

Revista de  
Sociologia  
e Política

Revista de Sociologia e Política  
ISSN: 0104-4478  
EditoriaRSP@ufpr.br  
Universidade Federal do Paraná  
Brasil

Silva, Ricardo V.

Uma ditadura contra a república: Política econômica e poder político em Roberto Campos

Revista de Sociologia e Política, núm. 27, novembro, 2006, pp. 157-170

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802711>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## ARTIGOS

# UMA DITADURA CONTRA A REPÚBLICA: POLÍTICA ECONÔMICA E PODER POLÍTICO EM ROBERTO CAMPOS

Ricardo V. Silva

## RESUMO

*O artigo examina o pensamento político de Roberto Campos entre meados das décadas de 1950 e 1970. Neste período, além de importantes funções governamentais, Campos dedicou-se intensamente à luta de idéias, publicando grande quantidade de artigos e ensaios. Será desenvolvida a hipótese de que o seu pensamento político aponta para a institucionalização de um sistema político de tipo autoritário como o mais adequado às condições culturais e políticas da sociedade brasileira. A principal característica deste tipo de sistema consiste na hipertrofia do poder Executivo estatal, sob comando de militares e tecnocratas, relativamente aos demais poderes da República. A função primordial do poder Executivo hipertrofiado são a elaboração e a implementação de reformas institucionais e de políticas econômicas “racionais”, contra as resistências pretensamente particularistas e irracionais dos diferentes setores da sociedade brasileira. Essa hipótese colide frontalmente com a sugestão de Campos de que o regime instituído após o movimento de 1964 seria uma espécie de atualização, nas condições da sociedade brasileira de então, do instituto da “ditadura comissária” da antiga República romana, pelo qual se permitia a eleição de um ditador por um curto período de tempo para debelar eventuais ameaças às instituições republicanas.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *pensamento político brasileiro; autoritarismo; ditadura comissária; Roberto Campos; República.*

## I. INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é analisar o pensamento político do economista Roberto Campos, a partir de seus textos publicados entre meados da década de 1950 e meados da década de 1970, período de intensas transformações econômicas, políticas e sociais no Brasil. O foco neste período explica-se pelo interesse em iluminar um momento menos conhecido do pensamento político do autor, momento anterior ao da intensa pregação neoliberal que marcou as últimas décadas de sua atividade intelectual. Ademais, o período em questão coincidiu, em grande parte, com o momento em que Campos envolveu-se diretamente com as atividades de planejamento e gestão da política econômica estatal, primeiro, no governo Kubitschek, como presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e depois como ministro do planejamento do governo Castelo Branco. Partiremos da formulação do seguinte problema: Que ideal de sistema político encontra-se: 1) subjacente à visão de Campos sobre as características socioculturais do Brasil e 2) em consonância com as proposições de políti-

ca econômica formuladas pelo autor?

A tentativa de resolução deste problema deve-se guiar pela hipótese de que o pensamento político de Campos aponta para a institucionalização de um sistema político de tipo autoritário como o mais adequado às condições da sociedade brasileira. A principal característica deste tipo de sistema político consiste na hipertrofia do poder Executivo estatal relativamente aos demais poderes da República; sendo a função desse poder Executivo hipertrofiado, a ser capitaneado pelos militares e, especialmente, pela tecnocracia econômica, a elaboração e implementação de reformas institucionais e de políticas econômicas “racionais”, contra as resistências pretensamente particularistas e irracionais dos diferentes setores da sociedade brasileira. Nossa hipótese colide frontalmente com a sugestão de Campos de que o regime instituído após o movimento de 1964 seria uma espécie de *aggiornamento*, nas condições da sociedade brasileira de então, da “ditadura comissária”, instituto previsto na Lei Curiata da antiga República Romana, isto é, uma ditadura provisória e destinada à salvação da própria Re-

pública.

O artigo divide-se em três seções. A primeira dedica-se à caracterização do estilo da obra de Roberto Campos, destacando as peculiaridades de suas interpretações das noções de “racionalidade” e de “pragmatismo”, ambas subjacentes às suas reflexões sobre política econômica. Em seguida, examinaremos a visão do autor sobre as características socioculturais do Brasil, enfatizando sua análise das influências de tais características na arena política estatal. Na última seção, serão investigadas as afinidades eletivas entre suas propostas de política econômica e seu ideal de um sistema político adequado às condições socioculturais e políticas da sociedade brasileira, buscando-se, com isso, revelar a inconsistência de sua tentativa de caracterizar como uma ditadura republicana e constitucional o regime pós-1964.

### II. RACIONALISMO, PRAGMATISMO E PODER

Concebidos, na sua maior parte, na forma de artigos jornalísticos, os escritos de Roberto Campos publicados entre as décadas de 1950 e 1960 versam sobre os mais variados temas, tais como teoria econômica, política externa, cultura brasileira, homenagem a amigos, combate aberto ou velado a adversários e outros.

A produção intelectual de Campos jamais se limitou ao plano estrito da contenda acadêmica, o que torna pouco proveitosa a empreitada de distingui-lo como um mero sistematizador de qualquer ideário particular. A mobilização de idéias servia a Campos como um procedimento instrumental para o exercício de poder; mais precisamente, para sua incansável busca de controle da política econômica, denunciando “erros” ou “desvios” na sua condução, formulando alternativas “realistas” e “viáveis” (quando fora do governo), justificando suas próprias políticas (quando no governo) e, sobretudo, colocando-se ele próprio diante dos governantes como alguém que “como funcionário de carreira (concursado, por sinal), entendia que servir-lhes era uma questão de *disciplina* e não uma *opção política*. Pelo menos até o ponto em que julgava possível, nos momentos de otimismo, fazer o bem, e, nos momentos de pessimismo, impedir o mal” (CAMPOS, 1967a, p. LXXXVIII; sem grifos no original)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Campos foi um dos principais formuladores de política econômica nos 1950 e 1960. Foi Superintendente e Presi-

O intuito de Campos de ditar as normas da política econômica estatal é, em nosso entender, o que confere unidade àquela miríade de pequenos artigos e ensaios. Em outras palavras, seus textos são melhor compreendidos quando tomados como parte de sua atividade prática, como instrumentos, recursos de poder. Não é casual que o autor prefira a grande imprensa às revistas técnicas para apresentar por escrito seu pensamento, nem que escolha proferir seus discursos e conferências em centros estratégicos de poder, como o fazia freqüentemente na Escola Superior de Guerra e nas associações empresariais.

Antes de ingressar no serviço público, Campos passou vários anos de sua mocidade em seminário jesuíta, formando-se em Filosofia aos dezessete anos de idade e em Teologia aos vinte. Sua larga formação teológica refletia-se também em seu estilo e no modo pelo qual, em seu ideal “apostólico”, procurava sempre ressaltar a luta entre o bem e o mal, indicando aos virtuosos as “tentações” a serem evitadas e aos “viciados”, os “sacrifícios” indispensáveis para alcançarem a virtude. Alertava ainda para a perdição total e irremediável (o inferno) que poderia advir da progressão dos vícios<sup>2</sup>.

Mas o binômio bem-mal tem uma tradução secular em Campos. O bem é representado por tudo o que é “racional” e o mal pela “irracionalidade”, por tudo que é “instintivo”. Daí sua obsessão pelo planejamento, pela organização, não só no que se refere a si próprio, mas principalmente aos outros, como ele mesmo reconhece: “Esse diabo de racionalismo me tem perseguido como uma sombra que não consigo pisar. Gil-

---

dente do BNDE durante o governo Kubitschek (1956-1960), quando capitaneou a equipe de planejadores do bem sucedido Plano de Metas e do malogrado Plano de Estabilização Monetária de 1958. Após o golpe militar de 1964, tornou-se Ministro do Planejamento no governo Castelo Branco (1964-1967), quando foi um dos principais formuladores do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1967) e do ambicioso Plano Decenal (1967-1977), que jamais foi posto em prática. Sobre os experimentos de política econômica e suas vicissitudes no contexto político que vai do Plano de Metas do governo Kubitschek ao Plano Trienal do governo Goulart, ver Silva (2000).

<sup>2</sup> Uma análise da influência da retórica religiosa no pensamento de Campos encontra-se em Moraes (1987, p. 211-215).

berto Amado me fez certa feita, quando fui secretário da Organização das Nações Unidas (ONU), a mais percuciente e justa das acusações: ‘O Campos é um bom sujeito, mas padece de moléstia grave e incurável: não se contenta em organizar seu pensamento, adora organizar o pensamento alheio. É isso mesmo. Tal qual’” (CAMPOS, 1967a, p. LXXXVI).

Ser racional é planejar, adequar os meios para a consecução dos fins. Estes últimos, não interessa quais sejam, nem como e por quem são fixados. Ao economista, atento à escassez de recursos, restaria apenas a tarefa de otimizar a combinação desses recursos escassos de modo a conferir racionalidade técnica à ação dos reais detentores de poder. Assim, Campos procura apresentar o trabalho do economista-planejador como algo mais que a busca e o exercício do poder, argumentando que “para o político, assim como para o militar, e quiçá mesmo para o jurista, o poder nacional é uma categoria intuitiva: a busca do poder, um postulado existencial [...]. Para o economista, entretanto, o poder é apenas um dos objetos de escolha e ação racional, ao serviço do qual podem ser ordenados meios econômicos” (CAMPOS, 1964a, p. 35). Note-se que o economista aparece como um simples instrumento dos reais detentores de poder. O técnico não possui recursos próprios de poder; possui, entretanto, um “saber” que lhe permite apresentar-se como um estoque de recursos científicos cristalizados num indivíduo. Indivíduo despersonalizado, despretensioso quanto ao poder, porquanto não possui a palavra final sobre o uso das técnicas que conhece ou produz. “A ciência econômica é, essencialmente, uma disciplina de meios e não uma doutrina de fins” (*ibidem*). Ou ainda: “as teorias econômicas chamadas ortodoxas, como quaisquer outras, se compõe de um aparelho de análise e de um sistema de relações; traduzem-se em equações de comportamento, que permitem deduzir normas de política econômica” (CAMPOS, 1964b, p. 35).

Também o planejamento econômico, aplicação prática da ciência econômica, é apresentado como uma técnica independente dos fins que persegue, podendo prestar-se às mais diversas finalidades dos governantes de plantão, pois “num sentido geral, o planejamento é, em si mesmo, politicamente neutro” (CAMPOS, 1979, p. 50).

Para demonstrar o quanto o economista

planejador é despojado em relação ao poder, Campos argumenta que “num país instintivista, em que a teoria não é tida como a cristalização da prática e sim como moléstia nervosa, em que o tapeador desperta a mais frenética admiração, a racionalidade de atitudes e decisões não é exatamente a receita do sucesso político” (CAMPOS, 1967a, p. LVXXXVI). A não ser que, poderíamos acrescentar, os poderosos sensibilizem-se ante a exatidão cartesiana das soluções técnicas e predisponham-se a reprimir os “instintos” que lhes são opostos.

Todavia, disso não se deve depreender que a neutralidade das soluções técnico-econômicas advogadas por Campos, neutralidade derivada da pretensa objetividade da ciência econômica, constitua-se em obstáculo para uma atitude resignada diante das circunstâncias. Um pouco de racionalidade é melhor do que nenhuma. E se o técnico não pode fazer o que deve, isso não deveria impedi-lo de fazer aquilo que pode. Esta flexibilidade, esta transigência para com a realidade, tão comum não só em Campos como nos demais economistas-tecnocratas de sua espécie, só é possível graças ao pragmatismo que anima seu pensamento e sua ação<sup>3</sup>. É este elemento da *práxis* de nosso autor que lhe permite prescrever o que não faz ou escrever coisas diferentes sobre o mesmo problema, “adaptando-se” às novas situações. Por isso, e com alguma razão, Campos surpreende-se com a atitude de muitos de seus críticos: “De onde provirá minha reputação de teórico e dogmático, incapaz de humildade ante os fatos, impermeável à dúvida, rebelde à retratação dos erros? Eu que me considero céptico em Filosofia, eclético em Economia, relativista em História, empírico como receita de comportamento social” (*idem*, p. XCI-XCII). Com efeito, a caracterização de neoliberal ortodoxo, freqüentemente atribuída a Campos, não parece dar conta dos múltiplos aspectos e fases de sua obra, que, vista deste ângulo, apareceria permeada de contradições inexplicáveis, senão pela incoerência do autor. Ao contrário, tomando-o como um pragmático (ou “realista”, como muitas vezes se autodenominava) o foco privilegiado para a análise de sua obra des-

<sup>3</sup> Esse aspecto “pragmático” do pensamento de Roberto Campos, no período aqui considerado, não escapou às análises de Perez (1999) e de Gennari (1990). Este último caracteriza como uma espécie de “ecletismo dinâmico” esse traço do pensamento de Campos.

loca-se da discussão acerca de sua filiação à economia neoliberal para uma análise que considere seus escritos à luz de sua atividade prática como um homem do poder. O pragmatismo é a linha da reconciliação entre o “pensador” e o político em Campos, no período histórico considerado neste artigo. Não é casual sua admiração pelo dito de Brecht que recomendava “o costume de refletir de modo novo em cada situação nova” (*idem*, p. XC).

### III. CULTURA BRASILEIRA, SUBDESENVOLVIMENTO E POLÍTICA

Dois tipos culturais habitam o pensamento de Campos. O primeiro assemelha-se ao homem econômico da economia burguesa: frugal, predisposto a acumular, utilitarista e racional. Aquele que atribui mais importância à eficácia do que à estética e que se impõe o sacrifício do trabalho como meio de acumulação de riquezas<sup>4</sup>. É esse o tipo cultural mais compatível com o desenvolvimento econômico, embora o autor admita que tal compatibilidade encontra-se também presente em outras culturas, pois só existiriam duas culturas incompatíveis com o desenvolvimento econômico: “a sociedade dos ascetas e a sociedade dos bacantes. A primeira seria incompatível com o desenvolvimento econômico porque não teria capacidade de consumir, isto é, o seu esquema de valores não incluiria a propensão ao progresso material [...] A segunda não teria capacidade para acumular, isto é, a vontade de economizar”. Mas o autor lembra que tais tipos são “culturalmente irrealizáveis em sua forma pura” (CAMPOS, 1964a, p. 105).

---

<sup>4</sup> Este tipo cultural corresponde também ao homem imbuído da ética protestante de Weber. No entanto, vale lembrar a discordância de Campos com relação a Weber. Para Campos, a Reforma protestante, embora pudesse ser considerada um momento de expansão do *ethos* capitalista, não deveria ser concebida como a causa, mas, sim, como o resultado de tal expansão. Por outro lado, situa em outro momento histórico (no período renascentista) a verdadeira eclosão daquilo que Weber supunha ter acontecido com a Reforma. “Esta [a Reforma] não foi a causa do surto do *ethos* capitalista, senão que resultou de uma tensão institucional crescente radicada precisamente no vigor estuante do avanço capitalista”. E isso porque “o impacto sociocultural da Renascença e a portentosa mutação econômica trazida pelas Descobertas e pela revolução dos preços geraram pressões novas, que não podiam ser contidas nos limites da estrutura institucional da Igreja. Foi como resultado dessas pressões que despontou a Reforma” (CAMPOS, 1964a, p. 33-34).

Mas se é verdade que não há, efetivamente, universos socioculturais completamente incompatíveis com o desenvolvimento econômico, “há culturas que são mais e outras que são menos adequadas ao desenvolvimento” (*idem*, p. 106). Assim, o tipo cultural representado pelo “homem econômico”, próprio dos países anglo-saxônicos, corresponde, para Campos, àquele que mais favorece o desenvolvimento. E o Brasil? Que elementos socioculturais impulsionam (ou inibem) seu desenvolvimento?

Aqui surge o segundo tipo cultural que habita o pensamento de Campos. Conforme o autor, “as raças (*sic*) mediterrâneas em geral parecem ter um vício hedonístico a que não escapamos. [...] Registramos uma grande capacidade de imitar formas de consumo, sem igual capacidade de copiar hábitos de produção. É bem provável conquanto não demonstrável, que o nosso investidor seja algo mais hedonista que os calvinistas e puritanos” (*idem*, p. 112). Esta excessiva propensão ao consumo constitui-se no principal obstáculo que a cultura brasileira antepõe ao desenvolvimento, pois este exige acumulação de capital que, para Campos, é inconcebível sem o prévio acúmulo de poupança. Note-se que, neste aspecto, o pensamento econômico de Campos é pré-keynesiano, uma vez que insiste na identidade entre o ato de poupança e o ato de investimento. Também dá pouca importância ao crédito no financiamento da produção e o efeito multiplicador do gasto estatal. Sequer tangencia o chamado “paradoxo kaleckiano”, segundo o qual os capitalistas ganham o que gastam. Conforme observou corretamente Madi (1985, p. 49), a concepção de Campos sobre o financiamento da acumulação é anacrônica, visto que baseada na figura do capitalista individual do século XVIII e da primeira metade do século XIX.

Isso não é tudo. Outro “vício” antidesenvolvimentista de nossa cultura é a preferência pela estética, ao invés de cultivarmos a eficácia. Descobrimos, com Campos, que temos verdadeira aversão ao comportamento racional e uma indistigável tendência ao emocionalismo. Vejamos as palavras do autor. “Persistem em nossa cultura e em nosso caráter elementos antagonísticos ao desenvolvimento. O primeiro desses elementos é o baixo nível de racionalidade de nosso comportamento, associado talvez ao tipo de educação beletística e memorativa. A capacidade de exteriorizar emoções é mais prezada que a

capacidade de resolver problemas [...] Esse baixo nível de racionalidade se expressa na enunciação absolutamente tranqüila de objetivos incompatíveis, no descompasso entre a seleção dos problemas e a escolha dos instrumentos, no vício de querer os fins sem querer os meios” (CAMPOS, 1968, p. 294)<sup>5</sup>.

Há ainda um terceiro elemento cultural antagônico ao desenvolvimento: o comportamento anticompetitivo, ou a “propensão antidarwinista”. Conforme argumenta: “O Darwinismo postula a seleção do mais apto na competição biológica. Nós temos horror à competição como instrumento de apuração da eficiência. O paternalismo, o clientelismo, o ‘jeito’, o excessivo protecionismo em que se enclausuram diversos grupos, e a vil deturpação do belo conceito de nacionalismo para proteção de privilégios e ineficiências – todos testemunham nossa fundamental aversão ao Darwinismo no campo político e social” (CAMPOS, 1968, p. 294).

Tendências hedonísticas, baixo grau de racionalidade no comportamento e propensão antidarwinista. Eis aí a catalogação de nossos “vícios” antidesenvolvimentistas. Mas Campos não nos deixa desesperar. Há ainda uma esperança, pois todo “viciado”, desde que se submeta à administração de amargos remédios e esteja disposto a suportar o difícil período de crises de abstinência, conta com a possibilidade de cura. Desse modo, embora conclua que “a circunstância cultural brasileira é ineficiente como clima de desenvolvimento”, também ressalva que “a realização dessa situação existencial não tem, no entanto, a fatalidade da *Moira*, do lado clássico. É suscetível de superação. Mas a superação exige um projeto consciente baseado na análise do nosso repertório de possibilidades culturais” (CAMPOS, 1964a, p. 112).

<sup>5</sup> Convém notar que esse juízo altamente negativo sobre o grau de racionalidade dos brasileiros é algo que acompanha nosso autor até sua obra de maturidade, que pode ser considerada, em muitos sentidos, mais como continuidade do que como ruptura em relação aos escritos do período focalizado neste artigo. Com efeito, em seu caudaloso livro de memórias, o autor continua insistindo no “irracionalismo do comportamento brasileiro” (CAMPOS, 1994, p. 159, 225). Ainda depois disso, pode-se ler, em texto de 1996, que Campos continuava considerando uma “raridade encontrar um brasileiro remotamente capaz de ligar causa e efeito” (CAMPOS, 1996, p. 317).

Assim, aprendemos que a formulação de um “projeto” poderá modificar nosso caráter, livrando-nos de traços secularmente consolidados em nossa cultura. Mas quem formulará o projeto? Que meios serão utilizados? Enfim, quais as diretrizes de tal projeto? A resposta a estas questões requer o exame das racionalizações político-econômicas de Campos e do tipo de sistema político que está implícito (às vezes explícito) em tais racionalizações. Este será o tema da próxima seção deste artigo. No momento, basta assinalarmos que o projeto idealizado por Campos deveria ser elaborado e executado pelos centros de poder político. Caberia à tecnocracia que comanda o poder Executivo estatal a tarefa de indicar o caminho da reforma de nosso caráter.

Antes de desenvolvermos o ponto acima, vejamos de que forma Campos interpreta a influência do elemento sociocultural sobre as atitudes dos atores presentes na cena política brasileira nas décadas de 1950 e 1960. Não é difícil perceber que tal influência aparece como determinante na construção dos tipos políticos apresentados por Campos. O “nacionalista xenófobo”, o “paternalista estatizante”, o “distributivista precoce”, os “clérigos excitados”, a “juventude obsoleta” etc. são personagens cuja participação na cena política só é possível graças à sedimentação viciosa da cultura brasileira. Isso sem falar nos “socialistas” e “comunistas”. Estes, embora “estranhos” ao nosso meio cultural, acabariam beneficiando-se do “caos” gerado pela irracionalidade das ações conjugadas dos demais atores políticos.

Essencialmente, a invectiva de Campos contra esses atores procura ressaltar a incompatibilidade de suas atitudes com a realização de uma política econômica “racional”. No campo específico do debate econômico, a crítica dirige-se às teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)<sup>6</sup>. Campos rejeitava

<sup>6</sup> Referir-nos-emos à conjuntura do início dos anos 1960, já que na década anterior o debate de Campos com a Cepal pode ser compreendido mais como um diálogo entre parentes próximos do que como uma disputa entre antagonistas ferrenhos. O fato é que nos anos 1950 Campos estava integralmente voltado às tarefas de desenvolvimento, como presidente do BNDE e formulador (juntamente com Lucas Lopes) do plano de metas do governo Kubitschek. Nesse

a noção de que as causas da inflação fossem basicamente de origem estrutural e também que o fenômeno inflacionário tivesse qualquer função catalisadora para o crescimento econômico. Enquanto os “estruturalistas” procuravam vincular o combate aos desequilíbrios a um programa de reformas, no qual despontavam a reforma agrária e a reforma fiscal, Campos e todos os demais “monetaristas” não admitiam que qualquer combate sério à inflação pudesse prescindir de dar prioridade aos instrumentos clássicos de controle monetário e fiscal.

Em oposição à tese estruturalista, que define como essencialmente passivo o comportamento das autoridades monetárias e fiscais, ou seja, como “mecanismos de propagação” das tensões estruturais, os monetaristas afirmam que é o comportamento irracional das autoridades, emitindo moeda em excesso para cobrir os crescentes gastos estatais, a real causa do desequilíbrio inflacionário. Advertiam que, mesmo muitos dos chamados estrangulamentos, inelasticidades da oferta ou tensões estruturais seriam antes produtos do que causa da inflação. Como lembra Campos, “é perfeitamente possível, com base na experiência latino-americana, demonstrar que grande parte dos mencionados estrangulamentos foram originalmente induzidos pela inflação, embora numa etapa posterior possam incentivar a inflação” (CAMPOS, 1967b, p. 87). Inversão de argumento típica do estilo do autor que, neste ponto, estava um passo adiante dos demais monetaristas, menos hábeis em assimilar o esforço intelectual dos adversários e subjugar-los aos seus propósitos. Campos argumentava que “até certo ponto as duas opiniões em conflito são menos diferentes do que pode parecer, suas divergências são mais de método e ênfase do que de substância. Há, contudo, um núcleo de disputas em torno, principalmente, da utilidade das medidas monetárias e fiscais bem como da relação entre fatores estruturais e do próprio processo inflacionário” (*idem*, p. 82). Vê-se

que o autor tinha clareza de que se tratava de uma disputa política e não exclusivamente técnica. Daí sua solução conciliadora para o conflito: “A identificação de estrangulamentos é evidentemente de grande utilidade para que a política fiscal e monetária tenha um papel ativo ainda mais útil: e esta é a linha de reconciliação entre os ‘monetaristas’ e os ‘estruturalistas’” (*idem*, p. 92).

Mas nem todos os antagonistas visualizados por Campos na cena política brasileira mereceram a mesma “consideração” que os seus adversários “técnicos”. Quando as críticas deslocavam-se do campo “técnico” para o campo propriamente político o tom do discurso deixava de ser polido e “conciliador” para tornar-se sarcástico e contaminado de desprezo pelo adversário. Não se tratava mais de denunciar e “corrigir” os erros de economistas “inquietos” com mania de “inventar” teorias e com pouco trato na condução de políticas, mas, sim, de calar vozes estridentes e perigosas, plenas de potencial de “subversão”, num ambiente cultural como o nosso.

Exemplo típico desse tratamento depreciativo observa-se nas referências de Campos aos nacionalistas, essas “figuras grotescas”, “animais pré-lógicos”. O potencial de veto desses atores a políticas econômicas “racionalis” e, sobretudo, sua própria capacidade de influência, gerando políticas “irracionalis”, é a maior preocupação do autor: “coisa que me inquieta é a irracionalidade nas decisões econômicas – o culto do mito – a que se vem entregando os nossos ‘nacionais’” (CAMPOS, 1964b, p. 43).

Para Campos, a irracionalidade nas decisões econômicas pode ser apenas a contraface de uma espécie de racionalidade subversiva: “Há muito tempo venho matutando para descobrir porque nossos comuno-nacionalistas são tão reticentes no combate à inflação. Só descubro dois motivos. O primeiro é o aguçamento da tensão social, como caldo de cultura para a revolução. O segundo é o alargamento da intervenção do Estado, como prelúdio ao socialismo integral. Num ambiente inflacionário, nenhum serviço ou atividade básica pode sobreviver por longo tempo em mãos privadas. Espremido entre preços rígidos e custos crescentes, o empresário privado deixa de investir, deteriora-se o serviço ou se estanca a produção: surge o Estado como ‘*Deus ex-machina*’, e se implanta o socialismo pelo atalho da inflação” (*idem*, p. 34).

---

momento, acentuar a prioridade absoluta de políticas restritivas de combate à inflação não seria uma boa a atitude para quem pretendia manter-se no centro de controle da política econômica. Não devemos esquecer também que Campos foi um dos fundadores do ISEB. Somente no final dos anos cinquenta, com a crise da ideologia desenvolvimentista e a reorientação das teses da Cepal para a questão das reformas de base, é que Campos passa a insistir na questão da estabilidade. Ver, a respeito, Bielshowski (1995).

O desprezo de Campos, entretanto, não se limita aos atores políticos imbuídos de idéias socialistas e estatizantes. No limite, parece estender-se a todos aqueles que procuram manifestar-se politicamente, aproveitando nosso “baixo grau de racionalidade” para falarem de assuntos sobre os quais não teriam o mínimo de conhecimentos, como, por exemplo, de política econômica. Este é o cerne do juízo de Campos sobre a “classe política”: “Em sua grande média a nossa ‘classe política’ permanece prisioneira de preconceitos, irrealista no trato de problemas econômicos, emocional no debate político, inorgânica na formulação de um projeto nacional” (*idem*, p. 30).

Não é preciso ir mais longe para perceber: primeiro, a complementaridade entre a cultura brasileira e as atitudes dos atores políticos (ambas evadas de “vícios” e “irracionalidades”). Segundo, a incompatibilidade entre tais atitudes políticas e o sistema político idealizado por Campos para a sociedade brasileira. Saliente-se que este sistema, até este ponto de nossa argumentação, encontra-se ainda implícito. Trataremos de explicitá-lo a seguir.

#### IV. “DITADURA COMISSÁRIA” OU ESTADO AUTORITÁRIO?

Os textos de Campos posteriores ao golpe de 1964 passam a apresentar mais explicitamente o que se poderia considerar um projeto de reforma do sistema político brasileiro. Como buscaremos demonstrar, a diretriz básica desse projeto consiste na institucionalização de um sistema político de tipo autoritário, que combina um conjunto de regras institucionais destinadas, por um lado, à desmobilização e à contenção dos movimentos de oposição, e, por outro, à hipertrofia dos poderes e à ampliação da liberdade de movimentos da tecnocracia do Executivo estatal.

Para isso, vejamos inicialmente como este autor justifica a intervenção militar no processo político brasileiro. Campos argumenta que, no caso brasileiro, a intervenção das forças armadas está ligada a uma “função” em que, “graças ao seu maior grau de coesão institucional e organizacional, [as forças armadas] são ocasionalmente chamadas a exercer: a restauração da disciplina social, após impasses políticos, que levariam à sociedade ao imobilismo institucional ou ao radicalismo subversivo. Nessa hipótese, a intervenção militar seria um resultado do fracasso do instrumental

democrático, e não uma causa da crise política” (CAMPOS, 1969b, p. 18-19). É importante reter desta afirmação a suposta incompatibilidade entre democracia e “disciplina social”, pois constitui-se num elemento de definição negativa do projeto de Campos.

Mas é preciso ter cuidado na interpretação da passagem acima. Tudo depende do que o autor entende por “disciplina social”. Não encontramos uma definição exata para essa noção, porém parece possível reconstruir seu significado à luz dos elementos de que já dispomos. Considerando as disquisições de Campos sobre a cultura e o panorama político brasileiro, podemos afirmar que a disciplina social é quebrada quando os elementos “viciados” do nosso caráter conseguem ecoar com intensidade nas arenas políticas. Os atores políticos visualizados por Campos, na crise dos anos sessenta, nada mais são do que a expressão política da irracionalidade, do hedonismo e da aversão à competição. Daí a intolerância do autor para com estes atores: “Detesto a promessa fácil do demagogo [...] Detesto o paternalismo do Estado cartorial [...] Detesto o falso nacionalista” (CAMPOS, 1967a, p. XC).

Na crise brasileira do início dos anos 1960, quando grupos e classes sociais dominados passaram a vocalizar suas demandas e estas começaram a ocupar o centro do debate político, o campo de arbítrio do tecnocrata estreitou-se consideravelmente, na proporção em que se dava a “publicização” do conflito de classes.

Saliente-se, porém, que tal “publicização” dos conflitos de classes ocorria de forma ainda muito embrionária. Trabalhadores do campo e da cidade apenas principiavam a tarefa de organizar-se para vocalizar autonomamente seus anseios. O debate político era ainda essencialmente controlado pelas elites políticas tradicionais. Isso resultava numa clara desconexão entre os movimentos sociais emergentes e a interpretação das demandas destes movimentos por parte daqueles que tradicionalmente ocupavam as arenas políticas.

Com isso em mente, pode-se inferir que a “indisciplina social”, para Campos, corresponde ao processo de emergência política dos trabalhadores do campo e da cidade. Em outras palavras, corresponde à politização dos conflitos de classes. É claro que o autor em questão não a define nestes termos, recorrendo antes às interpretações



de seus próprios adversários acerca daquele processo para formular suas racionalizações. Afinal, várias facções de elite da esquerda nacionalista acreditavam sinceramente que a mobilização dos setores populares representava o prelúdio de uma revolução socialista no Brasil.

Em seu exame das idéias políticas de Roberto Campos, em contraposição às de Celso Furtado, Reginaldo Moraes chama a atenção para duas alternativas de organização do sistema político idealizadas por Campos para o caso brasileiro. “A primeira delas implicava uma espécie de ‘ditadura comissária’, regime estabelecido pela força, mas justificado pelas emergências da ‘guerra santa contra o atraso’. A segunda (que não exclui necessária e integralmente a primeira) reivindica reformas institucionais que colocassem a verdadeira administração dos recursos a salvo da luta política, sobretudo da influência perniciosa dos votantes, vistos como uma clientela sôfrega e pronta a ser corrompida pelas promessas irresponsáveis de demagogos e oportunistas” (MORAES, 1995, p. 95).

A segunda alternativa remete às idéias de Campos desenvolvidas durante a primeira metade dos anos 1950, quando o autor estava envolvido nas tarefas imediatas de elaboração dos projetos oficiais de desenvolvimento, na qualidade de presidente e superintendente do BNDE. Esta alternativa política foi a que vigorou durante o governo Kubitschek, criando as condições para a implementação do Plano de Metas. O próprio BNDE e os “grupos executivos” representavam as principais instituições da “administração paralela” do governo Kubitschek, detentoras dos poderes de fato na elaboração e implementação da política econômica.

No entanto, esta alternativa política seria logo abandonada por Campos, principalmente após sua saída, em 1959, do BNDE e, conseqüentemente, do núcleo decisório da política econômica do governo. Além disso, deve-se notar que a alternativa política consubstanciada na “administração paralela” não representava a alternativa política ideal para a tecnocracia capitaneada por Campos. Tratava-se de uma solução de “compromisso” (LAFER, 1970). Na impossibilidade de realizar uma reforma administrativa integral, que desalojasse do poder institucional os setores clientelistas, Kubitschek optou por inflar o poder dos órgãos da administração paralela, de modo a obter maior

dinamismo e eficiência na execução de seu Plano de Metas. Esta solução traz implícita certa resignação dos tecnocratas em relação à inevitável convivência com os setores considerados depositários da irracionalidade e da ineficiência.

Com o golpe de 1964 e o retorno de Campos para o núcleo decisório da política estatal – tornando-se Ministro do Planejamento do governo de Castello Branco –, os recursos que antes lhe pareciam escassos ampliaram-se consideravelmente. A partir de então, suas propostas políticas aproximam-se mais do ideal do Estado autoritário. A segunda alternativa política de Campos, a “ditadura comissária”, pertence a esse momento.

Aqui, porém, é necessário que avancemos com redobrado cuidado. Em nosso entender, a noção da “ditadura comissária” não fornece uma imagem adequada para compreender o projeto político de Campos, em toda a sua complexidade. Embora se possa admitir que haja um lugar para algo análogo à instituição da “ditadura comissária” em seu projeto político, este lugar é bem mais restrito do que as próprias palavras do autor sugerem. Com efeito, em 1967, ao término de sua “profícua” atividade reformista no primeiro Ministério da ditadura militar, Campos afirmava: “Com notável instinto de preservação, que lhe garantiu três séculos de história, façanha não desprezível, a “Lex Curiata” da República Romana admitia regimes transitórios de exceção para a solução de crises. Eram a *dictadura rei gerundae causa* – a ditadura para fazer as coisas – e a *dictadura seditionis sedandae* – a ditadura para debelar a sedição. Nossos Atos Institucionais, cujos objetivos foram essencialmente semelhantes – quebrar um impasse institucional e expungir a subversão –, nada mais são do que uma versão cabocla da lei curiata” (CAMPOS, 1968, p. 87).

Em nosso entender, a imagem da ditadura comissária é mobilizada por Campos a fim de justificar o golpe de Estado de 1964 e a atividade dos governos militares, principalmente do governo Castello Branco, no qual Campos tivera papel de destaque. Trata-se de uma *racionalização*, compreendida aqui como “uma estratégia através da qual o produtor de uma forma simbólica constrói uma cadeia de raciocínio que procura defender, ou justificar, um conjunto de relações, ou instituições sociais, e com isso persuadir uma audiência de que isso é digno de apoio” (THOMPSON, 1995, p. 82-83).

No entanto, esta racionalização não resiste ao cotejo com a teoria política, com os fatos históricos e, nem mesmo, com a própria lógica do conjunto da argumentação de Campos. Presta-se apenas à tentativa ardilosa de atribuir um pouco de dignidade ao que é intrinsecamente indigno. Os romanos antigos aceitavam a legitimidade da ditadura e consideravam-na um bem para a República, mas sabiam muito bem distingui-la da tirania.

Maquiavel esboça, com notável clareza, o essencial da ditadura romana: “O ditador era nomeado por um período e não perpetuamente, e apenas para corrigir a causa mediante a qual tinha sido criado; sua autoridade estendia-se em poder deliberar por si mesmo os remédios para aquele urgente perigo, fazer tudo sem consulta e punir sem apelação; *mas não podia fazer nada que implicasse a diminuição do Estado, como seria por exemplo tolher autoridade do Povo e do Senado*” (Maquiavel *apud* BOBBIO, 1987, p. 160; sem grifos no original).

Podem-se destacar três elementos essenciais constitutivos da ditadura romana, surgidos no esboço de Maquiavel. Primeiro: o ditador é nomeado, não dispondo do direito de auto-investidura. Sua nomeação cabia a um dos cônsules, sendo este um mecanismo previsto na constituição da República romana e não fruto de uma conspiração contra a Constituição. Segundo: o prazo de permanência no cargo deveria ser transitório. Os romanos levavam a sério o instituto da transitoriedade, o que explica a fixação, na Constituição, de um período bastante específico para a vigência da ditadura. “O ditador era nomeado apenas para a duração do dever extraordinário que lhe fora confiado e, de todo modo, por um período não maior do que seis meses e não maior do que a permanência em cargo do cônsul que o havia nomeado” (BOBBIO, 1987, p. 159)<sup>7</sup>. Terceiro: o ditador desfrutaria de poderes extraordinários, podendo governar acima das leis estabelecidas, mas não podia alterar a Constituição, criando ou

suprimindo leis, principalmente se isto visasse “tolher a autoridade do Povo e do Senado”, como afirma Maquiavel.

Tendo como parâmetro os elementos destacados acima, podemos avaliar o grau de justeza da racionalização apresentada por Campos para golpe o militar de 1964, nos termos da ditadura comissária. Em primeiro lugar, não constava da Constituição brasileira de 1946 nenhum dispositivo que permitisse aos militares a deposição do presidente da República. Tampouco os militares foram nomeados ou eleitos pelo povo ou por seus representantes para assumirem a função de ditadores. A corporação, por assim dizer, auto-investiu-se das funções ditatoriais, ferindo, já em sua origem, um dos princípios fundamentais da ditadura antiga.

Em segundo lugar, destaque-se que jamais os militares ou os tecnocratas fixaram com clareza, em qualquer das centenas de leis que criaram, quanto tempo exatamente iria perdurar a ditadura. Os romanos fixavam o limite de seis meses, mas Castello Branco içara-se ao poder falando em dois ou três anos, sendo que, ao fim das contas, o regime autoritário perdurou por duas décadas.

Em terceiro lugar – e aqui reside o ponto principal em que os fatos históricos contradizem a racionalização de Campos – os militares e os tecnocratas não se limitaram a governar acima da constituição de 1946, pois se lançaram à tarefa de substituí-la inteiramente por outra, na verdadeira “fúria legiferante” do governo Castello Branco. Ainda mais: o espírito das reformas institucionais desse período apontava justamente para o tolhimento da autoridade das assembléias e do povo, o principal pecado do ditador romano. Se, portanto, quisermos manter alguma analogia com o vocabulário dos antigos para fornecer uma imagem fiel aos fatos históricos pós-1964, devemos substituir a noção de ditadura comissária pela noção de tirania. É matéria do saber introdutório da ciência política o fato de que, para os romanos, “o homem que tomasse o poder ou que, mesmo tendo recebido do grupo dominante, alterasse completamente o corpo jurídico do Estado, era conhecido como tirano e não como ditador” (SPINDEL, 1985, p. 10).

Só se poderia admitir a transitoriedade do autoritarismo, em Campos, no caso de também se admitir o pressuposto de que um *telos* demo-

<sup>7</sup> Examinando a ditadura romana, Rousseau também chamou a atenção para a necessidade dos romanos fixarem um prazo bastante restrito para a vigência da ditadura. “Seja qual for o modo por que se confere este importante encargo, é preciso fixar sua duração num prazo bastante curto, que em nenhum caso possa ser prolongado. [...] Uma vez passada a necessidade urgente, a ditadura torna-se tirânica ou vã” (Rousseau *apud* BOBBIO, 1987, p. 161).

crático regula suas idéias. O autoritarismo seria apenas um meio de chegar-se à verdadeira democracia (ou de salvá-la de seus algozes). Mas tal pressuposto contraria tanto os fatos políticos do século recém-findado, quanto a teoria democrática contemporânea. A história do século XX evidenciou que, quando governantes autocratas ascendem ao topo do Estado prometendo ao povo bens como grandeza e liberdade futura em troca de um momento transitório de concentração de poderes, a tarefa a que mais ardorosamente se lançam, na verdade, é a de manter-se no poder, justamente ao custo da permanente humilhação do povo pela castração de suas liberdades. Por outro lado, a teoria democrática contemporânea tem-se insurgido cada vez mais contra o falacioso argumento de que é possível a realização de fins democráticos por meios autoritários. Conforme argumenta Robert Dahl, a idéia de uma oposição entre resultados substantivos e o processo democrático é completamente espúria. O processo democrático exige e somente ele viabiliza direitos e bens substantivos como “o direito do povo ao autogoverno e a distribuição do poder” (DAHL, 1989, p. 175).

Assim, portanto, se aceitássemos a idéia de “ditadura comissária” para a caracterização do projeto político de Campos, permaneceríamos circunscritos à racionalização apresentada pelo autor para o regime de 1964. O que se depreende de suas propostas não é um regime de força temporário destinado à salvação da República, mas a institucionalização definitiva de um sistema político autoritário. Se não, vejamos.

Em primeiro lugar, é importante observar que as idéias de Campos acerca da institucionalização do autoritarismo não estavam plenamente desenvolvidas até o limiar da fase de “descompressão” do sistema, em meados dos anos 1970, embora alguns indícios dessas idéias estivessem presentes, implicitamente, nas propostas de política econômica formuladas pelo autor imediatamente depois do golpe de Estado.

Como ministro do planejamento no governo Castello Branco, Campos foi o principal responsável pela formulação e implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O PAEG sintetizava as propostas político-econômicas desenvolvidas até então pelo autor. Tendo como prioridade cronológica absoluta a redução gradual da inflação, procurava também iniciar um processo

de reformas institucionais rumo à consolidação do que Campos chamava de “economia associativa de mercado”<sup>8</sup>.

As políticas destinadas ao combate à inflação seguiam essencialmente o receituário ortodoxo. Ao diagnosticar a inflação, como resultado do excesso de demanda, propunha medidas como o corte nos gastos públicos, a limitação do crédito e, principalmente, a contenção salarial, as quais, em conjunto, resultavam numa sensível redução da demanda global. Apenas uma diferença em relação aos planos propostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI): procurava diluir o impacto dessas medidas ao longo de três anos, optando por um tratamento gradualista ao invés do tradicional tratamento de choque<sup>9</sup>.

Este conjunto de medidas restritivas seria, segundo Campos, incompatível com a vigência dos processos eleitorais, pois “na presente conjuntura da vida brasileira, em que existe ainda um problema cirúrgico de extirpação do câncer inflacionário, seria perigosa a eleição de líderes populistas, sem coragem para enfrentar o duro e solitário inverno da contenção salarial, que antagoniza as grandes massas, da contenção de crédito que antagoniza o empresário, da contenção de despesas públicas e subvenções, que antagoniza os políticos” (CAMPOS, 1969b, p. 34). Percebe-se que as políticas antiinflacionárias formuladas por Campos, supostamente indispensáveis e insubstituíveis<sup>10</sup>, servem como veículo para a jus-

---

<sup>8</sup> “A economia associativa de mercado é o modelo institucional que tem presidido satisfatoriamente ao crescimento recente do mundo não socialista. Nesta, diferentes grupamentos, como as empresas e os sindicatos, interpõem-se entre o mercado, de um lado, e o poder público, de outro. Difere assim, quer da economia de mercado, característica do capitalismo liberal, quer do planejamento centralista, característico do estado socialista. Na economia associativa o Estado tem função orientadora, co-participante e intervencionista, porém não monopoliza os bens de produção nem entrega todo poder político às elites planejadoras” (CAMPOS, 1979, p. 211).

<sup>9</sup> Vale notar que a opção de Campos por um tratamento gradualista de combate à inflação, a despeito das recomendações rigidamente monetaristas do Fundo Monetário Internacional (FMI) de um tratamento de choque, deve-se antes à sua convicção da inviabilidade política da receita ortodoxa do que à superioridade técnica do tratamento gradualista.

<sup>10</sup> “A verdade crua é que nenhum programa sério de combate à inflação pode dispensar a coordenação de três ele-

tificação da interrupção dos processos democráticos.

Mas, se a política antiinflacionária era prioridade cronológica do PAEG, sua importância substantiva maior residia no processo de reformas institucionais que procurava desencadear, como reconhece o próprio autor: “A importância do PAEG reside menos na implementação de metas específicas de redução da inflação e aceleração do crescimento do que no esforço concentrado que se fez na direção de reforma institucional e modernização. Em realidade, o PAEG incorpora a maior parte das políticas básicas, e enumera a maior parte das reformas institucionais e instrumentos de ação, que vieram a constituir o ‘modelo brasileiro’” (CAMPOS, 1979, p. 63). Estas reformas institucionais não se limitavam ao plano econômico, atingindo também os planos social e político<sup>11</sup>.

Conquanto tenha obtido um elevado êxito no plano econômico e razoável êxito no plano social, a “Revolução”, segundo Campos, ao completar seis anos, ainda não havia logrado obter sucesso no plano político. “Reabrem-se, hoje, candentes, no seio militar, os dilemas que afligiram Castello Branco e que ele esperava ter dirimido ao insistir na distinção entre a Revolução como ideário, que deve ter continuidade, e a Revolução como processo, que deve buscar institucionalizar-se em termos constitucionais. Os dois problemas políticos fundamentais da Revolução continuam sendo a legitimação do seu ideário, pela inscrição institucional, e a participação popular, pela restau-

ração da vida partidária. Nenhum desses problemas é fácil; os dois são urgentes” (CAMPOS, 1969a, p. 283).

A busca de um caminho para a institucionalização de um sistema político autoritário é correlata à desconfiança explicitada por Campos com relação à eficácia do regime democrático para a viabilização de políticas econômicas “racionais”. Não é casual que Campos dedique boa parte de seus artigos pós-1964 a combater todas as propostas de restauração do regime democrático, como no caso da Frente Ampla, capitaneada por Goulart, Lacerda e Kubitschek. “Postulada como a postula a Frente Ampla, a ‘redemocratização’ trar-nos-ia de volta à oscilação catastrófica entre o imobilismo institucional e a radicalização subversiva. Sem dúvida os políticos convencionais têm grande capacidade de comunicação com o povo. Apenas lhe transmitem os sinais errados” (CAMPOS, 1969b, p. 23).

Conforme já mencionamos, a política econômica defendida por Campos representava uma espécie de racionalização para um poder autocrático, a ponto de o autor afirmar que “a nova Constituição brasileira [...] foi concebida como um austero instrumento desinflacionário e desenvolvimentista” (CAMPOS, 1968, p. 89). Referia-se à Constituição de 1967 cuja não institucionalização Campos lamentava profundamente. É na análise retrospectiva da tentativa frustrada de institucionalização da Constituição de 1967 que Campos explicita o que considera ser o sistema político ideal para o Brasil.

O principal elemento desse sistema era a instituição de um “Executivo forte”. O poder Executivo deveria estar armado de maiores prerrogativas legislativas, o que se tornou possível com a criação do “decreto-lei”. Vejamos a justificativa de Campos. “Os dispositivos da nova Constituição brasileira, que facultam ao Executivo expedir decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas [...] não são rombudos detritos da caserna, mas aceitável mobiliário de uma sociedade em desenvolvimento, cuja vida política sofre agressões ideológicas, e cuja vida econômica exige mutações rápidas e decisões técnicas complicadas” (*idem*, p. 87).

Completando ainda a instrumentação desse poder “Executivo forte”, Campos refere-se à Lei de Segurança e à Lei de Imprensa. Conforme explica o autor, “na primeira, ampliou-se o conceito

mentos – contenção do déficit do governo, contenção de salários e contenção de crédito - que são os três elementos formadores do excesso de procura monetária” (CAMPOS, 1968, p. 121).

<sup>11</sup> “Pode-se de um modo geral diferenciar quatro tipos de reforma: as de natureza propriamente econômica, como as várias reformas fiscais, a implantação do novo código tributário, a lei do mercado de capitais, a revisão da legislação do comércio exterior, do código de minas e da legislação sobre eletricidade; as de caráter econômico-social como a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Programa de Integração Social, a fundação do Banco Nacional de Habitação, a reforma do ensino e a reforma agrária; as reformas instrumentais, como a criação do Banco Central e do Ministério do Planejamento, e a reforma administrativa; as reformas políticas, como o reforço da autoridade do poder Executivo, a eleição indireta para Presidente da República, a instituição de um regime bipartidário e a reformulação das funções e poderes do Legislativo” (CAMPOS, 1979, p. 45-46).

de segurança nacional, para abranger, além da figura tradicional da agressão externa, as notáveis modalidades de desafio interno às instituições, através da subversão e da guerra revolucionária. Na segunda, [...] procurou-se compatibilizar o direito à liberdade de expressão com o reconhecimento da responsabilidade dos meios de comunicação, que não se deveriam transformar em veículos de propaganda subversiva, incitação ao pânico econômico e aviltamento das instituições” (CAMPOS, 1979, p. 241).

A contrapartida de um Executivo forte é o esvaziamento do poder Legislativo, que teria muitas de suas atribuições deslocadas para o poder Executivo, passando a funcionar como um mero fórum de debates – sem real poder decisório – acerca das iniciativas governamentais. Ademais, mesmo na tarefa de apreciação dos decretos do Executivo, o Congresso passava a ter um prazo predeterminado para a votação. Vencido este prazo, o projeto era aprovado por “decurso de prazo”. Ainda com relação ao Legislativo, Campos assinalava a importância da instituição do bipartidarismo, cujo principal mérito seria o de evitar a “anarquia partidária” e propiciar “uma atitude mais programática e menos personalista, ou regionalista, dos partidos”. O autor também elogiava a drástica mudança introduzida no mecanismo eleitoral, cuja novidade residia na eleição indireta para presidente da República, por meio de um colégio eleitoral congressual. Esta mudança era justificada por Campos de acordo com a necessidade de se evitar “o caráter extremamente divisionista das eleições presidenciais, a paralisia administrativa resultante das longas campanhas eleitorais, o resíduo de animosidade dos pleitos, a competição demagógica dos candidatos, por fim, a promessa inviável” (*idem*, p. 245).

Estes, em suma, são os principais elementos do sistema político advogado por Campos, todos eles previstos na Constituição de 1967. Não há dúvida de que se trata de um sistema político de corte autoritário, cuja institucionalização seria profundamente conflitante com a manutenção de uma ordem política minimamente democrática. Assim, o autor chega a admitir explicitamente que “no atual contexto histórico, um certo grau de autoritarismo parece inevitável” (*idem*, p. 224).

Mas isso não é tudo. Mesmo com todos esses controles, Campos não se sente devidamente garantido. Há ainda um último elemento de seu pro-

jeto digno de consideração. Por isso o autor mobiliza uma vez mais a imagem da “ditadura comissária”, a qual aparece como “figura de Direito” sob designação de “estado de emergência”: “O mecanismo de declaração do estado de emergência [...] destina-se a atender a um dos requisitos clássicos da ditadura constitucional, a saber, que a identificação de uma situação crítica, configurada como estado de emergência não seja exclusivamente do Chefe Executivo e seu gabinete, mas envolva a participação de representantes do [poder] Judiciário e do [poder] Legislativo. A obrigação de informar o Congresso sobre as medidas tomadas visa indiretamente a atender ao segundo requisito, a saber, que as limitações do ‘estado de direito’ não se prolonguem indefinidamente, o que transformaria a ditadura constitucional em ditadura inconstitucional” (*idem*, p. 284; sem grifos no original). Aqui, a imagem da ditadura comissária seria mais plausível, não fosse o fato de ela surgir no âmbito de um sistema político em que já não há mais qualquer indício de sobrevivência da independência de poderes e da vigência das liberdades que caracterizam a ordem republicana<sup>12</sup>.

Se, mesmo com todos os controles do sistema político autoritário, a “disciplina social” viesse a ser ameaçada, a decretação do “estado de emergência” funcionaria como a garantia absoluta da manutenção da ordem autoritária. Vale concluir registrando que é uma espécie de visão catastrófica do conflito de classes que se encontra no núcleo das preocupações pelas quais Campos justifica o estado de emergência, sua muito peculiar

---

<sup>12</sup> Recentemente, inúmeros estudiosos têm-se dedicado à reconsideração do republicanismo enquanto uma tradição de pensamento voltada para a defesa e valorização da liberdade em termos distintos da tradição liberal. Enquanto o liberalismo conceitua liberdade exclusivamente como “não-interferência” de forças externas (especialmente do Estado) na esfera privada dos indivíduos, o republicanismo interpreta a liberdade como independência e “não-dominação” de determinados indivíduos ou grupos de indivíduos sobre outros na sociedade. Deste ponto de vista, não há necessário antagonismo entre liberdade e lei, como querem pensadores liberais tais como Isaiah Berlin (2002). Desde que a lei seja formulada com a participação ou anuência dos cidadãos e esteja voltada para inibir a possibilidade da dominação na sociedade ela não somente é compatível, mas até mesmo necessária à liberdade republicana. Claro está que estamos nos referindo a um conceito normativo de liberdade. Na literatura internacional, merecem destaque os estudos de Pettit (1997), Skinner (1999) e Viroli (2002).

versão de ditadura comissária: “É preciso reconhecer francamente que os conflitos de classe nas sociedades industriais modernas e a confrontação

de sistemas ideológicos criam novos e sutis desafios [...]. É a essas novas realidades que o ‘estado de emergência’ se destina a atender” (*idem*, p. 254).

Ricardo Silva (rsilva@cfh.ufsc.br) é Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Professor no Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERLIN**, I. 2002. Dois conceitos de liberdade. In : HARDY, H. & HAUSHEER, R. (orgs.). *Isaiah Berlin : estudos sobre a Humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- BOBBIO**, N. 1987. *Estado, governo e sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BIELSCHOWSKY**, R. 1995. *Pensamento econômico brasileiro : ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Contraponto.
- CAMPOS**, R. 1964a. *Ensaio de História Econômica e Sociologia*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Apec.
- \_\_\_\_\_. 1964b. *A moeda, o governo e o tempo*. Rio de Janeiro : Apec.
- \_\_\_\_\_. 1967a. *A técnica e o riso*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Apec.
- \_\_\_\_\_. 1967b. *Duas opiniões sobre a inflação na América Latina*. In : HIRSCHMAN, A. (org.). *Monetarismo versus estruturalismo*. Rio de Janeiro : Lidador.
- \_\_\_\_\_. 1968. *Do outro lado da cerca*. 3ª ed. Rio de Janeiro : Apec.
- \_\_\_\_\_. 1969a. *Temas e sistemas*. Rio de Janeiro : Apec.
- \_\_\_\_\_. 1969b. *Ensaio contra a maré*. Rio de Janeiro : Apec.
- \_\_\_\_\_. 1979. *A nova economia brasileira*. 3ª ed. Rio de Janeiro : J. Olympio.
- \_\_\_\_\_. 1994. *A lanterna na popa* (memórias). Rio de Janeiro : Topbooks.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Antologia do bom senso*. Rio de Janeiro : Topbooks.
- DAHL**, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven : Yale University.
- GENNARI**, A. 1990. *A lógica da subordinação : aspectos do conservantismo brasileiro – as idéias de Roberto de Oliveira Campos*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Economia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- LAFER**, C. 1970. *The Planing Process and Political System in Brazil : A Study of the Kubitschek's Target Plan (1956-1961)*. Cornell. PhD Thesis (Political Science). Cornell University
- MADI**, M. C. 1985. *A vanguarda do pensamento conservador – Um estudo sobre as idéias econômicas de Roberto Campos no período 1950-1964*. Campinas. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Estadual de Campinas.
- MORAES**, R. 1995. *Celso Furtado – o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*. São Paulo : Ática.
- MORAES**, R. 1987. *Planejamento: democracia ou ditadura?* São Paulo. Tese (Doutorado em Filosofia). Universidade de São Paulo.
- PEREZ**, R. 1999. *O pensamento político de Roberto Campos*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- PETTIT**, P. 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford : Oxford University.
- SILVA**, R. 2000. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 14, 77-101, jun.

## UMA DITADURA CONTRA A REPÚBLICA

---

**SKINNER, Q.** 1999. *Liberdade antes do liberalismo*. São Paulo : UNESP.

**SPINDEL, A.** 1985. *O que são ditaduras*. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense.

**THOMPSON, J.** 1995. *Ideologia e cultura moderna*. Petrópolis: Vozes.

**VIROLI, M.** 2002. *Republicanism*. New York: Hill and Wang.