and factor markets”.

Trata-se, portanto, de indicador fundamental na tomada de decisões sobre a alocação de recursos escassos pelos agentes econômicos.

Os sistemas de preços assim como o sistema de mercado induzem ambos inovações e aperfeiçoamentos do sistema produtivo. Isso porque são institutos que conseguem prover aos agentes econômicos informações em tempo real sobre suas decisões na alocação de seus recursos escassos. Em regimes socialistas, diferentemente das economias de mercado, os preços não sinalizam a busca pela eficiência porque fixados arbitrariamente pelos planejadores.

O funcionamento efetivo do processo de mercado depende de instituições que normatizem as interações econômicas, entretanto. Essas instituições possibilitam aos agentes arbitrar conflitos e proteger direitos de propriedade. Apesar de ser possível agentes privados regularem suas transações mediante o estabelecimento de mecanismos de arbitragem, o setor privado encontra dificuldades no *enforcement* do cumprimento de contratos. Por isso, o estado teria papel fundamental nas economias de mercado, provendo as *regras do jogo* na sociedade, definindo os direitos de propriedade e impondo aos agentes econômicos o cumprimento das normas.

O estado seria, assim, essencial no estabelecimento do sistema de mercado e do mecanismo de preços, seja aplicando as regras que lhe dão sustentação, seja permitindo que as forças do mercado ajam sem sua interferência direta na definição dos preços. Diante disso, percebe-se que é com resguardo que teorias liberais interpretam a intervenção direta do estado na economia. Este expediente, de acordo com a *teoria da escolha pública*, por exemplo, poderia politizar as relações econômicas, substituindo as relações de troca pelas relações de poder (*cf.* BUCHANAN & TULLOCK, 1965).

A função precípua do estado numa economia de mercado seria, assim, garantir a observância da sociedade às instituições em voga, assegurando o respeito aos contratos e aos direitos de propriedade, e não escolher que setores econômicos os indivíduos devam alocar seus recursos escassos, sob pena de desvirtuar os sinais emitidos do mercado aos agentes econômicos.

Em suma, a complexa teoria econômico-liberal propugna essencialmente o estabelecimento de uma economia de mercado, cujas bases assentam-se no sistema de mercado e no mecanismo livre de preços, de forma a gerar inovação e ganhos de

produtividade, e num aparato estatal que estabeleça instituições aptas a assegurar direitos de propriedade e respeito aos contratos e às leis.

Mercado e estado teriam, assim, papéis fundamentais nesse sistema econômico, eis o que resume o Quadro 2, estabelecendo os conceitos operacionais da pesquisa concernentes às ideias liberais de economia de mercado.

Quadro 2: Papel do mercado e do estado numa economia de mercado

| Papel do mercado | Papel do estado |
|---|---|
| Ao mercado cabe prover informações aos agentes econômicos sobre o equilíbrio entre as relações de oferta e demanda dos bens e serviços transacionados, de forma a instigar relações de concorrência entre empresas, induzindo inovações e aperfeiçoamentos nos sistemas produtivos. Dessas resultantes, espera-se aumentos do bem-estar da sociedade e ganhos de produtividade. | Ao estado cabe prover as regras sobre o funcionamento do sistema de trocas econômicas, além de assegurar os direitos de propriedade e o respeito aos contratos estabelecidos pelos agentes. Dessas resultantes, espera-se maior estabilidade institucional, estimulando-se investimentos e aumentando-se a produtividade das atividades econômicas. |

No pós-guerra, a Grã-Bretanha foi a primeira nação democrática onde os liberais conseguiram influenciar a política pública nacional e, assim, implementar reformas em prol dos pressupostos da economia de mercado. Essas mudanças foram capitaneadas pela primeira-ministra Margaret Thatcher, que ganhara a eleição britânica de 1979 com um programa partidário calcado na adoção de reformas liberais, em substituição ao consenso keynesiano vigente no país desde o governo de Clement Attlee (1945-1951) até o de James Callaghan (1976-1979)¹⁸.

As reformas que corporificavam o que passaria a ser conhecido como *thatcherismo* significaram, por exemplo, redução das intervenções diretas do governo na economia, diminuição de tributos, privatizações, flexibilização de leis sobre investimentos estrangeiros e desregulamentação da economia. Mas foram as privatizações o legado mais duradouro e importante do governo Thatcher, influenciando a desnacionalização de empresas estatais em vários outros países. O objetivo precípua era aumentar a competitividade dos setores desestatizados, suscitando ganhos de produtividade no setor industrial. Acreditava-se, assim, que

(...) as forças de mercado podem promover este aumento [da produtividade] mais eficientemente do que o controle do estado. Além

¹⁸ Conforme afirma Tony Judt (2008: 377), “(...) o compromisso britânico caracterizava-se por políticas fiscais que visavam à manipulação da demanda e por provisões sociais abrangentes e dispendiosas, financiadas por tributação progressiva e um amplo setor estatal, inserido num contexto de relações industriais instáveis e historicamente antagônicas”.

disso, espera-se que maior competitividade interna também gere maior competitividade externa dos produtos e serviços ingleses. A privatização traz, como decorrência direta, a democratização da propriedade. A transferência de ativos do setor público para o setor privado dá aos indivíduos a oportunidade de se tornarem proprietários dos bens e das ações das companhias privatizadas. Portanto, a privatização estimula a formação de poupança, aumentando também a liberdade e independência dos indivíduos (BRITO, 1989: 63).

O modelo de privatização adotado na Grã-Bretanha implicava a venda de oferta pública de ações em bolsas de valores, privilegiando os empregados das empresas nacionalizadas. Esse foi o padrão que prevaleceu nas principais vendas de companhias britânicas, a exemplo da British Telecom e da British Gas, nos anos oitenta, e do setor elétrico, na década de noventa (BRITO, 1989). O intuito era alargar a base de investidores, estreitando a relação entre capital e trabalho.

As ideias liberais mostravam ao mundo sua *viabilidade econômica* ao fomentar o crescimento da economia britânica. De acordo com Judt (2008: 543),

Não resta dúvida de que o desempenho econômico da Grã-Bretanha melhorou durante os anos do governo Thatcher, após um período inicial de declínio, entre 1979 e 1981. Graças a uma crise econômica que apertou empresas ineficientes, e graças ao incremento da concorrência e ao constrangimento dos sindicatos, a produtividade do setor empresarial e os lucros aumentaram sensivelmente.

Após a Grã-Bretanha, outros governos, com orientações ideológicas tanto de direita quanto de esquerda, seguiram-lhe reformas de mercado semelhantes ao longo dos anos 1980. A *viabilidade econômica* do liberalismo impôs, assim, a condução de sua *viabilidade administrativa e política* por governos como por exemplo o de Ronald Reagan, nos Estados Unidos; o de Helmut Kohl, na Alemanha; o de Poul Schlüter, na Dinamarca; e até o do socialista François Mitterrand, na França. O Brasil estaria, conquanto, à margem dessas reformas, prevalecendo ainda instrumentos de política econômica dirigista e intervencionista, baseados no modelo econômico *desenvolvimentista*.

1.6. PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

A presente monografia adota como método de investigação o estudo de caso, elegendo-se como unidade de análise a representação parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal (1983-1990). Para tanto, analisar-se-á as ideias econômicas do senador

brasileiro (variável independente), a fim de definir a natureza de sua representação parlamentar (variável dependente). Orienta a pesquisa, assim, a hipótese global que presume as ideias econômicas de Roberto Campos terem lhe conduzido as ações políticas no Congresso Nacional, de forma a determinar o escopo e a natureza de sua representação parlamentar.

A fim de delinear a hipótese de trabalho, apresentaram-se neste capítulo os conceitos operacionais referentes à representação política burkiana e às ideias econômicas liberais. Assim procedemos por supor que a representação política de Roberto Campos pode ser analisada mediante a conjugação entre os elementos que estruturaram a sua *forma* bem como o seu *conteúdo*. Compreendemos com isso que o *conteúdo* da política parlamentar de Campos vincula-se diretamente aos princípios do sistema econômico de economia de mercado, teleologicamente associado ao modelo teórico do liberalismo econômico e, por conseguinte, às ideias econômicas liberais. E a *forma* de que sua representação parlamentar tomou corpo aproxima-se intimamente da tipologia da representação política burkiana, centrada na emissão de ideias de escopo nacional e no exercício autônomo do mandato.

A hipótese global do trabalho é, assim, particularizada ao supor que, por um lado, não quaisquer ideias econômicas orientaram as ações políticas de Roberto Campos senão as ideias econômicas liberais; e, por outro lado, não qualquer tipologia de representação política compreenderia as ações parlamentares de Campos senão a tipologia da representação política burkiana. Com isso, estima-se na hipótese do trabalho que ambas as variáveis teóricas destacadas – ideias econômicas liberais e representação política burkiana – compuseram a representação parlamentar de Roberto Campos, determinado sua *forma* e seu *conteúdo*.

As ideias são importantes variável de análise neste trabalho. Entendemos que lidar com ideias como variável independente reclama investigação que identifique seus principais canais de transmissão. Dessa forma, analisaremos os principais meios de vocalização de ideias utilizados por Campos ao longo de sua atividade política, destacando-se, com isso, seus pronunciamentos em comissões temáticas parlamentares e no plenário congressual, suas proposições apresentadas ao Senado Federal, e seus artigos de análise de conjuntura publicados em veículos de grande imprensa. Diante disso, procederemos à coleta e à análise dos dados referentes à atividade parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal definidos nas seguintes fontes da lavra do senador brasileiro:

(i) seus artigos que publicou e entrevistas que concedeu a veículos de grande mídia, assim como os discursos que proferiu em órgãos públicos e privados, compilados todos em quatro obras de sua lavra – *Além do cotidiano* (1985), *Ensaio imprudentes* (1987), *Guia para os perplexos* (1988) e *O século esquisito* (1990) –; (ii) seus discursos e pronunciamentos que emitiu no Senado Federal e na Assembleia Nacional Constituinte, acessíveis nos *sites* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; (iii) seus projetos de lei que apresentou na Câmara Alta, disponíveis fisicamente no Arquivo Geral do Senado; e finalmente (iv) o seu livro de memórias, *A lanterna na popa: memórias* (CAMPOS, 1994), que registra elementos centrais na cronologia dos eventos históricos a serem reconstruídos no trabalho, bem como a avaliação de seu protagonista acerca dos episódios parlamentares dos quais foi partícipe. Complementa-se ainda a pesquisa com a consulta a livros, artigos científicos e matérias jornalistas pertinentes ao objeto de estudo.

A unidade de análise da pesquisa, que reside na representação parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal, será desmembrada neste trabalho em três estudos de *caso*: (i) a política nacional de informática, (ii) a política macroeconômica do governo Sarney e (iii) a elaboração da Constituição Federal de 1988. Seleccionamos esses *casos* por duas razões principais. Em primeiro lugar, percebeu-se evidente a centralidade desses temas ao longo do exercício do mandato parlamentar de Roberto Campos no Senado Federal, após leitura exploratória de todos os pronunciamentos de Roberto Campos nas sessões do Senado Federal, publicados no Diário do Congresso Nacional. Em que pesem outras matérias esparsas ao longo de sua vida senatorial terem lhe reivindicado a atenção e a tomada de decisão, a tríade temática destacada foi, não resta dúvida, sobremaneira central na formatação de sua representação parlamentar. Em segundo lugar, alude-se à avaliação do próprio Roberto Campos destacando a relevância desses três *casos* na sua vida política na Câmara Alta:

Na realidade, minha vida no Senado foi uma sucessão de batalhas perdidas: as principais foram a batalha da informática, a batalha contra a ortodoxia (sic) do Plano Cruzado e a resultante moratória, e a batalha contra a Constituição brasileira de 1988 (CAMPOS, 1994: 1080).

No trabalho, procurar-se-á, mediante a técnica de pesquisa descritiva, reconstruir o contexto histórico no qual se desenvolveu a representação parlamentar de Roberto Campos, enfatizando principalmente seus elementos políticos, econômicos e ideológicos, de maneira a, em primeiro lugar, fornecer descrição mais completa da representação parlamentar do senador mato-grossense, e, em segundo lugar, a inferir, por meio do

raciocínio dedutivo aplicado ao quadro histórico erigido, as conclusões que testem a hipótese global do trabalho.

Antes de proceder às investigações pertinentes à tríade temática destacada, julgamos pertinente cotejar análise inicial do pensamento econômico e das ações políticas de Roberto Campos, aproximando-os das teorias de economia de mercado e de representação política burkiana. Essa empreitada será conduzida no próximo capítulo, que descreverá, assim, a evolução do pensamento econômico de Roberto Campos bem como o modelo de representação política ao qual o senador se mostrava apto a se filiar logo antes e logo depois de assumir o cargo de senador da República. Com isso, particularizar-se-á os elementos conceituais das ideias econômicas liberais e da representação política burkiana à luz do pensamento econômico e das ações políticas de Roberto Campos.

Não obstante, a pesquisa não buscará avaliar em que medida as asserções de Roberto Campos estavam corretas ou não, tampouco a influência que tiveram nas reformas econômicas implementadas no Brasil subsequentemente. Este estudo realiza recorte da realidade histórica do país seguindo propósitos específicos e limites temporais definidos. As análises da pesquisa concentram-se, dessa forma, nas ideias econômicas cotejadas por Roberto Campos na condução de suas ações políticas no exercício dos mandatos de senador e de constituinte no Brasil oitocentista.

2. IDEIAS ECONÔMICAS E AÇÃO POLÍTICA EM ROBERTO CAMPOS: CONTEXTOS, EVOLUÇÃO E TELEOLOGIA

O valor da história não é ensinar lições, mas fornecer perspectiva.
(DARNTON, 2005: 12)

SUMÁRIO

2.1 – A evolução do pensamento econômico de Roberto Campos; 2.2 – A ciência da policratia burkiana; 2.3 – As lições do passado e as soluções do futuro; 2.4 – Proposições de lei e ideias econômicas em Roberto Campos

Este capítulo terá o escopo de delinear as ideias econômicas principais e as ações políticas primeiras de Roberto Campos. Para tanto, apresentar-se-á o pensamento econômico de Roberto Campos por meio de digressão histórica que identifique sua evolução e sua aproximação com o liberalismo econômico. Subsequentemente exporemos elementos constitutivos da representação parlamentar burkiana de Roberto Campos, que se manifestam por termo que ele próprio cunhou – *policrata* –, a fim de expressar a maneira como suas ações políticas desenvolver-se-iam caso fosse eleito senador. Com isso, analisar-se-á a relação entre o neologismo *policrata* e a tipologia de representação política burkiana. Por fim, o binômio representação burkiana-ideias liberais será introduzido na análise das ações políticas primeiras de Roberto Campos no Senado Federal, desenvolvidas em seu discurso inaugural – *As lições do passado e as soluções do futuro* – e na apresentação de seus principais projetos de lei.

2.1. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ECONÔMICO DE ROBERTO CAMPOS

O pensamento econômico de Roberto Campos apresenta as distinções mais latentes entre duas fases históricas principais que se delimitam entre o primeiro e o segundo quartel da segunda metade do século XX. Essas fases se distinguem mormente pelos meios os quais Roberto Campos elegia visando à consecução do desenvolvimento econômico brasileiro, transpondo-se do planejamento do estado, em sua *primeira fase*, para o dinamismo das forças do mercado, em sua *segunda fase*.

Desenvolvimentista não nacionalista é a alcunha que se vale Bielchowsky (2004) na caracterização do pensamento econômico de Campos entre os anos cinquenta até meados da década de setenta. Trata-se, assim, de ramificação da corrente *desenvolvimentista*, que, na tipologia de Bielchowsky, diferencia-se de outras duas matrizes de pensamento antagônicas entre si: a *neoliberal* e a *socialista*.

O *desenvolvimentismo* – modelo econômico que orientou a política econômica do Brasil desde a década de 1930 até os anos 1980 (cf. BIELSCHOWSKY, 2013) – divide-se entre três correntes principais: o *desenvolvimentismo do setor privado*, o *do setor público nacionalista* e o *do setor público não nacionalista* (BIELSCHOWSKY, 2004). Seus traços comuns convergem para o “projeto de formar um capitalismo industrial moderno no país e a perspectiva comum de que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental” (BIELSCHOWSKY, 2004: 77). E suas principais diferenças residem nas interpretações sobre o controle da inflação e sobre o nível de intervenção estatal.

Nesse sentido, Roberto Campos estaria identificado com outros economistas *desenvolvimentistas*, na medida em que advogava o desenvolvimento de um projeto de industrialização no Brasil mediante planejamento e suporte do estado. Diferencia-se, entretanto, de seus pares *do setor público nacionalistas* porque (i) defendia a atração de capital estrangeiro para viabilizar os grandes projetos de infraestrutura do país, entendendo ser o capital privado nacional insuficiente para esses aportes; (ii) combatia a proliferação dos investimentos estatais, principalmente em setores econômicos onde a iniciativa privada pudesse atuar eficientemente; e (iii) propugnava o controle da inflação, não hesitando em apoiar medidas de estabilização monetária (BIELCHOWSKY, 2004).

De acordo com Campos (1994: 197), a análise de Bielschowsky, embora procedente, pecava pela designação:

Todos nós considerávamo-nos nacionalistas. A diferença essencial era metodológica. Os chamados desenvolvimentistas não estatistas acreditavam na imprescindibilidade da cooperação do capital estrangeiro, mesmo nas atividades de infraestrutura, enquanto que os desenvolvimentistas nacionalistas acentuavam a tônica da intervenção governamental e eram hostis à participação de capital estrangeiro nos chamados setores estratégicos, que incluíam a infraestrutura básica de energia e transporte. As linhas divisórias entre os diferentes grupos não eram tão nítidas, entretanto, como o fazia crer a literatura da época. Os desenvolvimentistas-não-nacionalistas, ou para usar um termo melhor, desenvolvimentistas liberais tinham muitos pontos em comum com a escola liberal clássica, chefiada por Eugênio Gudim e Octávio Bulhões. Comungavam com estes na preocupação com problemas de estabilização monetária, na aceitação do investimento privado como motor do desenvolvimento, na oposição ao estatismo e na abertura para capitais estrangeiros. Deles se diferenciavam apenas na crença, um pouco ingênua, no planejamento estatal.

O projeto de industrialização planejada era, assim, o que aproximava o pensamento de Campos dos *desenvolvimentistas*. Mas essa semelhança encerrava outras diferenças – a defesa da estabilidade macroeconômica, dos investimentos privados e do capital estrangeiro, assim como a oposição à proliferação dos investimentos estatais – que mais avizinhavam as ideias econômicas de Roberto Campos da corrente *neoliberal*¹⁹ do que da corrente *desenvolvimentista*.

Em que pesem as distinções entre as ideias de Campos e as dos *neoliberais* e *desenvolvimentistas*, o fato é que o pensamento *desenvolvimentista não nacionalista* de Roberto Campos visava à consecução do desenvolvimento econômico do Brasil mediante a compatibilização do crescimento econômico com a estabilização monetária.

O crescimento econômico se daria por meio do planejamento eficiente do estado na criação de condições que sustentassem o aumento de produtividade e renda da economia. Não obstante, a intervenção estatal não substituiria a iniciativa privada. O principal papel do estado seria, nesse sentido, permitir que o setor privado maximizasse suas receitas.

Essencialmente, isso significava a defesa por Campos de um planejamento econômico *seccional*, que se aplicaria a setores econômicos prioritários, em função de

¹⁹ Termo usado por Bielschowsky, razão pela qual o dispomos no trabalho, embora o consideremos impróprio.

seu poder intrínseco de geração de crescimento da economia (BIELSCHOWSKY, 2004: 111). Com esse planejamento *seccional*, o espaço da iniciativa privada seria preservado ao mesmo tempo em que a intervenção estatal seria racionalizada, orientando-se de maneira pontual e temporária. Conforme destaca Bielschowsky (2004: 153),

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

Roberto Campos defendia, dessa forma, uma intervenção estatal cuidadosamente planejada. Afinal, o planejamento, define Campos, seria “um instrumento neutro, que pode tanto inviabilizar a economia de mercado (pelo planejamento socialista) como auxiliá-la (pela clara definição de áreas próprias e de áreas impróprias de intervenção governamental)” (CAMPOS, 1994: 169). O mesmo raciocínio se aplicaria à estabilização da economia, cuja ação estatal nesse mister poderia comprometer o desenvolvimento econômico, caso fosse má planejada e/ou deficientemente executada.

Em sua *primeira fase* (primeiro quartel da segunda metade do século XX), o pensamento econômico de Roberto Campos acerca da inflação (suas causas e sua terapêutica) se afiliava a pressupostos da corrente monetarista²⁰. Nesse sentido, considerava que a inflação deveria ser controlada, sob pena de fragilizar as bases do

²⁰ Um Roberto Campos monetarista na primeira fase de seu pensamento é assunção longe de ser consensual, contudo. Almeida (2017: 261-262), por exemplo, entende Campos como um “ecclético” em economia monetária, na medida em que privilegiava postura mais independente e equilibrada do que posicionamento afiliado automaticamente a qualquer corrente de pensamento. Nesse sentido, destaca-se ainda as inferências de Godoi Junior (2006), que considera que as ideias de Campos tiveram um aspecto dinâmico nessa fase primeira de seu pensamento, aproximando-se dos cepalinos até meados da década de 1950, para se distanciar deles em favor dos monetaristas a partir do fim dos anos 1950 (2006: 41-47). Optamos por considerar o Roberto Campos dessa fase do primeiro quartel da segunda metade do século XX mais próximo do pensamento monetarista, em concordância com Bielschowsky (2014), em função da relevância que dava à estabilidade monetária, contrastando com seus pares *desenvolvimentistas*, como os *do setor privado* e os *do setor público nacionalistas*.

desenvolvimento econômico sustentado no Brasil. É o que pontifica Bielschowsky (2014: 120):

Campos enfatizava, por um lado, os tradicionais argumentos sobre os malefícios da inflação, em torno das ideias de que as distorções no sistema de preços subvertem a alocação dos recursos, reduzem a poupança e criam um clima de tensões sociais desfavorável ao desenvolvimento. Concluía, então, que era necessário introduzir políticas de estabilização. Mas ressaltava, por outro lado, a necessidade de combinar políticas monetárias e fiscais. Defendia a necessidade de preservar o andamento dos investimentos prioritários e de se buscar, através de aumento da carga fiscal e de maior fiscalização da evasão de impostos, o reforço à capacidade de financiamento não inflacionário do estado. Suas recomendações de contenção de despesas dirigiam-se primordialmente às despesas de consumo e não às de investimento.

Roberto Campos se aproxima, assim, dos monetaristas, na medida em que vinculava as causas da inflação brasileira às políticas econômicas inadequadas que distorciam o sistema de preços e a alocação de recursos. O monetarismo divergia das concepções sobre política monetária tanto dos *desenvolvimentistas do setor público nacionalistas* quanto dos *desenvolvimentistas do setor privado*, que se associavam ambos à teoria estruturalista da inflação.

De acordo com o estruturalismo, a raiz do processo inflacionário na América Latina vincula-se a fatores estruturais do sistema econômico. Esses fatores são, assim, os causadores dos desequilíbrios entre oferta e demanda, suscitando pressões inflacionárias. Nesse sentido, a (i) rigidez do crescimento da oferta de produtos agrícolas, as (ii) deficiências do setor externo e a (iii) inadequação do sistema tributários são exemplos dos fatores estruturais identificados na corrente estruturalista (PERINGER, 1985).

Os estruturalistas alegavam, em primeiro lugar, que a oferta dos produtos agrícolas seria inelástica, não acompanhando o aumento de sua demanda que seria suscitada pelo desenvolvimento do setor urbano. O aumento da demanda não correspondida pela oferta pressionaria a elevação dos preços, causando a inflação. Esse desequilíbrio entre oferta e demanda decorreria, em segundo lugar, da baixa elasticidade dos produtos exportáveis pelos países latino-americanos, em face da alta elasticidade dos bens industriais importados. E finalmente, em terceiro lugar, a estrutura tributária dos países subdesenvolvidos não geraria recursos suficientes para o custeio dos gastos necessários suscitados pelo processo de urbanização – investimentos em transportes, fornecimento de água e energia elétrica, segurança pública –, impedindo que a receita

acompanhasse os gastos, originando déficits constantes, cobertos com emissão monetária (PERINGER, 1985).

O caminho que um país subdesenvolvido percorreria na tentativa de se desenvolver implicaria inevitavelmente a geração de pressões inflacionárias suscitadas pela divergência entre oferta e demanda. A fim de debela-la, os estruturalistas defendiam a remoção dos obstáculos estruturais da economia, de modo a reduzir os estrangulamentos do setor agrícola e do setor externo. Isso seria feito por meio da reforma agrária, da diversificação da pauta exportadora e da reforma tributária, de forma a impor ritmo de crescimento econômico mais alto, reduzindo, assim, a inflação (PERINGER, 1985).

Em contraste com o estruturalismo, os monetaristas argumentam que a inflação seria causada pela ineficiência do estado em gerenciar suas políticas fiscais e monetárias. A inflação seria suscitada, assim, por um excesso de demanda agregada gerado pelo crescimento de oferta monetária acima do produto. Isso seria causado principalmente pelo financiamento do déficit público com emissão de moeda, pela excessiva expansão do crédito e/ou pelo ajustamento de salários acima dos ganhos de produtividade.

Esse desajuste seria causado pelo governo, buscando estimular o crescimento da economia além do incremento do produto. A inflação seria, assim, “sempre e em qualquer lugar um fenômeno monetário” (FRIEDMAN, 1969: 52), eis o que Milton Friedman – o principal pensador do monetarismo econômico – estabelece ao argumentar que a determinante final no nível dos preços localizar-se-ia sempre no estoque monetário (1969: 27):

A maioria dos autores modernos atribuem [à inflação] causas bem diversas. Dizem que é o resultado de um desequilíbrio entre os investimentos que foram tentados e a poupança que a população estaria inclinada a fazer; da pressão salarial, por parte dos empregados; da pressão, por parte de patrões e empresários, para um aumento dos lucros; pela inabilidade de conseguir que o aumento da produção de alimentos siga o mesmo ritmo da produção de outros artigos; e, assim por diante, sendo apontadas várias e diferentes causas. Ora, todas essas explicações podem, de certo modo, ser corretas. Se qualquer desses fatores contribuir para o aumento do estoque monetário, dará origem à inflação, mas se não levar a um aumento do estoque monetário, não produzirá inflação.

Com isso, qualquer expansão monetária ou creditícia além de certos limites levaria apenas à elevação nominal dos preços, sem afetar, no longo prazo, as variáveis reais da economia (renda e emprego). O monetarismo acompanharia o pensamento econômico de

Roberto Campos ao longo de quase toda a sua vida de intelectual público. O mesmo não se daria com relação às suas ideias sobre planejamento econômico.

Ao longo do segundo quartel da segunda metade do século XX, as ideias *desenvolvimentistas* de Campos são abandonadas em favor de ideias liberais, centradas na liberdade econômica dos agentes de mercado e na diminuição da intervenção do estado na economia. Essa transformação coincidiu com o exercício do cargo de embaixador do Brasil *acreditado* em Londres, que exerceu entre 1975 e 1982. Nesse momento, Roberto Campos assiste *in loco* ao ocaso da economia britânica. Ao recordar esse período, destaca os fracassos dos governos Trabalhistas de Wilson e Callaghan, entre 1974 a 1979, no país britânico:

Os anos de Wilson e Callaghan foram para mim férteis em lições. Convenci-me da ineficácia das receitas trabalhistas de paternalismo governamental; convenci-me da inutilidade de ataques gradualistas à inflação; convenci-me das enormes desvantagens da estatização de empresas, que passaram a representar enorme carga orçamentária (CAMPOS, 1994: 990).

É, portanto, na segunda metade da década de 1970 que se nota uma clara e definitiva alteração do pensamento econômico de Roberto Campos. Nessa fase, incorpora preceitos de economia normativa assentados na economia de mercado, abandonando o ideal *desenvolvimentista não nacionalista*, que propugnava as intervenções do estado serem vitais ao desenvolvimento econômico do Brasil.

A defesa do sistema de mercado implicava, dessa forma, superar as estruturas do modelo de desenvolvimento econômico dirigista que defendeu ao longo do primeiro quartel da segunda metade do século XX. Em entrevista à revista Playboy em maio de 1987, Campos (1988: 151) compara seu pensamento econômico do primeiro quartel da segunda metade do século XX com o do segundo quartel, contemporâneo ao momento da entrevista:

Eu acreditei no planejamento. Hoje acredito que a economia é demasiado complexa para as previsões e intuições dos planejadores. Não há baterias de computadores, não há gênios tecnocráticos capazes de prever e agir a tempo de corrigir o mercado. E eu prefiro as incorreções, as imperfeições do mercado às imperfeições da burocracia. (...). Eu acreditava no intervencionismo do planejador e na benevolência do estado. O estado sabia prever e devia prover. Hoje eu acho que o estado não sabe prever e não é capaz de prover. Aliás, o estado é uma entidade abstrata, a rigor não existe. O que existe são funcionários em carne e osso, com interesses às vezes mesquinhos e com apetites às vezes tirânicos.

Isso não significava que as economistas de mercado sempre fossem mais eficientes que as dirigistas. Em palestra na Universidade de Brasília, em 1979, reconhecia que o dirigismo poderia se adaptar a sistemas econômicos incipientes, diferentemente do que se sucederia em economias mais complexas:

As economias dirigistas são instrumentos superiores quando se trata de romper os moldes feudais e de eliminar a pobreza absoluta em economias incoesas, mas tropeçam quando se trata da administração de economias mais complexas. São menos eficientes quando as relações de produção tendem a ser personalizadas (como na agricultura e nos serviços), ou quando a produção depende de um fluxo de retroalimentação informática muito rápido (como nas indústrias leves) (CAMPOS, 1987: 143).

Haja vista a complexidade do sistema econômico brasileiro, a opção pela economia de mercado em detrimento da dirigista se tornava um imperativo para o estado brasileiro. Em economias de mercado, contudo, o estado não seria um ente amorfo, despojado de funções e atribuições. Teria, conforme estabelece Campos (1988: 142), o papel de “prover nutrição básica, educação, saúde e saneamento. O que não é possível é fazer-se uma opção social e ao mesmo tempo manter intacto o estado empresarial”, visto que, “quando o estado se expande como empresário, encolhe como provedor. Tem postos de gasolina que não precisava ter, e não tem postos de saúde que deveria ter” (1984: 178), por exemplo.

A experiência internacional frequentemente citada por Roberto Campos como exemplo de implementação exitosa do modelo de economia de mercado dizia respeito aos países Tigres Asiáticos. Destacava, nesse sentido, o fato de essas nações em desenvolvimento – Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong – terem experimentado similar choque econômico ao vivenciado pela América Latina ao longo dos anos oitenta; não obstante, o desempenho econômico identificado entre esses dois conjuntos de países foi sobremaneira distinto. Citando os dados do Relatório de 1982 do Banco Mundial, Campos salienta que a taxa média de crescimento econômico dos países do Leste Asiático foi, entre 1980 a 1982, de 4,9% ao ano, enquanto que a América Latina e Caribe, no mesmo período, foi de 0,7% (CAMPOS, 1985: 164). Sublinha, ademais, que os países Tigres Asiáticos conseguiram conter a inflação abaixo de 10% após os choques externos, diferentemente do Brasil, cuja taxa de inflação nos anos oitenta chegava à marca de três dígitos.

A diferença entre desempenhos econômicos tão distinta entre países em desenvolvimento se deu, de acordo com Roberto Campos, devido aos modelos econômicos implementados nos Tigres Asiáticos e no Brasil. No Leste Asiático, prevalecia um modelo de preservação da “economia de mercado”, de “maior liberdade no sistema de preços”, de “relativa estabilidade nas regras do jogo” e de “políticas fiscal e monetária de tipo ortodoxo e monetarista e de orientação exportadora” (CAMPOS, 1985: 164-165). Esses pressupostos se diferenciavam do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, no qual prevalecia a substituição de importações; as subvenções e o tabelamento de preço; o estruturalismo na política monetária e keynesianismo na fiscal; e o excesso de intervenção e regulamentação estatal nas atividades econômicas do país.

O pensamento econômico de Roberto Campos entre o terceiro e o quarto quartel do século XX não se diferencia essencialmente pelos fins que propugnava no atingimento do desenvolvimento econômico pelo Brasil, porque, em ambos os casos, os objetivos residiam no binômio crescimento econômico-estabilização monetária. Os meios para atingi-los eram, contudo, distintos. Se antes isso se daria por intermédio do planejamento estatal, no último quartel do século XX Campos passou a advogar pelo dinamismo das relações de mercado, mantendo, contudo, os pressupostos monetaristas associados à estabilidade monetária da economia, os quais permaneciam orientando seu pensamento econômico desde a fase primeira de seu pensamento econômico.

As funções que exercera na Administração Pública também se cambiariam, *pari passu* seu pensamento econômico. Nessa *primeira fase*, entre a década de 1950 até a de 1970, Campos exerceu cargos ligados ao Poder Executivo – v.g. diplomata de carreira, ministro de estado, dirigente do BNDE –, para, numa *segunda fase*, incorporar funções de membro do Poder Legislativo – senador da República entre 1983 a 1990, e deputado federal entre 1990 a 1998. É no exercício de parlamentar federal que Roberto Campos destacar-se-ia ao advogar a necessidade de se implantar no Brasil uma economia de mercado, em oposição ao modelo *desenvolvimentista* renitente no país, desde os anos 1930 até a década de 1980.

2.2. A ARTE DA POLICRATIA BURKIANA

Após sete anos como embaixador brasileiro em Londres, Roberto Campos se licencia de suas funções no Itamaraty, a fim de dar início a sua candidatura ao Senado, pelo estado do Mato Grosso. Para tanto, filia-se ao partido de sustentação do governo Figueiredo (1979-1985), o PDS²¹.

Estavam agendadas, em 1982, eleições diretas para o cargo de senador da República, renovando 1/3 do total de membros do Senado Federal, além dos cargos de governador estadual, de deputados federais e estaduais, de prefeitos e de vereadores. Para credenciar seu nome ao pleito de senador pelo Mato Grosso, Roberto Campos afilia sua campanha a projetos de escopo estadual. Visando a dirimir o que entendia ser os principais gargalos do estado, negocia, em campanha, financiamento junto a bancos privados e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento para projetos em energia e transporte do estado mato-grossense (CAMPOS, 1994: 1064-65). Isso, conforme relata (1994: 1065), não excluiu a necessidade de lidar com a política paroquialista, incluindo auxílios a, por exemplo, dentaduras, cadeiras de roda, realização de partos e enterros e viagens.

Em período de campanha, Roberto Campos concede entrevista à revista *Manchete*, em julho de 1982. A fim de definir a *cepa* de agente político que se tornaria no Senado Federal caso fosse eleito, Campos cunha nessa oportunidade o termo *policrata* (formado pelo processo de composição de palavra conhecido na gramática normativa por *aglutinação de palavras*), que conflui dois matizes distintos de vida pública²². O primeiro matiz é o técnico, expresso pela experiência que acumulou como tecnocrata; e o segundo é o político, condição inerente ao cargo de senador da República a que pleiteava assumir no momento em que concedeu a entrevista. Por meio da junção entre as duas primeiras sílabas do substantivo *político* e as duas últimas sílabas do outro substantivo, *tecnocrata*, Campos alinha o neologismo *policrata* (1982: 20):

²¹ Com a lei 6.767, de 1979, que extinguiu o bipartidarismo prevalecente desde o início do Regime Militar, novos partidos políticos foram criados e outros alteraram-lhe o nome. Este foi o caso da Arena, que se tornou o Partido Democrático Social (PDS). Ao lado da oposição ao governo militar, o MDB, liderado por Ulisses Guimarães, tornou-se o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Leonel Brizola e Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, fundam respectivamente o Partido Democrático Brasileiro (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

²² O termo é cunhado pela resposta de Campos à primeira pergunta da entrevista: “Como está se sentindo nesta sua transformação de técnico de gabinete e embaixador num candidato político?”. A matéria é introduzida com a seguinte lide: “O embaixador Roberto Campos trocou a tranquilidade da embaixada do Brasil em Londres pela incômoda e difícil posição de candidato a senador por Mato Grosso. Depois de ter sido o mágico autor da recuperação brasileira em 1964 e 1965, ele agora procura transformar-se num policrata, numa composição de vivência política com experiência técnica. (...)” (1982: 20).

Há duas formas de saber. Uma é conhecer. Outra é sentir. O tecnocrata conhece. O político sente. Um conhece os limites do possível. O outro vocaliza as angústias do necessário. E a visão de prioridade é diferente. Aquele pode pensar na próxima geração. Este tem de pensar próxima eleição. Um privilegia a análise. Outro, a intuição. Quando as duas coisas se aliam, surge um estadista, espécime raro e valioso. Estou procurando transformar-me num policrata, buscando a experiência política, sem perder a experiência técnica. É um esforço válido. (...).

Infere-se que o *papel parlamentar* de *policrata* é derivação direta do *papel* de *trustee* ou de *representante burkiano*, visto ambos prezarem pela independência de pensamento e de ação na vida pública parlamentar. O *policrata* especificamente orientaria decisões por suas qualificações técnicas matizadas por sua intuição política. Assim, mesmo antes da eleição, o candidato Roberto Campos não escondia do eleitor seu intento em perfilhar política parlamentar pautada por seu perfil técnico, calcada na arte da *policratia* que esboçava durante o pleito ao cargo senatorial, em que pesem suas ações paroquialistas durante a campanha.

A campanha eleitoral de Roberto Campos ocorre, entretanto, numa conjuntura econômica desfavorável ao governo. Em 1983, a inflação atingira pela primeira vez a marca de três dígitos; o crescimento econômico era negativo; e o desemprego, ascendente (*vide* Tabela 1). Em agosto de 1982, o México declarou moratória da sua dívida externa e o governo Figueiredo (1979-1985) postergava formalizar acordo com o FMI que honrasse com os compromissos internacionais do Brasil.

Tabela 1: Crescimento do produto (%), inflação (%) e desemprego (%) no Brasil (1981-1983)

| Ano | Crescimento do Produto | IGP-DI | Desemprego |
|------|------------------------|--------|------------|
| 1981 | -4,25 | 95,20 | 7,9 |
| 1982 | 0,83 | 99,73 | 6,3 |
| 1983 | -2,93 | 211,02 | 6,7 |

Fonte: para os dados do crescimento do produto e da taxa de desemprego urbano aberto, IBGE; para a inflação, Ipeadata.

Diante disso, a oposição venceu nos principais estados: Tancredo Neves e Franco Montoro, ambos do PMDB, vencem em Minas Gerais e em São Paulo, respectivamente; e Leonel Brizola, do PDT, elege-se governador do Rio de Janeiro (SKIDMORE, 1988: 455). O mesmo não se deu no Mato Grosso, onde o PDS ganhara as eleições no Executivo

estadual e no Senado Federal. Assim, Júlio Campos se sagra governador e Roberto Campos, senador, com mais de 38% dos votos.

Recém-eleito senador, Campos concede entrevista à revista IstoÉ em 1983. Nesta oportunidade, é indagado sobre as diferenças entre a visão do tecnocrata, que exercera durante quase toda a sua vida profissional, com relação à do político, que passaria a desempenhar ao longo dos próximos oito anos. A essa indagação responde que (CAMPOS, 1987: 108-109)

(...) ambos [o tecnocrata e o político] são animais necessários. O tecnocrata tem mais facilidade para “bolar” os esquemas de longo prazo, as soluções *soi-distant* definitivas. E sente um certo orgulho de ser livre para agir de acordo com o interesse público (esquecendo-se de que o público é afinal um somatório de pessoas, às vezes com interesses mesquinhos). Por isso acusa o político de misturar irresistivelmente a promoção pessoal com o interesse coletivo. É verdade que o político sofre a tirania do cotidiano. Pensa mais regionalmente do que nacionalmente, e às vezes reduz sua região ao limite de sua “clientela”. Mas em compensação tem de provar que é útil à comunidade. O tecnocrata profere julgamentos. O político é constantemente julgado, o que o torna mais flexível na correção dos erros, mais alerta para as prioridades humildes. Por que precisamos dos dois? Porque a sociedade precisa de acumular e de distribuir. O tecnocrata é melhor nas técnicas de acumulação. É tendencialmente *produtivista*. O político cuida melhor da distribuição. É tendencialmente *distributivista*. A sábia dosagem das duas coisas é o segredo do desenvolvimento estável.

A conjugação entre ambos os perfis públicos – o de tecnocrata com o de político, que, na pena de Campos se uniriam pelo neologismo *policrata* – seria o desafio que o senador mato-grossense sabia que iria enfrentar no Senado Federal, nos anos seguintes. Tratar-se-ia de uma construção cujos “esquemas de longo prazo”, visando ao “interesse público” e às “técnicas de acumulação”, teriam de ser administrados com a necessidade de se “provar que é útil à comunidade” e com a “tirania do cotidiano”.

Nessa equação – pontifica Campos, na mesma entrevista – o eleitorado não deveria ser ludibriado, mas sim ter suas demandas manejadas pelo agente político. Assim, de acordo com Campos (1987: 108), “não é necessário mentir ao povo. Mas é necessário mercadejar a esperança. Já foi dito que a arte do político é transformar a esperança num bem de consumo. Só assim escapamos da crueldade do cotidiano”.

Esse exercício de “mercadejar a esperança” demandaria ações políticas que informassem à sociedade suas posições e decisões no Congresso Nacional. Os artigos que publicava nos veículos da grande imprensa – *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo*

e *O Globo*, por exemplo –, bem como as palestras que ministrava em órgãos públicos e privados e as entrevistas que concedia a veículos de mídia tinham, assim, importante papel nesse mister informativo. Mais do que isso, eram importantes canais na arte de sua *policratia*, na medida em que compunham os meios pelos quais ventilava suas ideias e justificava suas ações e decisões políticas à sociedade que representava no Parlamento.

Assim, Roberto Campos não era apenas um colunista regular em periódicos de grande circulação, mas, antes disso, partícipe das discussões públicas sobre os temas atinentes às principais questões nacionais. Complementava esta atividade ao exercício de seu mandato parlamentar, de forma a aproximar ambas essas funções públicas. Valia-se, assim, dos canais da grande imprensa para expressar suas tomadas de posições (*position-taking*).

De acordo com Mayhew (2004), contudo, a atividade política de tomada de posição pelo parlamentar deve se expressar nos assuntos de interesse de seu eleitorado, evitando temas conflituosos. No modelo burkiano de representação política, esses pressupostos são flexibilizados. Isso se dá em razão do fato de o eleitorado, nesse modelo de representação, não se confundir com o público-alvo a cujas ações do parlamentar burkiano se dirigiriam. O público-alvo do parlamentar burkiano é, na verdade, toda a sociedade nacional, e não o seu eleitorado tão somente. Em segundo lugar, a busca pelo parlamentar burkiano em atingir o interesse de toda a nação tenderia a obliterar freios à discussão de temas conflituosos caso dissessem respeito ao que entende ser o interesse nacional. Afinal, a ontologia da representação burkiana reside justamente na emissão e na discussão de ideias cuja amplitude albergue toda a sociedade e cuja importância coincida com o interesse nacional.

As ações políticas de Roberto Campos tenderiam a redefinir a tipologia de Mayhew em favor do modelo burkiano de representação, haja vista expressarem, por meio de seus artigos, posicionamentos que diziam respeito a toda a sociedade nacional, em detrimento de seu eleitorado estadual tão somente. Ademais, percebe-se que Campos estaria disposto a discutir temas à medida que os julgasse relevantes ao que compreendia ser o interesse da nação. Assim, a importância que dava ao assunto, mais que seu cálculo de sobrevivência política, era o que definia sua oportunidade em abordá-los.

Nesse sentido, Campos transforma o *locus* onde discutia as questões nacionais por meio de seus artigos e palestras numa *arena eleitoral* que albergava toda a sociedade. Esta arena era onde tornava públicas suas ideias, seus posicionamentos e suas decisões no Congresso, na *arena parlamentar*, adaptando a tipologia *mayhewiana* ao modelo burkiano de representação parlamentar.

2.3. AS LIÇÕES DO PASSADO E AS SOLUÇÕES DO FUTURO

O primeiro discurso que Roberto Campos proferiu no Senado Federal – *As lições do passado e as soluções do futuro*²³ – delineou as principais ideias-base que conformariam sua representação parlamentar no Congresso Nacional. A repercussão de sua peça discursiva foi ademais significativa. Conforme relata matéria publicada na revista *Veja* (1983), 35 dos 40 dos senadores presentes no Congresso interromperam suas atividades de rotina tão logo o senador mato-grossense começara a falar na tribuna (1983: 36): “duas horas depois, a planeia constatou que valera a pena: naquela tarde, o Senado presenciara ser esculpido à sua frente um monumento à lógica e à inteligência” (1983: 36). O semanário acrescenta ainda que

(...) desde o discurso de despedida de Tancredo Neves em março passado [em 1983], nenhum outro pronunciamento no Congresso teve a importância e a qualidade da fala de Campos (...). Os quatro maiores jornais do país trouxeram Campos para suas primeiras páginas e publicaram a íntegra do discurso, assegurando-lhes circulação raramente alcançada pelos mais bem-sucedidos best-sellers (1983: 36).

No centro da crítica do senador estava o “gigantismo estatal” do estado brasileiro (1987: 27). Seria, assim, o estado e sua estrutura burocrática ineficiente a raiz da crise econômica do país, que resultava em crescente inflação, baixo desenvolvimento econômico e desrespeito às leis²⁴.

²³ A peça pode ser consultada na obra *Ensaios Imprudentes* (CAMPOS, 1987: 11-48).

²⁴ Nessa peça discursiva, sete grandes problemas do país foram tratados por Campos, alinhados pela seguinte divisão temática: 1. A displicência demográfica; 2. A imprevidência energética; 3. A sacralização do profano (tratando do intervencionismo estatal e do desrespeito à hierarquia das leis); 4. A nova demonologia (FMI, as multinacionais); 5. A gaveta dos sonhos (a ilusão da ilha de prosperidade, a cura indolor da inflação, a ilusão distributiva). 6. A panaceia jurisdicista; e 7. As lições e as soluções da crise. Em que pese a riqueza do tratamento analítico dado pelo senador do PDS aos temas que optou explorar, nesta seção aludiremos apenas aos trechos do discurso que destacam os temas a serem aprofundados no estudo de caso do capítulo seguinte, destacando-se, assim, a ‘burocratização do setor informático’, a ‘explosão inflacionária’ e a ‘soteorologia de nova Constituição’.

Destaca Campos que o estado brasileiro sofre, além da esclerose burocrática, de influência excessiva dos órgãos de segurança (CAMPOS, 1987: 23):

Este Senado talvez não saiba que a importação de qualquer medidor de vazão, máquinas de calcular ou aparelhos médicos, desde que eletrônicos, está sujeita à prévia e expressa manifestação de uma secretaria do Conselho de Segurança Nacional! (Comunicado nº 41 da Cacex).

Esse fato trata-se de uma “exorbitação funcional” que, de acordo com Campos, “sofrem as mais sólidas democracias”, razão pela qual estão “sujeitas a algum tipo de supervisão legislativa, sem o que se tornam irreconhecíveis mesmo aos olhos de seus criadores” (CAMPOS, 1987: 26). Era isso o que estava se sucedendo com os órgãos nacionais de segurança, que abandonavam sua prerrogativa primordial de municiar o processo decisório do presidente da República e dos ministros de estado à medida que incorporavam funções de fomento de setores econômicos do país. Exemplo dessa impostura estava no regime de proteção do estado à indústria de informática.

Em sua exortação, o senador recém-eleito destaca que a técnica de proteção ao setor informático brasileiro focado na reserva de mercado prejudicava o consumidor ao criar oligopólios e ao gerar excessiva burocratização. Atacando a reserva de mercado, Campos defendia um sistema de proteção à indústria informática baseado na proteção aduaneira e na criação de incentivos fiscais e creditícios para pesquisa e desenvolvimento do setor informático brasileiro:

Ninguém deseja que nossa nascente indústria se exponha a um “vendaval de competição”. Mas é convincente manter-se pelo menos uma “brisa de competição”, a fim de que os consumidores e usuários possam aferir o grau de avanço tecnológico do produto, conheçam os preços de nossos competidores no comércio internacional, e para que a sociedade possa medir os custos reais da proteção, que se quer limitada no tempo e não ofensiva à competitividade dos usuários (CAMPOS, 1987: 24).

A burocratização do setor informático implicava transferir decisões empresariais a órgãos estatais, dificultando o desenvolvimento da indústria e prejudicando consumidores e usuários. Essa centralização decisória no estado seria decorrência direta do “gigantismo estatal”, cujo excesso de dirigismo econômico produzia distorções no mercado e atraso tecnológico na sociedade.

Outro fenômeno que o senador mato-grossense extrai desse “gigantismo estatal” brasileiro é a explosão inflacionária. Segundo Campos, “não há disputa sobre o

diagnóstico da causa imediata da escalada inflacionária – o déficit do setor público” (1987: 41) –, visto “o setor público federal brasileiro despender 40% do PIB” (1987: 42). Feito o diagnóstico, o senador destaca a terapêutica. A primeira ação a ser tomada pelo estado brasileiro seria “o retorno do Banco Central às suas funções exclusivas de autoridade monetária”, pois se transformou “num banco rural, cúmplice, ao invés de disciplinador da expansão monetária” (CAMPOS, 1987: 42-43); a segunda, a observância de um sistema de orçamento consolidado, conforme o art. 62 da Constituição vigente; e a terceira, uma reforma tributária que descentralize as receitas em favor dos municípios e simplifique o sistema de tributos nacional (CAMPOS, 1987: 42-43).

Adotando-se essas providências, o “gigantismo estatal” diminuiria sobremaneira. Não obstante, as várias prerrogativas de que gozam o estado brasileiro não decorreriam de deficiências meramente estruturais de seu aparato administrativo. Trata-se antes de uma mentalidade arraigada nas classes política e burocrática do país. Exemplo dessa *etologia* brasileira identificada por Roberto Campos estaria na defesa de uma nova Constituinte por meio da qual direitos, uma vez positivados, seriam todos providos à sociedade.

Nesse contexto, Campos critica “a soteriologia dos que veem numa nova Constituição, ou numa nova Constituinte, virtudes balsâmicas” (1987: 37), e destaca que “o problema brasileiro nunca foi fabricar Constituições, mas sim cumpri-las” (1987: 38). Por essa razão, defendia que o Congresso votasse emendas à Constituição de 1967 ao invés de substituí-la por outra Carta:

[P]refiro à feitura de uma nova Carta Magna a via humilde de votar neste Congresso emendas concretas e adelgaçantes, votando-se tanto quanto possível aos lineamentos originais da Constituição de 1967, que me parece a mais realista de todas para um país em desenvolvimento. Ao abandonar o modelo americano de balanço de poder, ela admite, como é a tendência das Constituições modernas, um Executivo forte, com poder de iniciativa para planejamento e coordenação, moderado por um Poder Legislativo revisor e fiscalizador, e por um Judiciário com suficiente autonomia para interpretar as leis e dispensar justiça, ainda que lenta. (CAMPOS, 1987: 38).

Todos esses apontamentos se alinharam à representação parlamentar que erigiu ao longo dos oito anos de seu mandato de senador.

2.4. PROPOSIÇÕES DE LEI E IDEIAS ECONÔMICAS EM ROBERTO CAMPOS

Ao longo de seu mandato de senador da República, Roberto Campos encaminhou 16 proposições – 15 projetos de lei e um projeto de resolução do Senado, sendo 10 projetos apresentados assim que tomou posse no Senado, em 1983. Nenhuma proposição de sua autoria foi aprovada, contudo.

As 10 proposições encaminhadas em momento que se seguiu ao seu discurso inaugural no Senado visavam, conforme define em suas memórias, a solucionar a crise econômica pela qual o país passava no período: “Era [o conjunto dos projetos de lei] um programa de governo que, se adotado à época, teria contribuído para evitarmos a década perdida” (CAMPOS, 1994: 1076). Ao longo do restante de seu mandato, despachou outras seis proposições.

As proposições de autoria de Roberto Campos podem ser divididas em cinco grupos temáticos:

a) No primeiro grupo, destacam-se oito proposições que previam medidas para a flexibilização do mercado de trabalho e a assistência ao desemprego. Os projetos nº 133, 134, 135, 137, 140 e 141 foram encaminhados em 1983, e os 103 e 104, em 1989.

O projeto de lei nº 133 objetivava reforçar dotação do fundo de assistência ao desemprego. As fontes desse reforço adviriam de 5,48% da remuneração anual ou de 0,46% da remuneração anual dos assalariados, e de 0,005% do montante dos lucros dos empregadores das empresas privadas. Por meio desse projeto, visava-se amparar o crescente número de desempregados no país. Com o projeto de lei nº 134, visava-se a estabelecer a livre negociação salarial entre empregados e empregadores, que se daria por acordos estabelecidos entre os sindicatos locais das respectivas categorias envolvidas e os dirigentes. A aplicação da lei, caso aprovada, vincular-se-ia, contudo, ao art. 5º e seus parágrafos da lei 4.330, de 12 de junho de 1964, que condiciona as decisões. No projeto de lei nº 135 criavam-se contratos de trabalho simplificados, a fim de facilitar novos empregos. Estabelecia que, no período de dois anos, estaria facultado a pessoas jurídicas de direito privado contratar empregados em regime especial, cujos pressupostos de contratação e de pagamento de encargos seriam simplificados.

Disposto no projeto de lei nº 137 estava a criação nas empresas privadas da disponibilidade remunerada que valeria como alternativa à dispensa de empregados. Nesse sentido, as pessoas jurídicas que, em razão da crise econômica, teriam de reduzir

suas atividades e seu quadro de pessoal poderiam optar pela disponibilidade remunerada dos empregados. Estes não seriam demitidos mas desligados temporariamente de suas atividades na empresa, recebendo fração correspondente a seus salários, prevista no projeto de lei.

No projeto de lei nº 140, Roberto Campos objetivava favorecer as aposentadorias e a renovação de quadros, que se daria tornando os pagamentos mensais a título de aposentadorias despesas legítimas, deduzindo-as, assim, do lucro tributável. E na proposição nº 141, o autor objetivava agilizar as reduções de jornada de trabalho, de forma a evitar despesas por meio da diminuição do número de horas trabalhadas e dos pagamentos efetivados.

O desemprego era tema candente à época. Em 1983, atingira 6,7%²⁵. Segundo Campos (1994: 1077), um fator importante para o desemprego residia na rigidez do mercado de trabalho. Flexibilizá-lo era o que os projetos de lei destacados acima postulavam, visando a diminuir o número de desempregados. Segundo Campos (1994: 1077), um fator importante para o desemprego residia na rigidez do mercado de trabalho. Flexibilizá-lo possibilitaria, assim, reverter o quantitativo de empregados informais.

Em 1989, Roberto Campos encaminha ainda o projeto de lei nº 102 e o nº 103, que respectivamente tratam da livre negociação salarial no setor privado e de medidas de flexibilização do mercado de trabalho, renovando aspectos legais dos projetos de lei nº 134 e nº 141, em consonância com a nova Constituição, a Carta de 1988.

b) No segundo grupo, distinguem-se os projetos de lei visando a melhorar a relação capital-trabalho e as condições de pagamento salarial. Destacam-se, nesse sentido, o projeto nº 138 e o nº 189, ambos encaminhados em 1983. No projeto de lei nº 138, prevê-se, assim, o pagamento adicional (distribuição eventual) a empregadores, conforme auferir-se aumento da produtividade e lucro da empresa. Essa medida relacionava-se ao dispositivo constitucional de participação dos empregados nos lucros das empresas. De acordo com Campos, a intervenção do estado nessa matéria deveria se

²⁵ Vide Tabela 1. Esta taxa revela, contudo, o índice de desemprego aberto, que não distingue a situação de um indivíduo empregado no setor formal de outra em que se exerça qualquer atividade no setor informal. Conforme destaca João Sabóia (1986: 89), em 1983 o percentual de trabalhadores sem carteira assinada era de 30,7% da população economicamente ativa. O desemprego *de facto* era, assim, maior do que o registrado nas taxas oficiais.

limitar a estabelecer o caráter *eventual* da participação e a isentar a distribuição de lucros de quaisquer encargos previdenciários e fiscais (CAMPOS, 1994: 1078).

No projeto de lei nº 189, visava a estabelecer os critérios sobre a antecipação parcelada da gratificação salarial (o décimo terceiro salário) e respectiva correção monetária, a fim de evitar a correção inflacionária.

c) No terceiro grupo, estão três projetos sobre a privatização de empresas e serviços. São os projetos nº 139 e nº 136, encaminhados em 1983, e o projeto nº 104, apresentado em 1989. O projeto de lei nº 139 objetivava instituir o programa de repartição de capital. Por meio dessa proposição, visava-se a criar mecanismo institucional de repartição acionária de empresas brasileiras que sejam propriedade da União. No projeto de lei nº 136, autoriza-se a delegação da atividade de previdência social a empresas privadas, objetivando privatizar parte do sistema de previdência social, por meio da delegação de funções a empresas privadas, com o consentimento dos trabalhadores segurados (CAMPOS, 1994: 1080). Com isso, privatizar-se-iam serviços de previdência social. Estabelecia-se um processo de privatização que, conforme Campos define (1994: 1079-1080),

(...) consistiria na transferência gratuita e imediata da propriedade do capital das empresas federais, por dispositivo legal, a um amplo universo constituído pelos contribuintes da previdência social, pelos funcionários públicos e pelos trabalhadores rurais filiados ao Programa de Assistência ao Trabalhador. Seria, por assim dizer, uma devolução ao setor privado do capital das empresas que, no fundo, haviam sido formadas por contribuições e impostos. As empresas públicas passariam então a ser realmente do público, e não de tecnocratas administradores e políticos manipuladores.

Trata-se, assim, de clara vinculação ao modelo de privatização da Grã-Bretanha, que de fato influenciou vários outros países. Contudo, as desnacionalizações promovidas pelo governo Thatcher ganhariam corpo apenas a partir de seu segundo mandato, em 1984, cerca de um ano após o momento em que Campos apresentou esses projetos de lei.

Finalmente, por meio do projeto de lei nº 104, de 1989, Campos pretendia extinguir as empresas estatais deficitárias, privatizando-as ou liquidando-as.

d) No quarto grupo, destaca-se o projeto de lei nº 48, de 1984, acerca da política nacional de informática²⁶.

e) O projeto de lei nº 142, de 1983, e o projeto de resolução 23, de 1985, compõem grupo de posições versadas sobre a racionalização da estrutura de preços de combustível e sobre tramitação da proposta de fiscalização e controle da comissão de fiscalização e controle do Senado Federal. O projeto 142 regularizaria, sem aumento de incidências, o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos. Com isso, visava-se a disciplinar e garantir a participação dos estados e municípios no Imposto Único. Com o projeto de resolução nº 23, de 1985, Campos objetivava normatizar o tramite das propostas de fiscalização e controle previsto no regimento interno do Senado.

Os principais grupos de projetos de lei destacados estão nas alíneas “a” e “c”, versando respectivamente sobre a desregulamentação, neste caso especificamente tangente ao mercado de trabalho, e sobre a privatização. Tratava-se assim de medidas visando à diminuição da interferência estatal em favor do aumento das relações de mercado, *vis-à-vis* ao que se sucedia em democracias como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América.

No Brasil, contudo, esses temas suscitavam parca discussão, visto os marcos do *desenvolvimentismo* ainda permanecerem quase intactos²⁷. De acordo com Sebastião Cruz (1997), os dirigentes econômicos brasileiros entendiam, de maneira geral, que o caráter estrutural da crise econômica do país advinha das dificuldades de financiamento

²⁶ Trataremos desse tema no próximo capítulo.

²⁷ Interessante notar que a conjugação entre a figura de um estado forte na economia, responsável por organizar o capitalismo brasileiro, com a de um estado provedor de direitos sociais era presente no imaginário da nação desde os anos trinta, consolidando-se durante o Estado Novo, e remanescendo ao longo do Brasil dos anos oitenta, fato que obstaculizava qualquer projeto de mudança no modelo de estado do país. O eminente historiador José Murilo Carvalho (2002), ao analisar a história da cidadania no Brasil, observa que o estado no país “é sempre visto como todo-poderoso, na pior das hipóteses como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (2002: 221). Essa situação seria tributária, de acordo com Carvalho, do fato de a concessão de direitos sociais no país ter sido implantada num período ditatorial, “de supressão de direitos políticos e de redução de direitos civis por um ditador que se tornou popular” (2002: 219). Com isso, estabelece Carvalho, inverteu-se no país a *pirâmide de Marshall*, em que a ordem de eventos históricos identificada com a concessão pelo estado aos cidadãos dos direitos civis antes dos direitos políticos, seguindo-se daí os direitos sociais ([i] direitos civis, [ii] direitos políticos e [iii] direitos sociais), não seria apenas cronológica, conforme se sucedeu na Inglaterra entre os séculos XVIII e XX, mas também lógica. Essa ordenação de eventos não ocorreu no Brasil, onde primeiro vieram os direitos sociais implantados em período ditatorial varguista que suprimiu os direitos políticos e reduziu os direitos civis, criando-se uma anomalia que se reflete, por exemplo, segundo o historiador mineiro, na “fascinação com um Executivo forte”, ou numa “cultura orientada mais para o estado do que para a representação”, o que Carvalho alcunha de ‘estadania’, em contraste com a cidadania” (2002: 221).

externo. A solução não passava, assim, por mudar o modelo econômico, mas sim por equacionar as restrições externas à obtenção de financiamento e crédito.

Essa suposição era reforçada pela retomada do crescimento da economia brasileira em 1984 e em 1985, crescendo respectivamente 5,4% e 7,8, influenciada principalmente pela recuperação da economia norte-americana (BOCCHI *et al.*, 2010: 150), e pela diminuição do desemprego. Apesar desses indicadores, a taxa de inflação nesse período mantinha-se na marca de três dígitos, conforme informa a Tabela 2.

Tabela 2: Crescimento do produto (%), inflação (%) e desemprego (%) no Brasil (1984-1985)

| Ano | Crescimento do Produto | IGP-DI | Desemprego |
|------|------------------------|--------|------------|
| 1984 | 5,4 | 223,81 | 7,1 |
| 1985 | 7,8 | 235,13 | 5,3 |

Fonte: para os dados do crescimento do produto e da taxa de desemprego urbano aberto, IBGE; para a inflação, Ipeadata.

Diante disso, a maneira encontrada pela equipe econômica do governo Sarney (1985-1990) para debelar o problema econômico da inflação saiu do ferramental de soluções derivado do modelo *desenvolvimentista*, baseado na intervenção do estado na economia. É o que argumenta Maria Almeida (1996: 222):

a primeira tentativa ambiciosa do presidente Sarney de banir a inflação – o plano Cruzado – incorporava todas as generosas ilusões democráticas da oposição democrática [o PMDB, que no governo Sarney tornar-se-ia situação]. Procurava promover, simultaneamente, a estabilidade dos preços, a redistribuição de renda e o crescimento econômico. Apoiava-se numa fé inabalável na capacidade de o estado conduzir e controlar os processos econômicos. O traumático malogro do Cruzado produziu junto aos economistas profissionais e às elites tecnocráticas a primeira fratura no consenso desenvolvimentista.

Não obstante essa “primeira fratura no consenso desenvolvimentista”, vozes contrárias à *viabilidade econômica* desse modelo encontravam dificuldades de ressoar no Brasil. Esse foi o caso de Roberto Campos, que defendia a substituição das correntes políticas econômicas estatistas e intervencionistas por reformas de mercado.

3. PREGANDO NUM DESERTO: A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS NO SENADO FEDERAL

O Brasil não gosta do sistema capitalista. Os congressistas não gostam do capitalismo, os jornalistas não gostam do capitalismo, os universitários não gostam do capitalismo. (...) Eles não sabem que não gostam do sistema capitalista, mas não gostam. Gostam do estado, gostam de intervenção, do controle, do controle do câmbio, o que puder ser conservador é melhor do que ser liberal. Essa é uma dificuldade imensa que temos, porque estamos propondo a integração do Brasil ao sistema internacional. Eles não gostam nem do capitalismo nacional, quanto mais do internacional, desconfiam de nossa ligação com o sistema internacional. O ideal, o pressuposto, que está por trás das cabeças, é um regime não capitalista e isolado, com estado forte e bem-estar amplo.²⁸
(CARDOSO, 2011: 428).

SUMÁRIO

3.1 – A batalha de Roberto Campos contra a política nacional da informática; 3.1.1 – Quadro histórico da Política Nacional de Informática no Brasil; 3.1.2 – Roberto Campos na batalha da política nacional de informática no Congresso Nacional; 3.1.3 – Política de informática governista vs. Política de informática de Roberto Campos; 3.1.3.1 – O lugar do estado e do mercado nos modelos de informática; 3.1.3.2 – Instrumentos de fomento da política nacional de informática; 3.1.3.3 – Amplitudes da atividade econômica de informática; 3.1.4 – A representação parlamentar de Roberto Campos na política nacional de informática; 3.2 – A batalha de Roberto Campos contra a heterodoxia econômica; 3.2.1 – O lugar de Roberto Campos no debate sobre as causas da inflação no Brasil oitentista; 3.2.2 – Roberto Campos entre a ortodoxia e a heterodoxia econômica do governo José Sarney; 3.2.3 – A representação parlamentar de Roberto Campos contra a heterodoxia econômica do governo Sarney; 3.3 – A batalha de Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte; 3.3.1 – A Assembleia Nacional Constituinte: evolução, procedimentos e ideologias; 3.3.2 – Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte; 3.3.3 – A representação parlamentar de Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte.

Este capítulo terá o objetivo de descrever e de analisar a representação parlamentar de Roberto Campos no Congresso Nacional. Apresentar-se-á, assim, o estudo de três casos que, segundo o próprio Campos (1994: 1080), sintetizam sua vida política no Congresso Nacional. Trata-se das ações parlamentares de oposição que empreendeu à política nacional de informática, à heterodoxia econômica do governo Sarney, e à instalação da Assembleia Nacional Constituinte e à Constituição de 1988. Orientar-se-á as análises que se seguem tentando identificar em que medida as ideias econômicas de Roberto Campos conduziram-lhe a representação parlamentar nessa tríade temática.

²⁸ Trata-se de orientação oral do presidente da República Fernando Henrique a Armínio Fraga, quando de sua sabatina no Senado Federal ao cargo de presidente do Banco Central, em 1999.

3.1. A BATALHA DE ROBERTO CAMPOS CONTRA A POLÍTICA NACIONAL DA INFORMÁTICA

Esta seção analisa o desenvolvimento da política nacional da informática no Brasil *vis-à-vis* a oposição que esse marco legal recebeu do senador Roberto Campos. Com a aprovação da lei 7232, de 1984, definia-se a política de informática no Brasil, garantindo, durante oito anos, a reserva de mercado para empresas de capital nacional na área de produção de bens e serviços relacionados à atividade de informática.

O senador Campos não se opunha ao desenvolvimento de um marco institucional sobre a atividade de informática no país; suas divergências dirigiam-se, na verdade, às políticas dirigistas e protecionistas a que o governo recorria, a fim de estimular esse mercado eletrônico. Mas qual o conteúdo de suas críticas? Que proposta alternativa tinha para o desenvolvimento desse setor? E de que maneira canalizou suas críticas ao projeto governista ao mesmo tempo em que pavimentou proposta alternativa à política de informática defendida pelo poder Executivo?

3.1.1. QUADRO HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA NO BRASIL

O Brasil define os principais marcos institucionais da política nacional de informática ao longo dos anos 1970. Em 1972, cria, por meio do decreto 70.370, de 1972, a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE), subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), com a missão de avaliar, racionalizar e disciplinar os investimentos do governo no setor informático, além de fomentar uma política de treinamento nessa área e controlar as importações de computadores (BRASIL, 1972).

Mas é somente em 1976 que a CAPRE recebe a incumbência de criar uma política nacional de informática brasileira. Assim nascia o decreto 77.118, de 1976, que restringia a importação de pequenos computadores e de seus periféricos. Era o primeiro passo rumo à política de reserva de mercado, que marcaria a política nacional do setor pelos próximos 25 anos. Além do controle de importações, à CAPRE caberia estabelecer uma política nacional de informática (PNI), de forma a desenvolver produção tecnológica autônoma para o país nesse setor (BRASIL, 1976).

Em 1979, a CAPRE é extinta, criando-se em seu lugar a Secretaria Especial de Informática (SEI), por meio do decreto 84.067, de 1979 (BRASIL, 1979). Subordinada

ao Conselho de Segurança Nacional, a SEI estabelecia na política de informática brasileira um viés estratégico, sensível à segurança nacional. Os aspectos econômicos e tecnológicos ficavam, assim, subordinados à proteção da soberania e à consecução da autonomia nacional, de forma a se atingir os meios de desenvolvimento de tecnologias que garantissem a identidade e a soberania da nação.

Nesse momento, Roberto Campos exercia o cargo de embaixador do Brasil em Londres. Em suas memórias, relembra que (1994: 1083)

De minha perspectiva em Londres, estávamos caminhando em direção errada, primeiro, pela militarização do problema, o que inevitavelmente levaria a excessivo dirigismo, e segundo, pelo protecionismo nacionalista. Ao invés de proteção ao nível de país (considerando-se nacionais todas as empresas que produzissem no país, independentemente da origem do capital), marchávamos para o conceito de proteção ao nível de empresa (proteção exclusivamente para as empresas de capital nacional).

Com a criação da SEI a proteção ao mercado de pequenos computadores e seus periféricos passou a se estender a vários setores, abrangendo segmentos de microeletrônica, teleinformática, automação de projetos e manufatura, controle de processos e software (ARCHER, 1989: 25). Por meio de decretos, a SEI estabeleceu que todos esses itens da eletrônica digital deveriam ser fabricados no país, vedando-se a importação de componentes digitais.

Ademais, as empresas de informática deveriam ter a totalidade do *capital votante*, bem como os *papeis acionários* com direito potencial de voto, em poder de pessoas físicas residentes e domiciliadas no Brasil. As empresas que não recebessem a aprovação da SEI para operar no Brasil somente poderiam permanecer no país caso fossem registradas na SEI. Nesse caso, contudo, não gozariam das vantagens tributárias e creditícias oferecidas às empresas oficiais (PAIM, 1985: 51).

Não obstante, todo o arcabouço jurídico da PNI era sustentado por decretos e atos normativos da SEI. Tratava-se de um frágil quadro institucional. Com o fim do Regime Militar, o Congresso Nacional poderia votar projetos de lei que, uma vez aprovados, revogariam atos normativos secundários sobre a política informática brasileira. Foi isso o que impôs ao poder Executivo federal encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando a regulamentar o setor informático do país.

3.1.2. ROBERTO CAMPOS NA BATALHA DA POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA NO CONGRESSO NACIONAL

A 30 de julho de 1984, o poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional projeto de lei – projeto de lei nº 10 do Congresso Nacional, de 1984²⁹ – dispendo sobre a PNI. O projeto continha 31 artigos, estabelecendo principalmente a reserva de mercado para o capital nacional no setor informático por oito anos. Segundo Dantas (1988: 267), o objetivo da PNI era

(...) a capacitação tecnológica do país na informática, reconhecendo a necessidade de se respeitar as peculiaridades sociais e culturais brasileiras e a privacidade de pessoas físicas e jurídicas. Entre os seus instrumentos, incluíam-se, além de mecanismos de incentivo e fomento, a delegação ao Executivo da faculdade de decretar proteções provisórias às empresas nacionais e a instituição, por exatos oito anos, a contar da data da publicação da lei, do controle às importações de bens e serviços.

O projeto de lei governista estabelecia, assim, o estado como o principal agente econômico, subordinando o mercado aos seus desígnios. O Executivo envia seu projeto com o mecanismo de decursos de prazo em caráter de urgência, que impunha ao Congresso a apreciação do projeto em até 40 dias, sob pena de o texto original da proposição ser aprovado integralmente, em função da defluência do prazo. A tramitação do projeto mobilizou dois grupos de parlamentares que manifestavam posições divergentes acerca do principal meio pelo qual o país desenvolveria sua indústria de informática. Havia, assim, os favoráveis e os contrários à reserva de mercado do setor informático.

Estranhamente, o apoio à política de reserva de mercado era presente entre parlamentares do principal partido de oposição ao governo – o PMDB –, enquanto a oposição a essa política encontrava ressonância no maior partido de sustentação do governo Figueiredo – o PDS. Este partido, entretanto, apresentava-se dividido sobre o tema. Por um lado, havia no PDS o grupo parlamentar pró-reserva, liderado pelos senadores Carlos Chiarelli e Marco Maciel, alinhados com o PMDB e com o poder Executivo; por outro, estava o grupo anti-reserva, capitaneado pelo senador Roberto Campos, que, conforme ele próprio descreve (1994: 1097), só podia contar dentro de seu partido com o apoio integral do senador João Lobo e parcial do senador Jutahy

²⁹ O texto integral da proposição pode ser consultada em SZMRECSÁNYI (1985: 265-275).

Magalhães. O senador mato-grossense conduzia assim política parlamentar eminentemente autônoma – ou *burkianamente* autônoma – com relação a seu partido.

Roberto Campos era, dessa forma, um dos principais parlamentares a expressar posicionamento contrário à PNI do governo. Segundo Tapia (1992: 112):

o debate sobre a institucionalização da política de informática esteve polarizado, grosso modo, entre duas grandes propostas: a primeira, apresentada pelo governo, que aperfeiçoava o modelo protecionista de reserva de mercado; e a segunda, de autoria do senador Roberto Campos, em parte inspirado na orientação vigente no setor de telecomunicações, que propunha uma modificação liberalizante.

Em abril de 1984, Campos, opondo-se à proposição governista, encaminhou projeto de lei sobre a política nacional de informática – projeto de lei nº 48, de 1984 – que propunha principalmente o fim da reserva de mercado e a extinção da SEI. Na justificção de seu projeto, pontua que “a experiência revelou que a indústria de informática depende, mais que outras atividades, de uma constante criatividade pessoal, e de excitação competitiva, que não se *compadece* com burocracia de licenças, controles e vedações” (CAMPOS, 1994: 1092).

Para desenvolver a indústria da informática no país, Campos, na justificção de seu projeto, estabelecia que “a filosofia adotada é de *mobilização* não de *restrição*”. Isso significava principalmente “a não proibição do ingresso de poupança externa, admitindo-se também empresas mistas ou estrangeiras, com liberdade de associação”; “a proteção do mercado interno brasileiro por meio de generosa proteção aduaneira, decrescente no tempo, para refletir o amadurecimento econômico e tecnológico das indústrias”; “a criação de incentivos para favorecer a assunção de controle majoritário por empresários nacionais, sem impor às empresas nenhuma fórmula compulsória de composição social”; e o “estímulo à exportação, não só como fonte de divisas, mas como meio de atingir escalas econômicas de produção” (CAMPOS, 1994: 1092).

O projeto de lei de Campos tramitou concomitantemente com o do Executivo. Este foi lido em plenário em 29 de agosto de 1984. Em função da tramitação em urgência imposta pela proposição, cria-se no Congresso uma comissão mista a fim de redigir um projeto substitutivo que conjugasse as emendas e sugestões apresentadas pelos parlamentares à proposição original de autoria do governo, de forma a estruturar um texto que tivesse condições de ser votado e aprovado no prazo estabelecido (DANTAS, 1988: 270).

Presidida pelo deputado Freitas Nobre, a comissão mista era composta por 22 parlamentares, sendo 11 deputados e 11 senadores. Entre os parlamentares, 12 eram do PDS, nove do PMDB e um do PDT. Roberto Campos tenta angariar o cargo de relator da comissão, mas é preterido pelo senador Virgílio Távora. Conforme descreve Dantas (1988: 271),

Roberto Campos começou a dar trabalho desde o primeiro momento. Decidido que o estratégico cargo de relator caberia ao PDS, imediatamente candidatou-se a ele. O Executivo, porém, ou sua parte favorável ao projeto, podia lhe opor um bom nome: o do senador Virgílio Távora, velho *cacique* da política cearense e principal tribuno de todos os governos militares, ao longo de 20 anos, nos debates do Senado sobre questões econômicas.

A partir do envio do projeto pelo Executivo e da instalação da comissão mista, o debate entre as posições favoráveis e contrárias à reserva de mercado tomaram corpo no Congresso Nacional. Nesse sentido, Roberto Campos, na condição de presidente da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, promoveu nessa Comissão, no segundo semestre de 1984, ciclo de palestras e audiências sobre a PNI brasileira com diferentes profissionais e autoridades de distintos setores do ramo informático, de forma a suscitar o debate sobre o tema.

O senador mato-grossense era, assim, agente político *burkianamente* interessado no debate de ideias sobre a PNI, tornando a CAE, no momento em que tramitavam no Congresso projetos de lei dispendo sobre a PNI, um importante *locus* de debates sobre o tema. Não raro, parlamentares favoráveis à implementação no país de uma política de reserva de mercado, em consonância com o projeto de lei governista – v.g. a deputada Cristina Tavares e o deputado Odilon Salmoria –, compareciam às reuniões da CAE, a fim de interpelar os convidados³⁰.

Na tramitação do projeto de lei governista, a oposição de Campos não destacava apenas a ineficiência do modelo informático; sublinhava outrossim a inconstitucionalidade da proposição. Recebida na comissão mista, o senador mato-

³⁰ No ciclo de palestras e audiências promovido por Roberto Campos, a CAE recebeu exposições de representantes de associações da sociedade civil – Hélio Azevedo, presidente da Sociedade dos Usuários de Computadores e Equipamentos Subsidiários (SUCESU); Firmino Rocha, presidente da ABINEE; José Maria Teixeira da Cunha Sobrinho, presidente da ASSESPRO; Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do grupo Gerdau; Edson Fregni, presidente da ABICOMP – e agentes do poder público – o Brigadeiro Tércio Pacitti, reitor do ITA; Danilo Venturini, ministro do Conselho de Segurança Nacional; Haroldo Corrêa Matos, ministro das Comunicações; João Camilo Penna, ministro da Indústria e Comércio; doutor José Dion de Melo Teles, presidente do SERPRO; Salomão Wajnberg, secretário-executivo do Grupo Executivo Interministerial de Materiais e Componentes (GEICOM); coronel Osiris Silva, presidente da Embraer.

grossense tentou impugnar a proposição, arguindo sua inconstitucionalidade. Ato contínuo, apresentou aos membros da comissão parecer do constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, segundo o qual artigos do projeto de lei do governo colidiam com princípios constitucionais³¹.

Conforme descreve Paim (1985: 85), o projeto, ao visar controlar as atividades de informática, restringia decisões das empresas desse setor em empreender, em se associar a outras empresas e em adquirir direitos de propriedade. Isso se choca frontalmente com o art. 170 da Constituição vigente, que consagrava a liberdade de iniciativa na ordem econômica do estado. O parecer, após ter sido lido por Roberto Campos na comissão, foi colocado em votação. A proposta foi, contudo, rejeitada por 16 votos a dois (PAIM, 1985, 86).

Na comissão mista, o projeto do Executivo recebeu número recorde de emendas. Ao todo, foram 264, apresentadas por 30 parlamentares (TAPIA, 1992: 122). As emendas foram examinadas pelo relator, elaborando um substitutivo que apresentasse condições de ser aprovado em votação plenária. No substitutivo, a política de reserva de mercado ao setor informático foi mantida, assim como o abrangente escopo da PNI prevista pelo projeto original do poder Executivo.

Do art. 24 ao 29 do projeto, previa-se a criação de distritos de exportação de informática, acolhida pelo relator da comissão a partir de emenda do deputado Gustavo Faria, que, por sua vez, atendia a uma sugestão do senador Roberto Campos, cuja proposição – o projeto de lei nº 48 –, entre os art. 20 ao 26, estabelecia legislação similar (TAPIA, 1992: 125). Com a criação dos distritos de exportação no projeto substitutivo, empresas que se instalassem nos distritos da SUDAM e da SUDENE gozariam de vários benefícios fiscais e creditícios.

Na comissão mista, o projeto do Executivo foi aprovado dia 27 de setembro de 1984. No plenário, foi votado dia 3 de outubro, aprovado por meio de um acordo das lideranças do PMDB, PDT, PDS e PTB. Com a aprovação do projeto governista, as

³¹ De acordo com Campos, a PNI violava o princípio constitucional da isonomia, diferenciando pessoas jurídicas sem justificativa plausível; o princípio constitucional da reserva legal, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou não fazer algo em virtude de lei, visto impor obrigações por meio de atos secundários; e o princípio constitucional da primazia da iniciativa privada, em que o governo só poderia intervir no domínio econômico em caso de incapacidade da iniciativa privada e em caso de segurança nacional, estabelecendo os limites e competências dessa intervenção em lei autorizativa (CAMPOS, 1985: 239).

demais proposições sobre o tema foram preteridas sobre a do governo, inclusive o projeto de Campos. Em 30 de outubro, o presidente Figueiredo sanciona o projeto do Executivo, apondo-lhe, contudo, 23 vetos em expressões e palavras esparsas ao longo do texto. A lei da informática – lei 7.232, de 1984 – entrou em vigor dia 9 de abril de 1985 (TAPIA, 1992: 126).

A despeito de ter sido considerado *prejudicado* em função da aprovação do projeto de lei governista, a proposição de Roberto Campos era a principal alternativa à proposta do Executivo (TAPIA, 1992). Interessa-nos ressaltar as diferenças entre esses projetos no que tange (i) ao papel atribuído ao estado e ao mercado, (ii) aos instrumentos políticos de fomento no mercado informático do país e (iii) à amplitude da atividade econômica de informática, ressaltando as divergências e as propostas de correção de rumo de Campos com relação à PNI governista, com base não apenas em seu projeto de lei senão em seus artigos veiculados em publicações da grande imprensa.

3.1.3. POLÍTICA DE INFORMÁTICA GOVERNISTA VS. POLÍTICA DE INFORMÁTICA DE ROBERTO CAMPOS

3.1.3.1. O LUGAR DO ESTADO E DO MERCADO NOS MODELOS DE INFORMÁTICA

No modelo de PNI do governo Figueiredo, o estado seria o principal agente econômico. De acordo com o projeto de lei encaminhado pelo Executivo, o objetivo da PNI seria, conforme seu art. 2º, *a capacitação nacional das atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, político, tecnológico e econômico da sociedade brasileira*. Objetivava-se, assim, o estabelecimento da capacitação tecnológica do país, de forma a se desenvolver soluções para problemas sociais, econômicos e políticos específicos do Brasil, evitando-se a importação de tecnologias estranhas ao meio nacional.

Ainda no art. 2º, a proposição governista estabelece os limites da ação do estado no setor. A ação estatal será, em regra, a de orientar, coordenar e estimular as atividades de informática. Contudo, quando ditado pelo interesse nacional, ou nos casos em que a iniciativa privada não tiver condições e interesse em atuar, ou ainda em situações em que se deva assegurar a proteção equilibrada à proteção nacional de determinadas classes e espécies de bens e serviços, o estado interviria diretamente no setor.

No inciso V do art. 2º estabelece-se o princípio de ajuste continuado do processo de informatização às peculiaridades da sociedade brasileira, e, no inciso VI, o direcionamento de todo o esforço nacional no setor, visando ao atendimento dos programas prioritários do desenvolvimento econômico e social e fortalecimento do Poder Nacional. O desenvolvimento tecnológico subordinar-se-ia, assim, aos ditames largamente discricionários do que o governo de turno estabelecesse como convergente ao interesse nacional, ao Poder Nacional e às peculiaridades da sociedade brasileira. O estado seria não apenas agente regulador como também o principal indutor estratégico e operador tático das atividades econômicas no setor informático.

De acordo com Roberto Campos, o projeto do Executivo “visava a uma monstruosa burocratização de todas as fases da atividade informática” (1985: 212). Isso porque a alocação da atividade econômica da informática ao estado tenderia a impossibilitar o desenvolvimento do setor privado da informática, que precisaria contar com o beneplácito do poder público para operar. O modelo a ser adotado no país, segundo Campos (1985: 253), implicava assim

(...) um superdirigismo controlador e estiolador da iniciativa privada. O milicrata [o militar burocrata] decide quem pode e quem não pode produzir. Há empresas cartoriais, favorecidas, e empresas cassadas ou desfavorecidas. O milicrata decide sobre a tecnologia a escolher. Isso não é uma livre decisão empresarial.

Em seu projeto de lei, Roberto Campos estabelecia, no art. 1º, como o objetivo da PNI a promoção de recursos de informática que contribuíssem para acelerar o desenvolvimento da sociedade, de forma a favorecer a capacitação tecnológica nacional, a produção de equipamentos e seus componentes, a formação de pessoal técnico e de suporte às atividades de ensino e cultura, e o atendimento adequado à demanda do mercado. O objetivo principal da PNI era, assim, o interesse do usuário. O desenvolvimento socioeconômico do país seria, com isso, estimulado. Para tanto, o projeto estabelecia explicitamente que a PNI estaria apoiada fundamentalmente na iniciativa privada.

O projeto de Campos determinava, ainda, a liberdade de pesquisa, produção, comercialização e exportação de produtos e bens informáticos, independente de regulação, cabendo exclusivamente ao empresário a escolha dos produtos a executar, da tecnologia a empregar, e de quem se associar. O princípio da primazia da iniciativa privada sobre as atividades do estado nesse setor estava expresso, assim, na liberdade de

empresa. O art. 7º do projeto complementava esse princípio, vedando entidades da Administração Pública direta ou indireta de concorrer com a iniciativa privada no exercício econômico da informática, excetuando-se as atividades governamentais de pesquisa e de prestação de serviços internos a entidades da Administração Pública.

De acordo com o senador mato-grossense, o mercado informático era um problema de política industrial, e não de segurança nacional. Não deveria, assim, ser gerido por tecnocratas militares, mas, sim, desenvolvido pela iniciativa privada e regulamentado pelos órgãos públicos competentes, em consonância às representações da sociedade civil do setor.

3.1.3.2. INSTRUMENTOS DE FOMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA

O principal instrumento político para fomentar o estabelecimento de uma indústria de informática no país previsto no projeto de lei do Executivo era a manutenção da reserva de mercado. Previa-se, assim, o controle de importação de bens e serviços de informática por oito anos, e a concessão de incentivos fiscais e creditícios às empresas nacionais credenciadas pela SEI. O governo fixava compromissos às empresas beneficiadas, que teriam de realizar investimentos em programas de desenvolvimento ou em adaptação tecnológica às condições do país. Em havendo descumprimento desses compromissos, as empresas estariam sujeitas à perda dos benefícios concedidos e ao pagamento de multas.

No projeto de lei do Executivo, empresa nacional seriam as entidades privadas sob efetivo controle nacional, cujo centro de absorção e geração de tecnologia se situe no país assim como sua sede de administração. Isso implicava o controle direto ou indireto do capital com direito efetivo ou potencial de voto por pessoas físicas residentes e domiciliadas no Brasil.

Segundo Campos, o modelo que o governo visava a implantar poderia ser qualificado como xenófobo, em virtude da diferenciação inexplicável entre capital nacional e capital estrangeiro (1985: 233):

Não seria exagero classificar como xenófobo o “modelo” que a SEI (...) tenta impor ao país. (...). A política seguida inspira-se, sem sobra de dúvida, em critérios de segurança militar, que desconhecem as exigências da economia de mercado. Proíbe ela todo e qualquer tipo de contato de empresas brasileiras com empresas estrangeiras. São vedadas as associações de capital. O mesmo veto alcança os acordos de cooperação e os entendimentos que envolvam o intercâmbio tecnológico.

Mas a principal crítica de Campos ao modelo de informática do governo tangia à política de reserva de mercado. Segundo Campos (1985: 210),

a reserva de mercado, tal como concebida, vai acarretar redução de mercado porque: (a) eleva os preços internos, pois as indústrias viram cartórios; (b) diminui os investimentos potenciais; (c) prejudica as exportações, pelo antagonismo às empresas internacionais experientes nos mercados externos; (d) burocratiza uma indústria que exige singular criatividade.

A diminuição do mercado se daria, assim, em virtude da burocratização do setor informático no país. Com isso, investimentos produtivos seriam redirecionados à regularização das atividades econômicas das empresas junto aos órgãos públicos e, dessa forma, o preço dos bens produzidos assim como sua defasagem tecnológica aumentariam. As exportações, ademais, cairiam, tendo em vista a impossibilidade de as empresas brasileiras competirem com suas concorrentes no mercado externo, seja em função do alto preço, seja em razão do descompasso tecnológico.

Em seu projeto de lei, Campos estabelecia, em lugar da reserva de mercado, a adoção de tarifas alfandegárias decrescentes sobre os produtos similares importados, de forma a proteger a nascente indústria nacional de informática. Enquanto não estiverem aptas a competir no mercado internacional, as indústrias de informática instaladas no Brasil seriam beneficiadas por tarifas aduaneiras sobre os produtos importados que apresentassem similaridades com os produzidos no país. No primeiro quinquênio após a concessão do registro de produto nacional para fins de proteção de similaridade, a tarifa atingiria até 205% *ad valorem*; no segundo quinquênio, até 100%; no terceiro, até 51%; e no quarto, até 25%.

Ademais, no projeto de Campos empresa nacional seria aquela em que 51% do capital votante fosse de propriedade de pessoas físicas ou jurídicas residentes no Brasil, permitindo a criação de empresas *joint-ventures* do setor de informática no país, distintamente do projeto de lei do Executivo.

3.1.3.3. AMPLITUDES DA ATIVIDADE ECONÔMICA DE INFORMÁTICA

No projeto de lei governista, as atividades pertencentes ao campo da informática compõem um amplíssimo rol de operações. No art. 3º do projeto, destacam-se, dessa forma, os componentes eletrônicos e semicondutores, opto-eletrônicos e assemelhados, bem como seus insumos; máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados

em técnicas digitais, destinados à coleta, tratamento, estruturação, armazenamento, recuperação, comutação, apresentação e transferência de informação, seus respectivos insumos, partes, peças e suportes físicos para registro da informação; programas para computadores e quaisquer outras máquinas automáticas de tratamento de informação; e estruturação e exploração de bases de dados.

O projeto de lei de Campos restringia substancialmente o escopo das atividades de informática, limitando-os aos computadores, periféricos e softwares. Campos era crítico da amplitude da definição de informática definida pelo Executivo, asseverando que o

(...) intervencionismo dirigista não se aplicava apenas a computadores, programas de computador, bancos de dados e equipamentos correlatos, mas estendia-se a toda a eletrônica digital a semicondutor, ou seja, toda a indústria moderna: telecomunicações, televisão, eletromedicina, automação fabril e de escritório, eletrônica embarcada, robótica, fibras óticas e optoeletrônica (CAMPOS, 1994: 1086).

Praticamente toda a indústria digital estaria, assim, subordinada ao crivo de órgão do governo. De acordo com o senador mato-grossense, o modelo brasileiro seria o mais intervencionista e estatizante em relação aos principais modelos estrangeiros, porque subordinava qualquer atividade de informática ao licenciamento governamental (CAMPOS, 1985: 215).

Nesse sentido, destaca que as experiências mais relevantes do setor informático para o Brasil seriam a dos Tigres Asiáticos – Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul e Cingapura –, cujos acordos de colaboração com empresas estrangeiras e o estabelecimento de *joint-ventures* não eram obstados pelo estado; cujo mote era a geração de empregos e renda pelo setor, e não a nacionalidade dos acionistas das empresas; e cujo desenvolvimento de informática era considerado um problema industrial, e não militar ou de segurança nacional (CAMPOS, 1985: 220).

Em fevereiro de 1984, Roberto Campos empreende viagem de estudos aos Estados Unidos e aos países tigres asiáticos, objetivando avaliar os principais modelos econômicos de incentivos políticos ao mercado de informática. Percebia no modelo dos países em desenvolvimento da Ásia – Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura – as experiências internacionais mais produtivas ao caso brasileiro (1985: 220).

Criticando o objetivo da PNI governista na criação de tecnologia brasileira própria, comparando-o com experiências internacionais, Campos (1985: 268) pontifica que

Os países que começaram com políticas “nacionalistas” – França, México e Índia – hoje incentivam associações com multinacionais, a fim de obter capitais, tecnologia em mercados externos. Aprenderam todos a distinguir entre “capacitação tecnológica própria”, coisa desejável, e “tecnologia própria”, o que é uma besteira, pois o que interessa é a mais eficiente e mais barata tecnologia, onde estiver. O relevante para a economia e a segurança nacional é ter produção dentro do país, gerando renda e empregos, sendo secundário o pedigree do acionista. Os países de informática dinâmica são os que mobilizaram todas as fontes de capital – nacionais, mistos ou multinacionais.

O senador do PDS defendia, portanto, o estabelecimento no Brasil de sistema livre de mercado, relegando o estado ao estabelecimento das regras adequadas ao desenvolvimento privado desse setor econômico.

3.1.4. A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS NA POLÍTICA NACIONAL DE INFORMÁTICA

O senador Roberto Campos era agente político interessado no debate de ideias sobre a PNI, levando-o a promover na CAE ciclo de palestras sobre a PNI, de forma a tornar a Comissão centro difusor de ideias ao longo da tramitação do projeto de lei sobre a PNI do Executivo. Trata-se de *modos operandi* de política parlamentar próximo ao modelo burkiano de representação política porque centrada no debate de ideias.

Mas não atuou apenas como promotor de ideias de especialistas no tema. Era ele próprio agente político tecnicamente bem informado sobre o assunto, condição que lhe orientava a atividade de representação. Foi isso que o motivou a realizar viagem aos países Tigres Asiáticos para avaliar os principais modelos de desenvolvimento do setor informático dos quais o Brasil poderia extrair lições.

Essas experiências internacionais das nações do Leste Asiático eram, não raro, ressaltadas em seus discursos e artigos, sustentando suas asserções políticas bem como orientando suas críticas ao modelo pretendido pelo governo. Sua política parlamentar não atendia, assim, a nenhum grupo de eleitores específicos porque fundamentada na criação de instituições de economia de mercado, de forma a possibilitar o desenvolvimento do setor informático no país.

Desde seu discurso inaugural do Senado Federal, em 1983, Campos destacava os riscos advindos da política de reserva de mercado do setor informático, que acarretaria atraso tecnológico não apenas para o consumidor como para toda a sociedade. As ideias que ventilou em 1983 eram, assim, as mesmas que orientaram sua representação parlamentar na batalha contra a PNI governista e na defesa de uma PNI que privilegiasse a liberdade de empresa da iniciativa privada e a competitividade econômica do setor.

Com isso, visava a estabelecer um *sistema de mercado* informático no país, de forma a beneficiar o usuário e o desenvolvimento desse setor econômico. Propunha que prevalecesse o sistema de livre concorrência interna nesse setor, de maneira a se fomentar a eficiência e a inovação de um mercado cujas características básicas são “a criatividade individual, o associativismo e a interpenetração tecnológica” (CAMPOS, 1985: 217), obstaculizadas caso prevalecesse o modelo de PNI governista.

Na defesa dos pressupostos da economia de mercado de informática no país, não bastava, contudo, direcionar uma representação parlamentar apenas propositiva. Campos percebia também a necessidade de se opor ao modelo concebido pelo governo, no qual o estado seria o principal agente econômico e o intervencionismo estatal seria a regra, mais do que a exceção.

O senador Roberto Campos defendia, contudo, a necessidade de se criar regime de proteção à nascente indústria de informática brasileira, sob pena de suprimir completamente seu desenvolvimento. Esse regime era o de tarifas aduaneiras sobre os produtos de informática importados que apresentassem similaridades com os produzidos no país. Essa proteção tarifária era decrescente e temporária, de maneira a não se penalizar o consumidor brasileiro ao mesmo em que se protegia (temporariamente) o setor econômico.

Em suma, a representação parlamentar de Roberto Campos visava ao estabelecimento do sistema de mercado informático no país; era, assim, uma representação política de escopo nacional, calcada em visão política de longo prazo. Visava, ainda, à emissão de ideias e à promoção do debate, centrando-se, assim, em suas ideias, em suas posições (*position-taking*) sobre o tema, em detrimento das orientações que poderiam advir de seu partido ou de seu eleitorado estadual. Era, assim, uma representação política que privilegiava o *pensar* e o *agir* independentes.

O quadro 2 resume as principais dimensões – burkiana e liberal – da representação parlamentar de Roberto Campos contra a política nacional de informática.

Quadro 3: A representação parlamentar de Roberto Campos contra a política nacional de informática

| | Foco e visão política | Estilo | Modos operandi | Atividade política mayhewiana |
|--------------------------|--|--|--|--|
| Dimensão burkiana | Nacional e de longo prazo, porque assentado na defesa de um sistema de mercado informático que albergasse todo o país. | Autônomo, porque centrado em suas ideias econômicas, estabelecida por exemplo em viagem aos Tigres Asiático e clarificada em seu discurso inaugural no Senado. | Emissão e discussão de ideias, destacando-se o seminário sobre política informática que coordenou na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado. | Tomada de posição (<i>position-taking</i>), expressa principalmente em rejeição à reserva de mercado e à defesa da prevalência da iniciativa privada no setor informático brasileiro |
| Dimensão liberal | Papel do mercado | | Papel do estado | |
| | Relações de mercado fundadas na liberdade de empresa, de pesquisa, de produção, de comercialização e exportação de produtos e bens informáticos, independente de regulação, cabendo exclusivamente ao empresário a escolha dos produtos a executar, da tecnologia a empregar, e de quem a se associar. | | Estabelecimento de tarifas alfandegárias decrescentes sobre os produtos importados que apresentem similaridades com os produtos nacionais, de forma a proteger temporariamente a nascente indústria nacional de informática. | |

3.2 A BATALHA DE ROBERTO CAMPOS CONTRA A HETERODOXIA ECONÔMICA

A Nova República inicia-se em março de 1985. Eleito Tancredo Neves ao posto de presidente da República, quem assumiu, após a morte do político mineiro em abril, foi seu vice, José Sarney.

A falta de legitimidade de um governo cujo presidente havia sido eleito para exercer o cargo de vice-presidente convivia com o principal problema econômico do período – a alta inflação, que se mantinha em patamar de três dígitos desde 1983.

A resiliência do processo inflacionário diante das medidas fiscais e monetárias implementadas no início do governo Jose Sarney permitiu o revigoramento de corrente alternativa à ortodoxia econômica. Tratava-se da corrente heterodoxa, que esposava diagnósticos e soluções distintos dos previstos pelos economistas ortodoxos.

Roberto Campos foi partícipe dos debates sobre a inflação brasileira principalmente por meio de seus artigos publicados em veículos de grande circulação. Filiando-se à corrente monetarista, fundamentava suas observações sobre a política econômica governista conforme se aproximasse ou se distanciasse de seu receituário econômico. Mas o que de fato pensava sobre a inflação? E como seu diagnóstico sobre o processo inflacionário no Brasil influenciou sua representação parlamentar no Senado Federal?

3.2.1 O LUGAR DE ROBERTO CAMPOS NO DEBATE SOBRE AS CAUSAS DA INFLAÇÃO NO BRASIL OITENTISTA

Duas eram as principais correntes de pensamento sobre a natureza da inflação brasileira. A primeira representava o receituário clássico, segundo o qual o combate à inflação exigia medidas fiscais e monetárias que contivessem a expansão monetária. Era a posição ortodoxa ou monetarista. A segunda corrente de pensamento econômico era a heterodoxa, que ganhava força no Brasil oitentista e delineava posições que defendiam medidas alheias ao receituário clássico dos monetaristas, destacando, por exemplo, o componente inercial de realimentação da inflação brasileira ou, especificamente os estruturalistas, as incipientes estruturas de produção da economia brasileira.

Os monetaristas entediam que a inflação era causada pela excessiva expansão da base monetária, motivada principalmente pelo financiamento governamental dos gastos públicos além da sua capacidade de arrecadar receitas. Para conter a ascensão dos preços seria necessário cortar os gastos públicos e diminuir o crédito na economia. Diante disso, situações que implicassem o aumento de custos – *v.g.* a quebra de safras agrícolas ou o aumento de salários acima dos ganhos de produtividade – poderiam contribuir para a ascensão dos preços.

Os heterodoxos, por sua vez, apontavam que as causas da inflação residiam não apenas na oferta monetária. Em consonância à corrente estruturalista, que apontava componentes estruturais para explicar a inflação, os heterodoxos em geral identificavam o sistema de indexação de preços³² a explicação estrutural mais plausível para o processo inflacionário do país. Nesse sentido, o sistema de indexação de salários à inflação

³² Trata-se de sistema de correção monetária criado em 1964, inicialmente com o fito de proteger contratos – aluguéis, empréstimos, salários – contra a perda de valor decorrente da inflação. À medida que a inflação acelerava, o sistema de indexação passou a se difundir e a se enraizar no reajuste de todos os preços da economia brasileira.

passada, generalizado para os demais preços da economia, impedia o sucesso das medidas de ajuste fiscal sustentado pelos monetaristas. O fim da inflação passaria assim pela desindexação de preços na economia.

Em Campos (1988: 137), a causa da inflação residia na “expansão monetária, que por seu turno deriva do déficit público, do fato de o estado gastar mais do que arrecada”. Identificava-se, assim, com as ideias econômicas de matriz monetarista, rejeitando as orientações estruturalistas (CAMPOS, 1987: 69):

Limitar-me-ei a dizer que tenho vários amigos estruturalistas, todos fora do governo. Quando assumem responsabilidades governamentais, passam a ser monetaristas, pois são forçados a reconhecer que as reformas de estrutura são questões de longo prazo – angústias de amanhã, ao passo que a inflação é a angústia de hoje. (...) A rigidez das estruturas certamente aumenta a vulnerabilidade à inflação. Mas não a causa. Países de diferentes estruturas podem ter comportamento inflacionário completamente diverso – como Taiwan, por exemplo, e as Filipinas.

Mas seu diagnóstico sobre a inflação não se limitava apenas a apontar as causas monetárias desse desequilíbrio macroeconômico. Diferentemente dos estruturalistas, que afirmavam que a propensão inflacionária no Brasil decorria dos desequilíbrios estruturais da incipiente economia brasileira, Campos destacava a rigidez institucional e a centralidade burocrática do aparato estatal que se somavam à expansão da base monetária. Eram esses os fatores que pareciam engendrar o fenômeno inflacionário no Brasil oitocentista (CAMPOS, 1988: 316):

Tenho para mim que a inflação brasileira não é apenas monetária ou psicológica, ou oriunda de choques reais. É também institucional. É preciso privatizar, para diminuir a área de preços e custos rígidos. É preciso desregular, para evitar o triplice custo burocrático – do papelório, da corrupção, e da espera de decisões. É preciso passarmos do estado maximalista, que tudo regula e em tudo interfere, para o estado minimalista, que se concentra em fazer o que os outros não podem fazer.

As causas da inflação em Roberto Campos residiam, dessa forma, não apenas no déficit público mas no estatismo das relações de produção. Não bastava, assim, apenas conter o gasto público; era imperioso redimensionar o papel do estado na economia, a fim de conter o processo inflacionário no país.

Defendendo o processo de desregulamentação levado a cabo nos Estados Unidos pelo presidente Ronald Reagan, Campos, em artigo publicado em dezembro de 1984,

aponta a necessidade de replicar essa política econômica no Brasil, de forma a debelar o processo inflacionário e a aumentar a produtividade da economia (CAMPOS, 1988: 90):

Licenças de exportação, aprovação de projetos de fabricação, regulamentação de profissões, consultas prévias, controles de preços, fórmulas salariais compulsórias, são exemplos do cipoal burocrático. É aí, e não na inflexibilidade das exportações, da agricultura e do sistema fiscal, que reside a verdadeira “rigidez estrutural” de que tanto falam os nossos estruturalistas. O excesso de regulação cria empecilhos à produtividade, excita a propensão inflacionária e gera corrupção. A cura da inflação exige, por isso, além dos remédios monetários convencionais uma profunda modificação institucional: - restaurar a liberdade dos agentes produtivos e fomentar a competição. Reduzir-se, em suma, a taxa de governação.

A melhoria de eficiência alocativa que se sucederia da transferência de responsabilidades econômicas do estado para o mercado traria, dessa forma, rendimentos que se refletiriam na desinflação.

O redimensionamento das funções do estado não objetivava, entretanto, apenas combater a inflação. Dizia respeito ao objetivo mais geral de superar a economia dirigista que prevalecia no Brasil, de forma a implementar uma economia de mercado cujas instituições econômicas acomodariam aumentos de eficiência produtiva com menos inflação monetária.

3.2.2. ROBERTO CAMPOS ENTRE A ORTODOXIA E A HETERODOXIA ECONÔMICA DO GOVERNO JOSÉ SARNEY

A implementação de um plano heterodoxo era defendida no governo Sarney pelo ministro do Planejamento João Sayad, enquanto na Fazenda o ministro Francisco Dornelles buscava soluções ortodoxas. Foi a posição de Dornelles que prevaleceu no começo da Nova República. As medidas de austeridade fiscal e monetária foram, assim, a tônica, reduzindo-se 10% do orçamento fiscal de 1985 e vedando-se a contratação de novos servidores públicos (MODIANO, 1989: 352).

Em maio de 1985, o ministro Dornelles faz pronunciamento na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1985a: 4443), delineando a política econômica que conduziria à frente do ministério da Fazenda. Define que “a grande tarefa do governo seria a retomada do crescimento econômico com a criação de novos empregos”. Mas isso – acrescenta o ministro – “não se sustentaria em bases sólidas sem a reversão do processo inflacionário, o saneamento do setor público e o equilíbrio das contas externas”.

Ao longo do pronunciamento o ministro Dornelles ressalta as dificuldades em gerir as finanças do país. Sublinha, contudo, que a “espiral inflacionária” seria “consequência preponderante do financiamento do déficit de ‘caixa’ do governo através da emissão de moeda” (BRASIL, 1985a: 4443). Diante disso, vincularia a política econômica do governo ao corte de gastos e à diminuição da base monetária, de forma a perseguir políticas fiscal e monetária mais austeras.

Aliada a políticas econômicas ortodoxas, o ministro Dornelles, citando discurso de campanha de Tancredo Neves, não se furtou em sublinhar aspectos tangentes à patente falência do estado assistencial:

No campo econômico, a ênfase tem de concentrar-se no esforço para melhorar a produtividade do gato público (...). Deve existir maior controle na expansão das atividades do estado, sobretudo aquelas não diretamente vinculadas às funções privadas do poder público. São exatamente essas atividades as que mais têm pressionado o aumento do déficit do setor público, que está longe do controle desejado (BRASIL, 1985a: 4445).

Em discurso no Senado Federal poucos dias após a exposição do ministro Dornelles, o senador Roberto Campos destaca pontos que considerava assertivos na política econômica de Dornelles. Apesar de ao PDS caber fazer oposição ao governo Sarney³³, o senador mato-grossense não entendia que isso o vinculava a se opor ao que considerava alvissareiro na política econômica a ser perseguida pelo governo:

Com a objetividade que deve ter uma oposição responsável, pois oposição não é molecagem, começarei a indicar os pontos positivos [do diagnóstico financeiro apresentado por Dornelles]: primeiro, o esforço de restauração da verdade fiscal; segundo, o reconhecimento da falência do estado intervencionista, que avançou demais fora de suas responsabilidades tradicionais e cumpriu, de menos, suas responsabilidades sociais (BRASIL, 1985b: 1387).

Nesse discurso, Roberto Campos se associa ao diagnóstico sobre a economia brasileira esboçado pelo ministro Dornelles, ressaltando qualidades de sua exposição sobre os problemas macroeconômicos do país. Denota, assim, mais seu apoio que sua oposição às políticas econômicas que seriam conduzidas pela equipe econômica do governo ao ressaltar que ao PDS caberia fazer uma “oposição construtiva” ao governo Sarney:

³³ O PDS apoiara como sucessor do presidente João Figueiredo o candidato Paulo Maluf, que concorreu contra Tancredo Neves, do PMDB. Este vencendo aquele na eleição do colégio eleitoral, ao PDS caberia o papel de partido oposicionista ao governo, que, após a morte de Tancredo, seria conduzido por José Sarney.

Há vários caminhos para se chegar à inflação mas para sair dela só existe uma vereda estreita. Quando o ministro da Fazenda e seu colega do Planejamento nos trouxeram, aqui no Senado, as opções de ajuste, criteriosamente hierarquizadas, segundo propus, estou certo que encontrarão no PDS um partido de Oposição construtiva. Pois estamos todos no mesmo barco, e só os marinheiros bêbados se tranquilizam porque estão na popa e o furo está do outro lado, na proa do navio (BRASIL, 1985b: 1389)

No Senado Federal, a equipe econômica do governo Sarney encontraria em Roberto Campos a figura próxima a de um apoiador ponderado ou a de um opositor construtivo. Mas para conquistar o apoio do Congresso Nacional e da população, o plano econômico de Dornelles precisaria produzir resultados, de forma a atacar a “espiral inflacionária” que grassava a economia brasileira. Inicialmente, o governo auferiu resultado inicial auspicioso, baixando a inflação de 12,71% em março de 1985 para 7,22% em abril, mantendo esse patamar de inflação de um dígito até julho, conforme a Tabela abaixo (Tabela 3).

Tabela 3: IGD-DI (%) mensal em 1985 e 1986

| Mês/Ano | 1985 | 1986 |
|------------------|-------------|-------------|
| Janeiro | 12,64 | 17,79 |
| Fevereiro | 10,16 | 14,98 |
| Março | 12,71 | 5,52 |
| Abril | 7,22 | -0,58 |
| Mai | 7,78 | 0,32 |
| Junho | 7,84 | 0,53 |
| Julho | 8,92 | 0,63 |
| Agosto | 14,00 | 1,33 |
| Setembro | 9,13 | 1,09 |
| Outubro | 9,05 | 1,39 |
| Novembro | 14,95 | 2,46 |
| Dezembro | 13,2 | 7,56 |

Fonte: Ipeadata.

Em julho, contudo, foi autorizada pelo governo a descompressão do controle sobre os preços privados de determinados bens e o descongelamento dos preços de alguns serviços públicos. Os valores da energia elétrica, da tarifa portuária e do transporte urbano subiram respectivamente 22,8%, 77,2% e 60%, enquanto as indústrias automobilísticas e de cimento foram autorizadas a elevar seus preços em 9,5% e 15%, respectivamente (MODIANO, 1989: 353).

Em agosto, a inflação atingira, assim, a marca de 14%. Esse indicador, somado às divergências que Dornelles mantinha com relação à visão *desenvolvimentista* de Sayad, tornara difícil a sua manutenção na Fazenda. Dornelles então renunciou em agosto de 1985.

Ao seu lugar, o presidente Sarney indica Dílson Funaro, um industrial paulista mais identificado com o pensamento heterodoxo de Sayad (PIO, 2001: 34).

O novo ministro anuncia meta anti-inflacionária modesta, de 10% ao mês, com menor ênfase no controle da base monetária. Ao fim do ano, a inflação retomara seu ímpeto. Para combatê-la, a nova equipe econômica encaminha ao Congresso, em dezembro de 1985, pacote de medidas fiscais e tributárias, prevendo corte dos gastos públicos, aumento de tributos e a eliminação da necessidade de financiamento do setor público no conceito operacional, excluindo-se do cálculo do montante da dívida pública as correções monetária e cambial projetadas pela 1986 (MODIANO, 1989: 360).

Campos profere áspera crítica ao pacote de medidas econômicas de Funaro, destacando principalmente a insuficiência do ajuste fiscal pretendido:

Em matéria de corte de déficit, a turma da Nova República não é do ramo.... Tanto assim que o corte efetivo de despesas seria de Cr\$ 8 trilhões, ou seja, apenas de 3,8% do déficit e 1,2% do dispêndio global do orçamento. Se relacionarmos esse corte à soma do orçamento central com o das estatais – mais de 2 quatrilhões de cruzeiros – ele desaparece, por microscópio (BRASIL, 1985c: 5281).

Diante da fragilidade do pacote de medidas do governo, o senador se opõe à sua aprovação:

Por essa e outras, Senhor Presidente, afirmo que seria irresponsabilidade do Congresso votar um documento, cujo excelente marketing não esconde um medíocre raciocínio econômico. O povo não espera que o Congresso o leve a um salto no escuro, dando-lhe a ilusão que está garantido um intervalo de sol antes que cheguem as sombras (BRASIL, 1985c: 5283).

O eixo da representação parlamentar de Roberto Campos estava localizado em suas ideias econômicas, que impulsionariam seu apoio ou sua oposição às políticas econômicas perseguidas pelo governo. Assim, enquanto a política econômica ortodoxa do ministro Dornelles encontrou no senador mato-grossense a figura de quase apoiador, a heterodoxia de Funaro só poderia atina-lo a imagem de um opositor.

Aprovado o pacote governista no Congresso, a equipe econômica do governo inicia a elaboração de um ambicioso plano de estabilização macroeconômica, que, por sua vez, estressaria a coerência das ideias econômicas de Roberto Campos. Tratava-se do plano Cruzado. Anunciado em 28 de fevereiro de 1986, o Cruzado foi um amplo pacote de medidas econômico-institucionais, objetivando debelar, por decreto, a inflação

brasileira. Esse plano seria implementado por meio dos decretos-lei 2283 e 2284, de 1986, excluindo-se o Congresso Nacional da discussão sobre aspectos tangentes às políticas previstas. As medidas centrais do plano Cruzado podem ser sintetizadas em quadro pontos (CASTRO, 2011: 111):

a) *Reforma monetária e congelamento dos preços.* O cruzado em substituição ao cruzeiro seria o novo padrão monetário. O principal mote do plano determinava que os preços de todos os produtos e da taxa de câmbio ficariam congelados a partir de 28 de fevereiro. Para o controle do congelamento, foi criada a tabela Sunab, que arrolava lista de preços a ser respeitada, sob a vigilância da população, designada *fiscal do presidente*.

b) *Desindexação.* Consistia em substituir as antigas obrigações reajustáveis do tesouro nacional pelas novas obrigações do tesouro nacional, que continuavam a ser denominadas na moeda antiga. O objetivo era minimizar o problema da expectativa de inflação embutida nas obrigações financeiras.

c) *Alteração do índice de preços.* Houve deslocamento do período de apuração do índice de preços oficial, com o objetivo de eliminar a contaminação do índice pela inflação de fevereiro.

d) *Política salarial.* Os salários deveriam permanecer congelados após o reajuste inicial de 8% concedidos aos assalariados em geral e de 16% para o salário mínimo. Para não se desgastar perante a classe trabalhadora, foi criado o *gatilho salarial*, instrumento que garantiria a correção imediata dos salários sempre que a inflação acumulasse 20%.

A princípio o plano Cruzado foi um sucesso. A inflação praticamente zerou entre abril e julho de 1986, e permaneceu abaixo de 2% até outubro (vide Tabela 3). Roberto Campos, em artigo escrito na revista *Conjuntura Econômica* cerca de um mês após o lançamento do Cruzado, ressalta o fato de o plano ter “atacado brilhantemente a ‘realimentação’ inflacionária”. Isso, entretanto, não bastava. Agora “era preciso agora atacar a ‘alimentação’ inflacionária, que provém do setor público”. Em outras palavras, Campos sustentava que “ao choque heterodoxo deveria advir um choque ortodoxo, que se daria mediante um saneamento fiscal pelo corte de gastos”, sob pena de – ressalta – “voltarmos à inflação” (CAMPOS, 1986: 16).

De acordo com o senador do PDS, a indexação dos preços não seria a causa *de facto* da inflação, que apenas a *propagaria* mas não a *causaria* (CAMPOS, 1986: 16). A

causa do processo inflacionário era, nesse sentido, a expansão monetária; não seria, conquanto, a única:

(...) se foram atacadas as fontes psicológicas da inflação, o mesmo não aconteceu com as causas sociológicas. Entre estas valeria a pena citar o centralismo burocrático, que retarda e encarece decisões; e as ‘reservas de mercado’ que favorecem oligopólios e restringem a competição de preços. A República dos Alvarás padece de um inflacionismo congênito, que não é nem monetário, nem inercial, nem oriundo de choques de oferta. É um inflacionismo sociológico (CAMPOS, 1986: 16).

As reformas na estrutura do estado *vis-à-vis* as propostas por Roberto Campos não foram tomadas pelo governo. De fato, a proximidade das eleições legislativas de novembro de 1986 impedia que os atores governistas tomassem quaisquer medidas que pudessem realinhar os preços, flertando com o risco de a inflação retomar seu ímpeto. Essa postura contrastava com as ideias que Campos nutria sobre o processo inflacionário no país. Ao identificar uma “inflação sociológica” ou “uma inflação institucional” (CAMPOS, 1988: 316), não percebia outra maneira de debela-la senão por meio de uma ampla reforma do estado.

Em novembro de 1986, o governo lançara o Cruzado II. Este plano incluía reajuste de preços públicos e criação de mais impostos indiretos. O aumento dos preços públicos e dos preços administrados forneceram, entretanto, a válvula de escape para toda a inflação reprimida durante o congelamento. A taxa de inflação que, no início do plano Cruzado havia atingido menos de 1% em abril de 1986, alcançava 7,56% em dezembro de 1986 (vide Tabela 3), com trajetória ascendente. Em abril de 1987, Funaro deixa o ministério da Fazenda.

Ao fazer um balanço sobre o plano Cruzado, Campos considerou que “o esplêndido sucesso político e psicológico do plano Cruzado não garantiria por si só um sucesso econômico, pois não fora extirpada a célula cancerosa – o déficit público” (CAMPOS, 1988: 330). Citando os efeitos colaterais do plano Cruzado, responsabilizava a equipe econômica que o elaborou por ter causado o “desmantelamento do sistema de preços”, o “desincentivo à poupança”, o “nascimento de uma cultura antiempresarial”, e a “conversão de uma inflação capitalista” (de preços altos e prateleiras cheias) numa “inflação socialista” (de prateleiras vazias e ineficiência dirigista) no Brasil. Eram críticas duras porém coerentes com as suas ideias e posições políticas.

3.2.3. A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS CONTRA A HETERODOXIA ECONÔMICA DO GOVERNO SARNEY

Roberto Campos era partícipe das discussões públicas sobre as causas e as soluções da inflação brasileira. Identificava o Congresso Nacional como um dos *loci* onde esse debate se dava, permitindo-lhe expressar seu posicionamento sobre os rumos definidos pelo poder Executivo no combate à inflação. Esposava ideias econômicas identificadas com o pensamento monetário ortodoxo, que lhes direcionavam a representação política.

Em grande medida, sua visão sobre o problema inflacionário do Brasil foi exposta em seu discurso *As lições do passado e as soluções do futuro* no Senado e, ao longo de seu mandato, essas ideias em quase nada cambiaram. Nessa exortação inaugural, filiava-se ao monetarismo, na medida em que identificava no déficit público “a causa imediata da escalada inflacionária” (CAMPOS, 1987: 42). Esse diagnóstico foi seu norte na avaliação que precedia aos planos macroeconômicos do governo.

Nesse sentido, o apoio de Campos às decisões econômicas do governo Sarney ao combate à inflação cresceu à medida que se aproximaram de suas ideias econômicas sobre o tema. Esse foi o caso das posições do senador do PDS em relação às medidas do ministro Dornelles. O reverso disso se expressou no discurso de oposição de Campos contra a política econômica do ministro Funaro, cuja heterodoxia se distanciava do pensamento econômico do senador brasileiro.

A tomada de posição (*position-taking*) de Roberto Campos sobre a inflação brasileira expressava-se, assim, pela manifestação de posições próximas à ortodoxia monetária. As causas principais da inflação tinham suas origens na frouxidão das políticas fiscal e monetária. Isso não esgotava seu diagnóstico, contudo. Defendia ainda reformas estruturais no estado, de forma a desinchar a máquina pública e, assim, a impor a necessária rigidez ao controle dos gastos.

A consequência advinda da centralização da sua representação política num ideário estabelecido sobre a inflação brasileira foi a independência de ação. Só munido de autonomia necessária Campos poderia ter conjecturado ação política tão coerente com seu pensamento.

O Quadro 4 resume as principais variáveis – burkiana e liberal – da representação parlamentar de Roberto Campos nesse mister.

Quadro 4: A representação parlamentar de Roberto Campos contra a heterodoxia econômica do governo Sarney

| | Foco e visão política | Estilo | Modos operandi | Atividade política mayhewiana |
|--------------------------|---|--|--|--|
| Dimensão burkiana | Nacional e de longo prazo, porque orientado a discutir o desequilíbrio macroeconômico da inflação, que afetava a vida de todo a nação. | Autônomo, porque centrado em suas ideias, orientando-lhe as ações de apoio e de oposição às equipes econômicas do governo. | Emissão e discussão de ideias sobre as causas e a terapêutica da inflação, bem como sobre a avaliação das ações da equipe governista nesse mister. | Tomadas de posição (<i>position-taking</i>), opondo-se ao governo ou apoiando-o à medida que as ações governistas convergissem ou divergissem de seus pressupostos monetaristas. |
| Dimensão liberal | Papel do mercado | | Papel do estado | |
| | Ao mercado caberia instituir mecanismo de livre estabelecimento de preços definidos pelas relações entre demanda e oferta no mercado, não devendo orientar-se por medidas do estado que visassem a congelar ou a tabelar os preços. | | Ao estado caberia diminuir o déficit público, a emissão de moeda e o centralismo burocrático, não incorporando a função de estabelecer os preços aplicados pelos agentes de mercado na economia. | |

3.3. A BATALHA DE ROBERTO CAMPOS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

Analisar a ação política de Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) é o propósito desta seção. O senador do PDS se opunha à realização de uma ANC no Brasil, visto entender mais pertinente a adoção de uma ampla reforma na Constituição vigente, outorgada pelos militares em 1967. Baldada sua oposição, a ANC é instalada e se torna um campo de batalha em que travou lutas contra a inclusão na Constituição de ideias econômicas estatistas e intervencionistas.

Esse campo de batalha tomou corpo principalmente na Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica e na Comissão de Assuntos Econômicos. Ao longo da consecução das fases da ANC, essa batalha se mostrava cada vez mais inglória. Tratou-se de um combate perdido, em que não conseguiu canalizar suas ideias em apoio parlamentar efetivo.

Perdida a guerra, foi vencedor na coerência de suas posições contra o excesso de dirigismo econômico, contra o conceito de empresa nacional que repelisse o investidor estrangeiro e contra o estabelecimento dos monopólios estatais.

3.3.1. A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: EVOLUÇÃO, PROCEDIMENTOS E IDEOLOGIAS

Três meses após sua posse, o presidente José Sarney apresenta projeto de convocação da Assembleia Nacional Constituinte, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 1985 (BRASIL, 1985d). A Mensagem ao Congresso Nacional seguiu com três artigos, prevendo a instalação de uma Constituinte livre, soberana, congressual e não exclusiva, conduzida por senadores da República e deputados federais, paralelamente às atividades rotineiras do poder Legislativo.

Tratava-se de uma assembleia constituinte unicameral, conduzida pelos parlamentares eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 – 487 deputados e 49 senadores – além de 23 dos 25 senadores eleitos em 1982, totalizando 559 constituintes (SOUZA, 2011: 515).

A PEC foi aprovada em novembro de 1985, tornando-se a emenda constitucional nº 26 (BRASIL, 1985e). A Constituinte foi, assim, instalada dia 1º de fevereiro de 1987, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, o ministro José Carlos Moreira Alves, que, por força da emenda constitucional convocatória, dirigiu a sessão de instalação da assembleia nacional constituinte até a eleição do presidente dos trabalhos de elaboração da nova Carta Constitucional brasileira.

Dois foram os candidatos ao cargo de presidente da ANC: o deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP) e o deputado Lysâneas Maciel (PDT-RJ), sendo Ulysses escolhido pela ampla maioria de 425 votos contra 69 de seu opositor (LOPES, 2008: 29).

Uma vez instalada, a organização e os procedimentos da ANC foram definidos na resolução nº 2 (BRASIL, 1987a), que previa o regimento interno dos trabalhos constituintes. Em seu art. 13, determinavam-se a criação de oito Comissões compostas por 63 membros e igual número de suplentes e uma Comissão de Sistematização, integrada por 49 titulares e igual número de suplentes. As oito Comissões dividir-se-iam em 24 Subcomissões temáticas, que entregariam seus anteprojetos às oito Comissões, e estas, por sua vez, encaminhariam seus respectivos anteprojetos à Comissão de

Sistematização, a qual caberia compilar um anteprojeto de Constituição a ser discutido e votado no plenário.

De acordo com o artigo 15 da resolução nº 2, as Comissões e Subcomissões ficariam assim divididas:

- I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher:
 - a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
 - b) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
 - c) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias
- II- Comissão da Organização do Estado
 - a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
 - b) Subcomissão dos Estados
 - c) Subcomissão dos Municípios e Regiões
- III- Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo
 - a) Subcomissão do Poder Legislativo
 - b) Subcomissão do Poder Executivo
 - c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
- IV- Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições
 - a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
 - b) Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
 - c) Subcomissão de Garantia da Instituição, Reformas e Emendas
- V- Comissão do Sistema Tributário, Orçamentos e Finanças
 - a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas
 - b) Subcomissão de Orçamentos e Fiscalização Financeira
 - c) Subcomissão do Sistema Financeiro
- VI- Comissão da Ordem Econômica
 - a) Subcomissão Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica
 - b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
 - c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
- VII- Comissão da Ordem Social
 - a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
 - b) Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
 - c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
- VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
 - a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
 - b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
 - c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.
- IX – Comissão de Sistematização.

O processo constituinte seria, dessa forma, descentralizado, funcionando em quatro fases sucessivas. Primeiramente, nas Subcomissões temáticas, onde se elaborariam os dispositivos constitucionais por temas, encaminhando-os às respectivas Comissões temáticas, que, por sua vez, organizariam esses dispositivos por capítulos. Os capítulos

do anteprojeto da Constituição seriam, por sua vez, direcionados à Comissão de Sistematização, onde se elaboraria os títulos da Carta e se sistematizaria os dispositivos aprovados pelas comissões temáticas, a fim de se criar um projeto de Constituição a ser discutido e votado em dois turnos pelo plenário da ANC.

Na composição partidária da ANC, o PMDB era o maior partido, com 54,74% das cadeiras, seguido pelo PFL com 23,61%, e pelo PDS com 6,8%. O restante dos partidos perfazia cada um menos de 5% da composição da Constituinte (LOPES, 2008). Diante disso, o PMDB, porque o partido majoritário, tinha a maioria dos cargos de relatoria e de presidência das comissões e das subcomissões da ANC.

Mas a divisão partidária da ANC pouco revela sobre sua clivagem ideológica. No PMDB, por exemplo, havia parlamentares da esquerda à centro-direita (LOPES, 2008: 46). De acordo com estudo elaborado pela Folha de São Paulo (1987), o maior contingente de constituintes – quase 1/3 da ANC – localizava-se no centro do espectro político, e 78,3%, em posições que perpassavam esse centro, somando-se a centro-esquerda, a centro-direita e o centro propriamente dito, conforme detalha a Tabela 4.

Tabela 4: Clivagem ideológica na Assembleia Nacional Constituinte

| Identificação ideológica | Quantitativo de Constituintes | Percentual de Constituintes |
|---------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Esquerda | 50 | 9% |
| Centro-esquerda | 129 | 23% |
| Centro | 179 | 32% |
| Centro-direita | 134 | 24% |
| Direita | 67 | 12% |
| Total | 559 | 100% |

Fonte: Folha de São Paulo.

Entre os extremos, estariam a esquerda, com 52 constituintes (9,3%), e a direita, com 69 (12,3%). Na esquerda, destacar-se-iam os nomes de Florestan Fernandes (PT-SP), Francisco Pinto (PMDB-BA), Luiz Inácio Lula da Silva (PT-SP) e Valentim dos Santos (PC do B-RJ), e, na direita, estariam liberais como Delfim Netto (PDS-SP), Francisco Dornelles (PFL-RJ) e Roberto Campos (PDS-MT).

No campo da economia política, os parlamentares *à esquerda* seriam aqueles que defendiam maior intervenção do estado na economia bem como maior proteção ao capital nacional em relação ao capital internacional e privado. Os parlamentares *à direita* estariam identificados com ideias em defesa da livre iniciativa e da economia de mercado, em oposição à formação de monopólios (principalmente os estatais) e às reservas de mercado.

Diante desse quadro ideológico, os embates políticos tenderiam a ser decididos pelas posições mais centristas, potencializadas pelo trânsito ideológico entre as orientações de centro-esquerda e de centro-direita. Foi o que se sucedeu no momento em que um grupo suprapartidário de constituintes se insurgiu contra o que consideraram uma contradição do regimento interno da ANC, que dificultava a rejeição de dispositivos aprovados nas comissões temáticas pela maioria do pleno dos constituintes em plenário.

Esse grupo de parlamentares se intitulava como *Centro Democrático*, logo alcunhado de *Centrão*, e era apoiado por constituintes de partidos associados a posições de centro, de centro-direita e de direita – PMDB, PTB, PL, PFL, PDS e PDC (LOPES, 2008). O *Centrão* logra seu intento de alterar o regimento interno da Constituinte, possibilitando, na fase plenária de discussão do anteprojeto de Constituição, a apresentação pelos parlamentares de emendas coletivas sobre capítulos e títulos do anteprojeto, desde que apoiadas pela maioria absoluta da ANC. Invertia-se assim a regra regimental anterior na qual os destaques seriam votados somente após a votação dos capítulos do anteprojeto de Constituição. Com a mudança regimental patrocinada pelo *Centrão*, os destaques, caso apoiados pela maioria dos constituintes, seriam votados antes dos capítulos do texto global do anteprojeto (LOPES, 2008).

O grupo de constituintes alcunhado de *Centrão* não se tratou, contudo, de um bloco parlamentar coeso, com orientações políticas e econômicas bem definidas. Formou-se diante de um consenso negativo acerca de dispositivos aprovados nas Comissões temáticas contra as quais teria dificuldades em rejeitar no plenário. Conforme descreve Diogo de Figueiredo de Moreira Neto (1989: 55), o *Centrão* não impediu que um modelo de desenvolvimento econômico estatista e *desenvolvimentista* prevalecesse na Carta Constitucional:

No início dos trabalhos da Constituinte, o Centro se desconcentrou e perdeu espaço. Terminado o Projeto de Comissão de Sistematização, o Centro despertou e virou Centrão, mas nem assim chegou a se

concentrar como força política dominante. Cumpriu um papel aquém de suas reais potencialidades e desproporcional a suas responsabilidades históricas. E, como o Centrão não se centrou, por faltar-lhe unidade doutrinária e coesão de propósitos, as forças conservadoras do estatismo, embora incrivelmente enxertadas de oportunistas, de demagogos e de ideólogos, fizeram prevalecer e até agravar-se o status quo, alardeando um alegado progressismo que troca um arremedo de pretendidas benesses sociais a curto prazo por um regresso econômico e, conseqüentemente, também social, a médio e longo prazos. Tudo, pela teimosa manutenção de um modelo de desenvolvimento exaurido: uma espécie de saudosismo ideológico.

Dispersado o *Centrão*, o intervencionismo prevaleceu na ordem econômica da Carta aprovada. A baixa informação sobre o modelo econômico que privilegiava o sistema de mercado, que ganhava corpo no mundo desenvolvido, era compartilhada pela grande maioria dos constituintes, mesmo no âmbito do *Centrão*. Diante disso, ideias econômicas *desenvolvimentistas* prevaleceram sob o texto constitucional, a despeito da insuficiência desse modelo em apontar soluções para a crise econômica vivenciada no Brasil oitocentista.

3.3.2. ROBERTO CAMPOS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

A ideia que prevalecia no país, em 1985, convergia para a noção de que a superação do regime autoritário perpassava necessariamente pela promulgação de nova Carta Constitucional, de forma a se revogar a Constituição outorgada pelos militares em 1967. Ademais, a elaboração de nova Carta Constituição constituía promessa de campanha expressa por Tancredo Neves. Assumindo o cargo de presidente, Sarney não teria a opção de declinar esse compromisso.

Não obstante, Roberto Campos se opunha à instalação de uma Constituinte. O ânimo de sua rejeição à convocação de uma ANC centrava-se na avaliação que fazia sobre o cenário interno do país:

– Fazer Constituições é esporte muito perigoso – disse-me na embaixada em Londres, em 1978, o primeiro-ministro James Callaghan. Cada parlamentar sente uma tentação insopitável de inscrever no texto constituinte sua utopia particular. Esse esporte perigoso somente se justifica logicamente quando há uma ruptura das instituições, como ocorrera na proclamação da República ou no fim da ditadura Vargas. O mesmo não se pode dizer da Constituição de 1988, que nasceu sem ruptura de regime, no bojo de um processo eleitoral constitucionalmente válido (CAMPOS, 1994: 1183).

O clima político de fato não era propício à elaboração de uma Carta Magna. Viviam-se uma crise econômica; os constituintes não tinham boas informações sobre os principais

problemas do estado brasileiro; e as principais figuras políticas do país não conseguiam liderar propostas nem pavimentar ideias (NÓBREGA, 2005: 309-315).

Segundo Campos, o maior desafio imposto à sociedade brasileira não tangia à elaboração de uma nova Carta mas sim ao seu cumprimento. Nesse sentido, o capítulo sobre orçamento e finanças públicas da Carta de 1967 poderia, de acordo com o senador mato-grossense, ser mantidos sob a égide da Nova República, modificando-se apenas os artigos constitucionais que legitimavam o regime político autoritário:

Se obedecido o texto constitucional de 1967, o Brasil não teria inflação nem estatismo. O art. 62 exige o orçamento unificado; o art. 60 proíbe não só projetos sem cobertura num orçamento plurianual de investimentos, como qualquer abertura de crédito sem autorização legislativa que especifique os recursos correspondentes. Em suma, nossa inflação é rigorosamente inconstitucional. Também rigorosamente inconstitucional é nosso estatismo. Pois, segundo o art. 163, o governo só poderia intervir no domínio econômico quando “indispensável” para a segurança nacional ou “impossível” o desenvolvimento privado, e sempre mediante lei especial (CAMPOS, 1988: 185).

Esse posicionamento convergia com o discurso inaugural de Roberto Campos no Senado Federal – *As Lições do passado e soluções para o futuro* –, no qual se pronunciou em favor de um *emendão* à Carta de 1967 ao invés de uma nova Constituição. Afinal, qualquer alteração à Constituição de 1967 poderia ser aprovada caso houvesse o apoio de 2/3 dos parlamentares do Senado e da Câmara. Esse foi o caminho adotado na Argentina e no Chile, que, na transição de seus respectivos regimes autoritários para a democracia, não promulgaram nova Constituição, preferindo aprovar mudanças nas Cartas vigentes, de forma a introduzir mudanças constitucionais em favor da democracia e dos direitos e garantias individuais.

Nenhuma oposição à realização de uma Constituinte logrou efeito, contudo. Iniciada a ANC, Campos foi membro titular da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica, presidida pelo deputado Delfim Netto. Nesta Subcomissão, formou-se um embate entre duas principais posições ideológicas divergentes. De um lado, constituintes *de esquerda*, v.g. o relator Virgildásio de Senna e Severo Gomes, manifestavam posições favoráveis à maior intervenção do estado na economia e maior proteção ao capital nacional; de outro, constituintes *de direita*, v.g. o presidente da subcomissão Delfim Netto e Roberto Campos, defendiam ideias associadas à livre iniciativa e à economia de mercado.

Ao esclarecer seu posicionamento em favor de uma economia de mercado, em resposta ao comentário do constituinte relator da Subcomissão Virgildásio de Senna, que associava intervenção do estado à correção de injustiças sociais, Campos estabelece o contraste entre o papel do estado na sociedade de mercado defendido por ele com relação ao advogado pelos seus opositores ideológicos (BRASIL, 1987b: 59):

Apenas para dissipar uma impressão que possa ter pairado no ambiente de que meu caro amigo, Constituinte Virgildásio de Senna, é amigo dos pobres e de que os liberais como eu não o são. Não se trata disso. Eu acho é que devemos ser prudentes no uso de vocábulos para não gerar expectativas exageradas que agravem, na realidade, a tensão social, porque ela pode provir de um descompasso entre aspirações e satisfações. O que a sociedade pode prometer a todo mundo é norma justa de conduta. Segundo, o Estado deve ter como um seu princípio orientador a oferta de oportunidade, tanto quanto possível, equivalentes. Apenas isso. Não pode prometer igualdade de resultados, porque isto depende da combinação peculiar a que se referia Maquiavel à *Fortuna*. Uma das razões por que a sociedade brasileira, se quisermos usar o termo, é injusta – eu preferiria usar o termo ineficaz – é exatamente porque o Governo extravasa para funções que melhor poderiam ser realizadas pela empresa privada e negligencia o seu dever básico que é o de oferecer oportunidades em termos de acesso à educação, acesso à saúde e saneamento, habitação, enfim, os bens públicos sociais. Quanto mais o Governo procura agir como um promotor da industrialização, mais ele "agrava" a injustiça social, porque ele não tem recursos para as duas tarefas, e a tarefa de oferecer iguais oportunidades aos cidadãos e a tarefa de liderar a industrialização. Por isso, favorece, humanamente, a concentração do Estado na tarefa básica de oferta de oportunidades tanto quanto possível igual a todos os cidadãos e a edição e observância de normas justas de conduta. Os resultados sempre serão considerados injustos por aquelas parcelas da sociedade que não atingirem o nível de excelência.

Esse embate de posições ideológicas foi a tônica em quase todas as reuniões da Subcomissão de Princípios Gerais. Em sua 16ª reunião, o relatório do constituinte Virgildário de Senna foi posto em votação. Cada artigo do texto foi votado separadamente, sendo rejeitado um a um pela maioria da composição da subcomissão. Ao descrever esse evento, Campos relembra que

Graças a uma boa articulação, orquestrada por Afif Domingos (PL-SP), conseguimos formar um elenco de emendas apresentadas individualmente que, somadas, compunham um capítulo com predominância da linha de economia de mercado. Essa proposta acabou prevalecendo sobre a do relator, Virgildásio de Senna, que perfilhava uma ideologia nacional-estatizante (CAMPOS, 1994: 1189).

Em artigo publicado em abril de 1987, Campos critica asperamente esse relatório elaborado por Virgildásio de Senna, dando o tom do nível de divergência de opiniões corporificado na Subcomissão de Princípios Gerais:

Em sua proposta felizmente rejeitada pela subcomissão de princípios gerais da ordem econômica, o relator buscava ampliar o atual monopólio de pesquisa e lavra de petróleo, para abranger também o “refino, processamento, importação e exportação, o transporte marítimo e em condutos, do petróleo e seus derivados e do gás natural, em território nacional”. Isso provavelmente significaria a estatização da petroquímica e da distribuição de gás natural, em detrimento dos estados e da iniciativa privada. Tudo isso se justificaria, segundo o relator, “pelos interesses econômicos nacionais incluídos e em razão da soberania”. Esse argumento faria corar o Conselheiro Acácio, pois acontece que nenhuma das sete grandes potenciais industriais e financeiras – Estados Unidos, Japão, Alemanha Ocidental, França, Inglaterra, Itália e Canadá – adotam o monopólio do petróleo” (CAMPOS, 1988: 234).

No art. 13 do relatório aprovado pela subcomissão, o monopólio estatal do petróleo foi apenas mitigado, estabelecendo o monopólio da União na pesquisa e na lavra de petróleo em território nacional. Grande vitória dos liberais nessa subcomissão foi a definição de empresa nacional, que alberga as empresas constituídas sob as leis brasileiras e cuja administração estivesse sediada no país, em oposição ao pleito do relator, cuja caracterização de empresa nacional envolvia o controle decisório e de capitais por brasileiros.

Seguindo o relatório da Subcomissão de Princípios Gerais para a Comissão de Ordem Econômica, os debates entre intervencionistas e liberais não cessa. Um dos principais temas discutidos versou sobre o conceito de empresa nacional. Roberto Campos na Comissão de Ordem Econômica, na defesa do conceito de empresa nacional produzido pela subcomissão de princípios gerais, argumenta:

Um dos ilustres Constituintes aqui, referiu-se àqueles que defendem a definição de empresa nacional contida no relatório aprovado na Subcomissão de Princípios Gerais, como entreguistas. O Constituinte Afif Domingos teve ocasião de ler, aqui, a definição de empresa nacional dada por Tancredo Neves como relator da Lei de Sociedades Anônimas. O entreguista é Tancredo Neves que adotou essa definição que, aliás, não inova. Ela vem desde o Código Comercial de 1850 e sobreviveu a várias Constituições. Como Tancredo Neves não pode se defender da acusação de entreguista, eu vou defendê-lo. A definição é racional; a Constituição tem apenas que tratar da espécie e não das subespécies. A empresa que está no Brasil e aqui trabalha, organizada de acordo com nossas leis, é uma empresa nacional. Há várias subespécies de empresa nacional. Há empresas sobre controle nacional,

ou seja, aquela que tem 51% de capital nacional; há outras definições mais bizarras, a da Lei de Informática que considera a empresa nacional aquela em que 70% dos capitais são retidos por residentes do País, por pessoas jurídicas cujos acionistas sejam domiciliados no País. Há empresas mistas, e aí as categorias podem variar; há empresas mistas com maioria de capital estrangeiro; há empresas com 100% de capital nacional, totalmente nacionais e há, finalmente, empresas totalmente estrangeiras. São subespécies, e a espécie é a empresa nacional, aquela que se instalou no País, a que opera e que foi constituída de acordo com nossas leis. Precisamos acabar com esses petiches do umbigo! O importante é que a produção se realize no território nacional (BRASIL, 1987c: 54).

No relatório produzido por Severo Gomes, entretanto, muitas emendas derrotadas na subcomissão de princípios gerais foram incorporadas ao seu substitutivo. Neste texto, definia-se empresa nacional como aquela constituída e com sede no Brasil, cujo controle acionário efetivo estivesse sob a titularidade de pessoas físicas residentes e domiciliadas no país; e se estabelecia o monopólio da União sobre a pesquisa, a lavra, a importação, o refino, o processamento, o transporte marítimo e em dutos do petróleo e derivados de gás natural.

Mas, no substitutivo aprovado pela Comissão de Ordem Econômica, retirou-se o monopólio estatal no processamento e importação de petróleo e seus derivados e gás natural, assim como monopólio do transporte marítimo e em dutos, no território nacional, do petróleo importado. O conceito de empresa nacional diferenciou empresa brasileira de empresa brasileira de capital nacional. Enquanto esta seria a empresa constituída no Brasil, aquela seria não apenas a constituída e com sede no país, mas com controle decisório e de capital votante em caráter permanente, exclusivo e incondicional sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas no país ou de entidades de direito público interno.

Seguindo para a comissão de sistematização, muitos dispositivos que compunham o anteprojeto da Comissão de Ordem Econômica não galvanizavam apoio da maioria dos constituintes. Assim, o *Centrão* se formou em contrariedade ao viés excessivamente intervencionista e estatizante formado pela Comissão de Sistematização. Roberto Campos inicialmente toma parte desse bloco suprapartidário que, contudo, não tinha coesão ideológica, nem se associava aos princípios do liberalismo econômico. Segundo Campos (1994: 1191):

O episódio do Centrão serviu para dar-me duas lições. A primeira foi ilustrar a solidão dos liberais. O adjetivo liberal é lascivamente usado

pelos partidos políticos (PFL e PL, por exemplo) em descompasso com a realidade subjacente. No Centrão eram todos libertários em política, mas quando se passava ao campo econômico e social, a atitude vastamente majoritária era intervencionista, segundo quatro vertentes principais: a vertente nacionalista, a protecionista, a assistencialista e a corporativista (subdividida esta em corporativismo laboral, patronal e estatal). A segunda lição foi sobre a incoerência ideológica, quase suicida, do empresariado nacional.

O projeto de Constituição aprovado pela ANC foi, assim, mais estatista que o relatório aprovado na subcomissão de princípios gerais. No art. 171, diferencia-se empresas brasileiras de empresas de capital nacional. Estas poderiam gozar, mediante lei, de “proteção e benefícios especiais para o desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país” (inciso I do art. 171). Lei poderia também exigir que o controle decisório se estenda ao “exercício de fato e de direito do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia” (alínea “a” do inciso II do art. 171) e “estabelecer percentuais de participação, no capital de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, em entidades de direito público interno” (alínea b do inciso II do art. 171) (BRASIL, 1988). Esses dois dispositivos, de acordo com Roberto Campo (1994: 1193),

(...) violavam frontalmente o direito de livre associação no capital, tornavam o empresário dependente do burocrata na escolha de tecnologia e ignoravam a contínua interpenetração tecnológica existente no mundo. Esses dispositivos inibiram o influxo de capitais e completaram a tarefa de desmodernização tecnológica do país, galhardamente iniciada pela SEI no período militar.

No art. 173, “a exploração direta da atividade econômica pelo estado” seria permitida “quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (BRASIL, 1988). Tratava-se, segundo Campos, de formulação nitidamente mais intervencionista que na Carta de 1967, em que a intervenção direta do estado dependeria de três condições: lei especial, indispensabilidade para a segurança nacional e desinteresse ou incapacidade do setor privado. Na Carta de 1988, essa intervenção seria permitida desde que houvesse lei definindo os casos imperativos à segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

A Constituição (BRASIL, 1988) estabelecia ainda, no art. 177, os setores onde prevaleciam o monopólio estatal da União. Definia-se assim o monopólio da pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, gás natural e outros carbonetos fluidos (art. 177, I), o monopólio da refinação do petróleo nacional ou estrangeiro (art. 177, II), o monopólio da

importação e exportação dos produtos e derivados básicos do petróleo, do gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (art. 177, III), o monopólio do transporte marítimo de petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem assim do transporte por dutos de petróleo bruto, derivados e gás de qualquer origem (art. 177, IV). Expandia-se, assim, os casos de monopólio estatal definidos na Constituição de 1967, que estabelecia o monopólio apenas para a pesquisa e a lavra de petróleo.

Nesse sentido, o estado seria alçado à condição de “agente normativo e regulador da atividade econômica” (art. 174) num momento histórico de reformas de mercado em vários países no mundo, haja vista o descrédito das fórmulas de planejamento econômico pelo estado. É o que assevera Campos:

Precisamente no momento em que Gorbachev abandonava o Gosplan em favor da descentralização decisória, nossos constituintes, em estilo sutil como um martelo, característico dos comissários do povo, proclamaram no art. 174 que o estado, “como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de planejamento” (CAMPOS, 1994: 1197).

A Ordem Econômica estabelecida na Constituição de 1988 era, assim, estatista e intervencionista. Preparada no momento em que o desenvolvimentismo fazia água, poderia ter sido a oportunidade de rever as instituições econômicas do país, de reforçar direitos de propriedade, de fortalecer o respeito aos contratos e de estabelecer marcos regulatórios semelhantes às economias de mercado mais desenvolvidas. Não foi o que se sucedeu, é a avaliação de Campos:

Que contribuição trará a nova Constituição para inserir o Brasil nessa onda modernizante? Rigorosamente, nenhuma. O Brasil está desembarcando do mundo. Em vez da “desregulamentação”, o estado fará planos globais e normatizará a atividade econômica. Em vez de encorajar o poder Executivo a intensificar a privatização, amplia-se o monopólio da Petrobrás, nacionaliza-se a mineração, a União passa a ser proprietária e não apenas administradora do subsolo, os governos estaduais falidos terão o monopólio do gás canalizado. (...). A cultura que permeia o texto constitucional é nitidamente antiempresarial. Decretam-se “conquistas sociais” que, nos países desenvolvidos, resultaram de negociações concretas no mercado, refletindo o avanço da produtividade e o ritmo do crescimento econômico. (...). Elencam-se 34 “direitos” para o trabalhador, e nenhum dever. (...). Obviamente, ninguém teve a coragem para incluir entre os “direitos fundamentais” o direito do empresário de administrar livremente sua empresa (CAMPOS, 1990: 197-198).

Avanços institucionais foram alcançados, contudo. Direitos e garantias individuais, liberdade de opinião e o *habeas corpus* são exemplos de conquistas da Carta de 1988. Diferentemente da ordem econômica, as garantias individuais pavimentaram o reestabelecimento das instituições democráticas. De acordo com Campos,

o capítulo sobre direitos individuais da nova Constituição é um real avanço, porque explicita liberdades democráticas que têm grande valor e nenhum custo. Os chamados “avanços sociais” representam custos que algumas empresas absorverão; outras os repassarão ao consumidor, sob a forma de alta de preços; outras os descumprirão, despedindo gente ou submergindo na economia informal (CAMPOS, 1990: 200).

Essa percepção, na verdade, corrobora o pleito de Roberto Campos por apenas reformar a Carta de 1967 ao invés de se elaborar nova Constituição. Isso porque os avanços sobre direitos e garantias introduzidos na Carta de 1988 poderiam ter sido acolhidos na Carta então vigente, sem se desfazer de seus dispositivos sobre a Ordem Econômica que Campos julgava compatíveis com o modelo de desenvolvimento econômico a ser definido pela sociedade brasileira naquele momento. Não foi o que aconteceu, e a nova ordem constitucional econômica, plasmada na Constituição de 1988, tornou-se mais obsoleta que a disposta na Carta de 1967, eis a avaliação do senador do PDS.

3.3.3. A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR DE ROBERTO CAMPOS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

O senador Roberto Campos era voz praticamente isolada, no Congresso Nacional, na oposição à instalação de uma ANC. O virtual consenso que havia no país de que a superação do regime militar demandava a elaboração de nova Carta Constitucional contrastava com sua avaliação sobre as reais necessidades em se preparar outra Carta Magna, bem sobre as condições da sociedade e de seus representantes eleitos em promulgar uma Constituição condizente com as realidades econômicas do país.

Tratava-se de posicionamento parlamentar calcado em diagnóstico construído autonomamente, manifestado em seu discurso inaugural no Senado e mantido nas discussões sobre a instalação da ANC. De acordo com Roberto Campos, a elaboração de nova Constituição não apenas não corrigiria problemas sociais seculares do Brasil como poderia agravá-los. Esse risco seria suscitado pela baixa informação que os constituintes ostentariam sobre a realidade internacional do mundo desenvolvido, onde o

intervencionismo vinha sendo substituído por modelos econômicos que visavam a dinamizar a economia de mercado nacional.

Instalada a ANC, as posições de Roberto Campos não mudam. O que se altera é o campo de batalha, tendo agora de lutar contra a inclusão na Constituição de ideias intervencionistas e estatistas, insurgindo-se contra essa possibilidade antes e depois de a Constituinte ter sido instalada. A batalha contra essas ideias, em favor de suas ideias em defesa da economia de mercado, é o que o destaca na Subcomissão de Princípios Gerais e na Comissão de Ordem Econômica. Seu ideário é, assim, o que o aproxima do bloco suprapartidário *Centrão* em determinado momento; e, posteriormente, é justamente a falta de apoio às ideias de economia de mercado desse bloco parlamentar o que o afasta dele, tornando sua atuação congressual na ANC cada vez mais isolada.

Não obstante, suas ideias, após a promulgação da Constituição de 1988, não mudam, mesmo tendo sido derrotadas. Não se tratava, afinal, de ideias casuisticamente conjecturadas para conduzir sua vida parlamentar na ANC. Antes disso, expressavam seu diagnóstico, conjecturado ao longo dos anos, sobre o Brasil e sobre os determinantes do desenvolvimento econômico brasileiro.

Meses antes da promulgação da Carta, Campos (1990: 199) asseverava que “o texto constituinte, se levado a sério, não chega a implantar o socialismo, mas é suficientemente intervencionista para inviabilizar o capitalismo”. Isso porque o estabelecimento na Constituição de monopólios estatais e da possibilidade de definição legal dos momentos em que o estado interviria diretamente na ordem econômica, em razão do interesse coletivo ou da segurança nacional, impunham que o poder público abandonasse suas funções de *árbitro* para se tornar *participante do jogo*, relegando, ainda, suas atribuições no provimento de serviços básicos – segurança, educação, saúde – a um plano secundário, em favor de suas operações diretas na economia. Haveria, assim, estado *demais* na exploração de petróleo e estado *de menos* na segurança pública, por exemplo.

As ideias liberais do constituinte Roberto Campos percorreram toda a ANC. Não tendo o objetivo de subordina-las a acordos políticos que enfraquecessem o cerne de seu ideário econômico, tornava-se cada vez mais claro seu isolamento. Pregando num deserto em favor das ideias liberais, suas derrotadas no plano da política prática reverberaram em coerência no plano das ideias econômicas que advogava. Desenvolveu, portanto, representação parlamentar calcada na emissão de ideias cujo *foco* foi nacional, porque

assentadas na defesa das instituições econômicas de mercado na Constituição; e cujo *estilo* foi autônomo, visto expressar diagnóstico próprio acerca dos ditames do desenvolvimento econômico do país. Com isso, foi hábil em aproximar o liberalismo econômico do modelo de representação burkiana, mesmo que essa aproximação se desse num deserto onde, em vão, pregou.

O quadro 5 resume as principais dimensões – burkiana e liberal – da representação parlamentar de Roberto Campos na ANC

Quadro 5 – A representação parlamentar de Roberto Campos na Assembleia Nacional Constituinte

| | Foco e visão política | Estilo | Modos operandi | Atividade política <i>mayhewiana</i> |
|--------------------------|--|---|---|---|
| Dimensão burkiana | Nacional e de longo prazo, porque relacionado à discussão sobre as necessidades de se elaborar nova Carta Constitucional, bem como o que deveria compor a Ordem Econômica da nova Constituição. | Autônomo, centrado em suas ideias, impondo-lhe aproximar-se do <i>Centrão</i> à medida que as ideias deste bloco convergissem com seu ideário, dando-se o oposto (o distanciamento, portanto) à medida que as posições do <i>Centrão</i> divergissem de seus posicionamentos. | Emissão e discussão de ideias sobre a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e a definição da Ordem Econômica da Constituição Federal. | Tomadas de posição (<i>position-taking</i>) primeiramente opondo-se à elaboração de nova Constituição e posteriormente em favor de Ordem Econômica constitucional baseada na economia de mercado e em oposição a monopólios estatais e a conceitos restritivos de empresa nacional. |
| Dimensão liberal | Papel do mercado | | Papel do estado | |
| | O mercado seria o principal <i>locus</i> do processo econômico da nação. Os agentes do mercado não enfrentariam, assim, óbices de atuar em setores econômicos reservados às empresas estatais monopolistas, e investimentos externos e empresas estrangeiras teriam tratamento similar ao dispensado aos investimentos e empresas nacionais. | | Caberia ao estado oferecer os bens públicos sociais – educação básica, saúde e saneamento, por exemplo – e definir liberdades e garantias individuais, abandonando os monopólios estatais e os projetos econômicos de industrialização. | |

CONCLUSÃO

Quando alguém está honestamente 55% do tempo certo, isso é muito bom e não faz sentido discordar. Se alguém está 60% certo, isso é maravilhoso, sinal de boa sorte e essa pessoa deve agradecer a Deus. Mas o que deve ser inferido sobre estar 75% certo? Os sábios diriam que é algo suspeito. Bem, que tal 100% certo? Quem quer que diga que está 100% certo é um fanático, um criminoso e o pior tipo de crápula³⁴.
(MILOSZ, 2010: *epígrafe*)

Ao longo da década de oitenta, o estado parecia ter ficado pequeno demais para os grandes problemas e grande demais para os pequenos problemas, conforme informa a célebre sentença do sociólogo Daniel Bell³⁵. Reformá-lo foi a tônica em muitas nações. Mas não no Brasil, onde o estado *desenvolvimentista* ainda subsistia, bifurcando-se na figura de aparato central responsável por organizar o capitalismo ao mesmo tempo em que incorporava a imagem de uma cornucópia, responsável pela assistência universal que não mensura custos, apenas resultados possíveis e generosidades necessárias.

Esse estado parecia não se ajustar às necessidades da nação, e não foi uma *nova* Constituição, pensada com *velhas* ideias, o desiderato a mudar essa incongruência. Era esse o entendimento na mente de Roberto Campos, que almejava transformar a realidade do país por meio dos instrumentos que percebia os mais adequados, substituindo defasadas ideias por novos consensos. Entendia ser necessária, assim, uma mudança de mentalidades sobre o modo de se conceber o desenvolvimento econômico e, nesse quadro, o lugar do estado na economia do Brasil. Era, contudo, voz isolada nesse intento.

Suas ideias pareciam eremíticas num país pouco integrado ao restante do mundo. Este fenômeno de isolamento do Brasil em face de seus pares parecia agravar aquela situação de isolamento em que as ideias de Roberto Campos subsistiam. Isso porque a baixa informação dos decisores governamentais sobre as experiências internacionais

³⁴ O escritor e poeta polonês Czeslaw Milosz, prêmio Nobel de literatura de 1980, atribui essa máxima que plasma a epígrafe de sua notável obra *Mente cativa a um velho judeu da Galícia*.

³⁵ “The nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life”.

refletia-se na falta de meios para a propagação de ideias que aventurassem outros caminhos à resolução da crise econômica do país, senão aquelas extraídas do modelo de desenvolvimento econômico em voga no país.

Influenciado mormente pela experiência britânica de reformas de mercado, Roberto Campos exerce seu mandato de senador da República orientado por esse ideário, adaptando-o, entretanto, à realidade econômica do país. À medida que a Grã-Bretanha se tornava o baluarte de reformas econômicas implementadas em outras democracias do globo ao longo dos anos oitenta, as asserções legislativas Campos em prol das políticas econômicas de mercado se reforçavam, a despeito de seu virtual isolamento político se tornar cada vez mais evidente.

Mais do que o jogo político de acordos e negociações intrapartidárias, interessava-lhe a canalização de ideias e, mais especificamente, a indicação aos governantes da necessidade de se adotar reformas econômicas de mercado no país. Diante disso, erige estratégia de representação parlamentar essencialmente autônoma, centrada em ideias de escopo nacional associadas à agenda pública do país. Roberto Campos exercia, assim, mandato parlamentar intimamente vinculado aos conceitos da representação política burkiana. Perfilhar esse modelo de política parlamentar foi, contudo, tanto uma escolha que fez quanto uma contingência que se lhe impôs.

Foi uma *escolha*, na medida em que vinculou seu apreço por lidar com ideias econômicas, propondo caminhos e soluções aos agentes governamentais, à estrutura institucional do poder Legislativo, que proporcionava a tribuna plenária e a possibilidade de apresentação de projetos de lei os canais de expressão para seu ideário. E foi uma *contingência* diante da dificuldade de se pavimentar qualquer consenso político a ideias cujo eco simplesmente não ressoava no Brasil oitentista, restando-lhe apenas a opção pela autonomia no exercício de sua representação parlamentar.

Por meio dos artigos que veiculava em periódicos de grande circulação, tentava tornar claro que sua política parlamentar se direcionava a toda a sociedade brasileira. Embora autônomo, seu trabalho parlamentar não perseguia, assim, o isolamento. Somase a isso a coerência e o vigor na defesa de suas ideias, fato que se sobrepujava à ausência de resultados práticos – ou pragmáticos – de sua política parlamentar. Mas que sistema ideacional expressou *de facto* no Congresso Nacional?

A batalha parlamentar de Roberto Campos contra a política nacional de informática expressou-se, em primeiro lugar, pela defesa de um sistema de mercado informático em que prevalecesse a competitividade empresarial num ambiente regido pelo mecanismo de livre ajuste de preços. Só assim esse setor econômico poderia se desenvolver, eis o que Campos pensava. E apenas dessa forma o usuário não seria penalizado, o que redundaria em atraso tecnológico de todo o sistema produtivo do país. Viabilizadas as instituições de mercado do setor, a competitividade implicaria inovação tecnológica, que, por sua vez, proporcionaria ganhos de produtividade a todo o setor.

De acordo com Roberto Campos, o setor informático era vital ao desenvolvimento econômico do país, daí a necessidade de se criar instituições econômicas de mercado que lhes permitiriam a adequada evolução. O mesmo intento se notou em seus projetos de lei sobre desregulamentação das relações trabalhistas e privatizações de empresas estatais porque objetivavam modernizar as relações de mercado entre os agentes econômicos do país. Essas ideias, entretanto, não ecoavam pelo Brasil oitentista, onde as prioridades da agenda econômica pública tangiam mais à *macro* que a *microeconomia*.

Nesse sentido, era especificamente a inflação o tema de maior alarido no país. Na batalha parlamentar contra a heterodoxia econômica do governo Sarney, Roberto Campos se destacou pela defesa da estabilidade macroeconômica, calcada no controle do déficit público, da base monetária e da política fiscal do governo. Vinculava suas ideias à corrente monetarista, portanto. Mas seu ideário não se esgotava aí.

A contenção da emissão de moeda na economia perpassava necessariamente pelo redimensionamento das funções e do escopo do estado no país. Suas ideias macroeconômicas não se traduziam na reprodução no Brasil de experiências monetaristas de outras democracias; antes disso, entendia a necessidade de adapta-las à realidade brasileira. E isso significava essencialmente reformar as estruturas do estado, de forma a substituir o modelo de desenvolvimento dirigista por outro cujas relações de mercado fossem o seu eixo. Só dessa forma a emissão monetária e creditícia na economia poderia ser contida.

O estado, nesse novo modelo de desenvolvimento econômico elucubrado por Roberto Campos, não seria, contudo, um ente amorfo, subordinado aos ditames do mercado. O aparato estatal seria fundamental na definição das principais instituições econômicas do país. Não obstante, as funções do estado de *árbitro* não deveriam ser

fundidas às de *agente econômico*, sob pena de comprometer a estabilidade das regras e de desviar as ações do estado de setores em que sua presença seja realmente necessária. Campos ventila essa percepção durante todas as discussões na Assembleia Nacional Constituinte. Seus pares constituintes fizeram-lhe, contudo, ouvidos moucos, elaborando Constituição estatista e intervencionista.

Roberto Campos lega-nos, portanto, suas ideias baseadas na defesa de (i) um sistema de mercado efetivo, alicerçado numa microeconomia competitiva e num regime de livre estabelecimento dos preços; (ii) um quadro macroeconômico estável, com inflação controlada porque contas públicas equilibradas e política fiscal e monetária austeras; e (iii) um estado cujas funções concentrar-se-iam nas áreas em que sua presença fosse realmente demandada, evitando imiscuir-se em setores econômicos onde o mercado pudesse operar eficientemente.

Se as *ideias camposianas* não ecoaram no Brasil do passado, que este trabalho possa servir-lhes de meio para que repercutam nos Brasil corrente e no Brasil vindouro.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHER, Renato. **Quem tem medo da informática brasileira?** Brasília: MCT, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1985.

ALMEIDA, Maria. **Pragmatismo por necessidade:** os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, v. 39, n. 2, pp. 213-234, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto (Org.). **O homem que pensou o Brasil:** trajetória intelectual de Roberto Campos. Curitiba: Appris, 2017a.

_____. **Roberto Campos:** uma trajetória intelectual no século XX. *In:* ALMEIDA, Paulo Roberto (Org.). **O homem que pensou o Brasil:** trajetória intelectual de Roberto Campos. Curitiba: Appris, pp. 203-356, 2017b.

BARBOSA, Antônio. **No Parlamento:** lucidez e coerência. *In:* ALMEIDA, Paulo Roberto (Org.). **O homem que pensou o Brasil:** trajetória intelectual de Roberto Campos. Curitiba: Appris, pp. 159-172, 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro:** 1930 1964. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 2004.

_____. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois. *In:* **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008) na América Latina, Ásia, Rússia.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Eds.). Legislative roles and legislative studies. *In:* BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). **Parliamentary roles in modern legislatures.** London: Routledge, 2012.

BOCCHI, João *et al.* **Economia brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BRITO, N. R. O. de. O programa de privatização inglês. *In:* BRITO, N. R. O. de (org.). **Gestão de investimentos.** São Paulo: Atlas, 1989.

BUCHANAN, J. M. e TULLOCK, G. **The calculus of consent:** the logical foundations of constitutional democracy. Michigan: The University of Michigan Press, 1965.

BURKE, Edmund. **Reflections on the Revolution in France.** Oxford: Oxford University Press, 1993.

_____. **Discurso aos eleitores de Bristol.** *Revista de Sociologia Política,* Curitiba, v. 20, n. 44, nov. 2012, p. 97-101.

CAMPOS, Roberto **Além do cotidiano.** Rio de Janeiro: Record, 1985.

_____. **Ensaio imprudentes.** Rio de Janeiro: Record, 1987.

_____. **Guia para perplexos.** Rio de Janeiro: Nórdica, 1988.

- _____. **O século esquisito**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1990.
- _____. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- _____. **Some inferences concerning the international aspects of economic fluctuations**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2003.
- CASTRO, Lavínia. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República. *In: GIAMBIAGI, Fábio et al. Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- COTTA, Maurizio. Representação Política. *In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política*. 11ª edição. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 1101-1107.
- CRUZ, Sebastião. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Ed. Unicamp, 1997.
- DANTAS, Vera. **Guerrilha tecnológica: a verdadeira história da política nacional de informática**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1988.
- DARNTON, R. **Os dentes falsos de George Washington: um guia não convencional para o século XVIII**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Editora USP, 2013.
- FENNO, Richard. **Home style: house members in their districts**. Boston: Little, Brown, 1978.
- FEULNER, Edwin J. **Intellectual Pilgrims**. The Fiftieth Anniversary of the Mont Pelerin Society. Washington, DC: Heritage Foundation, 1999.
- FRIEDMAN, Milton. **Inflação: suas causas e consequências**. Rio de Janeiro: Ed. Expressão e Cultura, 1969.
- GODOI, Bruno Bezerra. **A influência de Roberto Campos na economia brasileira (1945-2001)**. Dissertação de Mestrado em História Econômica da Universidade de São Paulo, 2007.
- GODOY JUNIOR, José Eduardo Pimentel de. **O papel da tributação nas teorias de desenvolvimento e inflação de Roberto Campos e Otávio Bulhões Pré-1964**. Dissertação de mestrado. Programa de estudos de pós-graduação em economia da PUC-SP, São Paulo, 2006.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. Ideas and foreign policy: an analytical framework. *In*: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert (eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

HALL, Peter (ed.). **The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

_____. **Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain**. *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, 275-296, 1993.

HAINÉ, Heinrich. **Zur Geschichte der Religion und Philosophie in Deutschland**. DigBib.Org: Die digitale Bibliothek, 1834.

HOBBSBAWM, Eric. **Age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991**. Grã-Bretanha, Londres: Ed. Abacus, 1995.

JUDT, Tony. **Pós-guerra**. Uma história da Europa desde 1945. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KELLER, V. & LEMOS, R. Verbete CAMPOS, Roberto. *In*: ABREU, A. A. de *et all.* (Orgs.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930** (vol. I, pp. 1026-1035). Rio de Janeiro: Centro de Documentação História do Brasil Contemporâneo, 2001.

KEYNES, John. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LINDBLOM, Charles E. **The market system: what it is, how it works, and what to make of it**. New Haven & London: Yale University Press, 2002.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A Carta democrática: o processo constituinte da ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2008.

LOWES, Bryan; DAVIES, Leslie; PASS, L. S. **Collins Dictionary of Economics**. Glasgow: Harpercollins Pub Ltd., 1993.

MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**. Princípios de Micro e Macroeconomia. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva & CASTRO, Paulo Rabello de. **Lanterna na proa – Roberto Campos Ano 100**. São Luís, Ed. Resistência Cultural, 2017.

MAYHEW, David R. **The electoral connection**. New Haven e London: Yale University Press, 2004.

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. *In*: Béland, D. & Cox, R. (eds.) **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 23-46.

MILOSZ, Czeslaw. **Mente cativa**. São Paulo: Novo Século Editora, 2010,

MISES, Ludwing von. **Liberalism**. The classical tradition. Indianapolis: Liberty Fund, Inc., 2005.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. *In*: ABREU, Marcelo. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ordem econômica e desenvolvimento na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Apec Editora, 1989.

NÓBREGA, Maílson da. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

PAIM, Gilberto. **Computador faz política**. Rio de Janeiro: Associação Promotora de Estudos da Economia - APEC, 1985.

PEREZ, Reginaldo Teixeira. **Pensamento político de Roberto Campos: da razão do estado à razão do mercado (1950-1995)**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PERINGER, Alfredo. **Monetarismo vs. keynesianismo vs. estruturalismo**. Inflação, desemprego e taxa de juros. Rio de Janeiro: O Globo, 1985.

PITKIN, Hanna. **The concept of representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1972.

SABÓIA, João. **Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983**. Revista de Economia Política, vol. 6, nº 3, julho/setembro, 1983.

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. *In*: Béland, D. & Cox, R. (eds.) **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 23-46.

PIO, Carlos. **A estabilização heterodoxa no Brasil**. Ideias e redes políticas. RBCS Vol. 16 no 46 junho/2001.

SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. New York: Cambridge University Press, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1996.

SEARING, Donald. D. Preface. *In*: BLOMGREN, Magnus; ROZENBERG, Olivier. (Ed.). **Parliamentary roles in modern legislatures**. London and New York: Routledge, 2012.

SZMRECSÁNYI, Tamás. (Org.). **A informática e a Nova República**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1985.

TAPIA, Jorge R. B. **A trajetória da política de informática brasileira (1974-1991): atores, instituições e estratégias**. Tese de doutorado em ciências sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, 1992.

THOMASSEN, J. Empirical research into political representation: failing democracy or failing models?. *In*: JENNINGS, M. K. & MANN, T. E (Eds.). **Elections at home and abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller**. University of Michigan Press, 1994, p. 237-264.

WAHLKE, John C. *et al.* **The role of the representative**: some empirical observations on the theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53 (3), September, 1959, p. 742-756.

_____. **The legislative system exploration in legislative behaviour**. New York: John Wiley and Sons, 1962.

REFERENCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. Decreto nº 70.370, de 1972. Cria a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico de Dados.

_____. Decreto nº 77.118, de 1976. Reestrutura a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico de Dados.

_____. Decreto nº 84.067, de 1979. Cria a Secretaria Especial de Informática como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 133, 1983a.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 134, 1983b.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 135, 1983c.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 136, 1983d.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 137, 1983e.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 138, 1983f.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 139, 1983g.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 140, 1983h.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 141, 1983i.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 142, 1983j.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 189, 1983k.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 48, 1984a.

_____. Projeto de lei nº 10 do Congresso Nacional, de 1984b.

_____. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I). Exposição do ministro Francisco Dornelles da Fazenda, na Ordem do Dia da Sessão de 8-5-1985, sobre as linhas básicas da política do governo na área da Fazenda, maio de 1985a.

_____. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção II). Discurso pronunciado pelo Sr. Roberto Campos, na sessão de 16-5-1985, maio de 1985b.

_____. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção II). Ata da 252ª Sessão, em 4 de dezembro de 1985c.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 1985d.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 1985e.

_____. Projeto de resolução do Senado nº 23, de 1985f.

_____. Resolução nº 2, de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987a.

_____. Diário do Congresso Nacional. Atas da Subcomissão de princípios gerais. 7ª reunião ordinária, ocorrida 28 de abril de 1987. Suplemento do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b.

_____. Diário do Congresso Nacional. Atas da Comissão de ordem econômica. 7ª reunião ordinária da comissão de ordem econômica, ocorrida dia 1º de junho de 1987. Atas das Reuniões. Suplemento do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987c.

_____. Constituição de 1988. *In*: GURAN, Milton de (coord.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: AGIL, 1988.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 102, 1989a.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 103, 1989b.

_____. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 104, 1989c.

REFERENCIAS DE SEMANÁRIOS, JORNAIS E SITES

<http://seculoxx.ibge.gov.br/>

<http://www.ipeadata.gov.br/>

CAMPOS, Roberto. Os oito trabalhos da reforma. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, FGV, abril de 1986.

Roberto Campos exclusivo. **Manchete**, Rio de Janeiro, edição 1580 (21 de julho de 1982), Ano 31, pp. 20-21, 1982.

Duas horas de brilho. **Veja**, São Paulo, edição 771 (15 de junho de 1983), pp. 36-40, 1983.

Os Eleitos: quem é quem na Constituinte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, pp. B1-B8, edição de 19 de janeiro de 1987.

