

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC-SP**

**FERNANDO ANTUNES SALGADO**

**O PROCESSO DE APRENDIZADO SOCIAL EM EXPERIÊNCIAS  
ECONÔMICAS BRASILEIRAS: O PAEG, O MILAGRE ECONÔMICO E  
O II PND**

**DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**São Paulo**

**2022**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC-SP**

**FERNANDO ANTUNES SALGADO**

**O PROCESSO DE APRENDIZADO SOCIAL EM EXPERIÊNCIAS  
ECONÔMICAS BRASILEIRAS: O PAEG, O MILAGRE ECONÔMICO  
E O II PND**

**DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, área de concentração Política, sob a orientação da Prof. Dra. Rosemary Segurado.

**São Paulo**

**2022**

**Aprovado em:**

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Dedico este trabalho aos meus pais, por terem me dado a estrutura para eu seguir minha vida (minha mãe, Ilma Antunes Salgado, *in memoriam*)

*“Do it again”* (Steely Dan)

**O presente trabalho foi realizado com apoio  
da Coordenação de Aperfeiçoamento de  
Pessoal de Nível Superior (CAPES) –  
Processo nº 88887.163078/2018-00**

## **Agradecimentos**

À professora e orientadora Rosemary Segurado, por todo o suporte intelectual e estímulo aos voos acadêmicos, inclusive na parceria que fizemos em meu primeiro artigo publicado (na bibliografia desta tese);

Ao professor e amigo Júlio Pires, pelas ótimas conversas regadas a boa massa, orientações precisas para melhoria da tese na qualificação e pela docência do curso de Economia Brasileira, que forneceu o recorte empírico deste trabalho;

Ao professor Moisés da Silva Marques, pelas excelentes indicações de melhoria da tese quando da qualificação;

Ao professor Edison Nunes, por ter me mostrado os caminhos do texto sociológico frente à minha formação de jornalista e tendo sido fundamental em me apresentar a teoria do social learning, a qual embasou esta tese e também passou a me auxiliar intelectualmente na vida pessoal;

Ao professor Miguel Chaia, orientador de Mestrado, de quem nunca esqueço a frase “Fernando, você não pode parar. Tem de fazer o Doutorado”;

À professora Vera Chaia, pelo apoio para obtenção da Bolsa de Estudos num momento difícil, em que estava em jogo minha própria continuidade no curso;

À Kátia e ao Rafael, da Secretaria do Programa de Ciências Sociais da PUC, pelo apoio e paciência contínuos;

À grande cientista política Lourdes Sola, sem cujos trabalhos sobre política brasileira esta tese dificilmente teria prosperado no esforço de cotejar exemplos internacionais e nacionais;

A todos os amigos que sempre me apoiaram nesta caminhada.

**Resumo:**

O objetivo deste projeto é de fazer uma leitura de medidas econômicas relevantes na História recente do Brasil, sob a hipótese de que a formulação dessas políticas públicas se deu como resultado de um processo de social learning - o qual iremos convencionar como aprendizado social. Presente em trabalhos de autores como Hugh Heclo (1974) e Peter A. Hall (1993), essa teoria tem como base os pressupostos de que as políticas públicas são resultantes das experiências geradas pelas políticas anteriores; os resultados dessas políticas restringem as escolhas seguintes; os técnicos especialistas e a burocracia, assim como as ideias e a expertise desses técnicos, exercem papel central na formulação das políticas; o Estado tem autonomia para elaboração das políticas públicas, mas não é impermeável à influência dos grupos de interesse e às pressões sociais. Uma das ideias centrais deste trabalho, portanto, é verificar como decisões de políticas econômicas carregam heranças das escolhas anteriores e seguem gerando novos legados e experiências para as decisões seguintes. Processo esse cimentado em determinados paradigmas, expertises técnicas e contingenciamentos políticos. Para testar essas premissas, faremos uma análise comparativa de três políticas macroeconômicas que marcaram o regime militar no Brasil, entre 1964 e 1979. São elas o PAEG (Programa de Ação Econômica), de 1964 a 1967; o PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento), de 1967, cujas medidas resultaram no chamado Milagre Econômico, de 1968 a 1973, e o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), adotado entre 1975 e 1979.

**Palavras-chave:** *Aprendizado social, técnicos, expertise, papel das ideias, paradigmas, planos econômicos, governo militar, PAEG, PED, e II PND.*

## **Abstract**

The objective of this project is to make a reading of relevant economic measures in the recent history of Brazil, under the hypothesis that the formulation of these public policies took place as a result of a process of social learning - which we will conventionally write as social learning. Present in works by authors such as Hugh Heclo (1974) and Peter A. Hall (1993), this theory is based on the assumptions that public policies are the result of experiences generated by previous policies; the results of these policies constrain the following choices; specialist technicians and bureaucracy, as well as the ideas and expertise of these technicians, play a central role in the formulation of policies; the State has autonomy for the elaboration of public policies, but it is not impervious to the influence of interest groups and social pressures. One of the central ideas of this work, therefore, is to verify how economic policy decisions carry legacies of previous choices and continue to generate new legacies and experiences for subsequent decisions. This process is based on certain paradigms, technical expertise and political contingencies. To test these premises, we will make a comparative analysis of three macroeconomic policies that marked the military regime in Brazil, between 1964 and 1979. They are the PAEG (Program of Economic Action), from 1964 to 1967; the PED (Strategic Development Program), from 1967, whose measures resulted in the so-called Economic Miracle, from 1968 to 1973, and the II PND (National Development Plan), adopted between 1975 and 1979.

**Keywords:** *Social learning, technicians, expertise, role of ideas, paradigms, economic plans, military government, PAEG, PED, and II PND.*

## **Sumário**

<b>Introdução</b> .....	11
<b>1. A formulação de políticas públicas como um processo de aprendizado social</b> .....	22
1.1 O papel das ideias no aprendizado social.....	31
<b>2. O aprendizado social no policy-making 1964-1973</b> .....	49
2.1. Contextualização de 64 e a influência no policy-making.....	49
2.2. O esgotamento do modelo desenvolvimentista.....	62
2.3. O papel das ideias e da ESG no pós-64.....	66
2.4. O PAEG e os fundamentos da economia contemporânea.....	71
2.5. O condicionamento positivo das reformas.....	79
2.6. A inflexão na política econômica.....	81
<b>3. O aprendizado social no policy-making 1974-1979</b> .....	91
3.1. O condicionamento externo.....	91
3.2. O papel das ideias no governo Geisel.....	94
3.3. A estratégia escolhida.....	97
3.4. O II PND e a preocupação com o social.....	100
3.5. O desenvolvimento industrial no II PND.....	106
3.6 - Interesses econômicos e infiltração nas políticas de Estado.....	109
3.7 - A infiltração das demandas e a resposta do Governo.....	116
<b>Considerações finais</b> .....	122
<b>Bibliografia</b> .....	129
<b>Anexo: Entrevista Delfim Netto</b> .....	137

## Introdução

Este projeto de tese nasceu da nossa curiosidade em tentar entender aspectos do desenvolvimento brasileiro contemporâneo a partir de seus planos econômicos, em conexão com o cenário político em que foram propostos. Tal correlação entre economia e política é observada tanto por economistas vinculados ao paradigma liberal, como Friedman (1982), quanto pelos que defendem intervencionismo estatal, a exemplo de Furtado (1974).

Para o economista americano, economia e política são arenas do policy-making que não operam de maneira autônoma, pois que uma pode contingenciar a outra. Dessa relação é que resultará o sistema político-econômico em que orbitam, nomeadamente capitalismo ou socialismo, o primeiro favorecendo as liberdades individuais, enquanto o segundo restringindo-as.

Com efeito, o papel dos governos deveria ser limitado às funções de proteção dos cidadãos contra os inimigos externos e internos, preservação da lei e da ordem, reforço aos contratos privados e promoção de mercados competitivos. O setor privado, por sua vez, atuaria como limitador dos poderes do governo.

Para Furtado (1974), no entanto, a relação entre governo e iniciativa privada deveria funcionar no sentido e de o Estado responder ao avanço das empresas multinacionais nos países periféricos. Essa resposta viria por meio da expansão do aparelho estatal e modernização da burocracia para atender as novas exigências da economia internacional. A atuação dos governos se mostraria também essencial, ressalva o autor, na construção e operação de serviços básicos, na garantia da Ordem Jurídica e nas questões trabalhistas.

Parafraseando Sola (1998), na correlação entre “ideias econômicas e decisões políticas” de nossa pesquisa, avaliávamos que as escolhas de política econômica no Brasil ocorriam por um processo contínuo de aprendizado, e não de que planos espocassem na cabeça de algum gênio das planilhas com total liberdade de ação.

Esse pensamento foi reforçado empiricamente pela conhecida história da criação do Plano Real (1994), idealizado por alguns dos economistas que produziram o Plano Cruzado (1986), como André Lara Resende e Pêrsio Arida, os quais aprimoraram o segundo programa a partir de suas experiências falhas no primeiro (PRADO, 2005; LEITÃO, 2011). A leitura de Fishlow (in BACHA & BOLLE, 2013, org.), relacionando o II PND como um aprofundamento do Plano de Metas, implementado

no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), também nos forneceu pistas sobre essa apropriação de aprendizados no decorrer do tempo.

Intuições e conhecimentos dispersos podem ser estopim para determinada investigação científica, mas são insuficientes para ampará-las. O suporte teórico para esta tese aconteceu quando tivemos contato com a teoria do “social learning”<sup>1</sup>, por meio de textos do cientista político Peter A. Hall, professor na Universidade de Harvard, cujos trabalhos ainda não conhecíamos. Tal arcabouço teórico visava analisar a formulação de políticas como um processo que abarca fatores como autonomia decisória do Estado vis-à-vis pressões sociais; influência das experiências de políticas públicas anteriores sobre as seguintes; o papel das ideias, dos intelectuais e da tecnocracia na formulação das propostas; o paradigma intelectual em vigor na tomada de decisões; o contexto institucional em que os programas são formulados; a infiltração dos interesses de grupo sobre o policy-making e a representatividade dos partidos nesse processo.

Produzidos a partir de meados da década de 1980, os trabalhos de Hall investigam episódios da história econômica em que o autor identifica ter havido o processo de aprendizado social. Notadamente, as políticas econômicas na Inglaterra entre as décadas de 1970 e 1980, quando o país muda do paradigma keynesiano do pós-guerra para o liberal. Em seus textos, o autor cita uma série de outros pesquisadores contemporâneos, tão interessantes quanto ele, a exemplo de Theda Skocpol e Margaret Weir, que investigam o aprendizado social na depressão de 1930; Peter Gourevitch, com uma profunda pesquisa comparativa sobre cinco períodos de crise em diferentes países, e Hugh Hecló, apontado como o pioneiro no uso do termo “social learning”, em trabalho de 1974. Nessa obra, Hecló detalha o processo de aprendizado na formulação de políticas sociais na Suécia e Grã-Bretanha entre os séculos XIX e XX. Essa Literatura veio ao encontro do nosso interesse intelectual pelos trabalhos de ciência e sociologia política contemporâneas sobre o papel do Estado e dos atores sociais nas políticas públicas.

---

<sup>1</sup> A teoria do social learning foi inicialmente desenvolvida no campo da Psicologia, tendo como um dos principais nomes nesse desenvolvimento o do psicólogo Albert Bandura. Nessa área, a teoria sugere que o comportamento social é apreendido pela observação e imitação. Difere-se da Psicologia Behaviorista, que foca no quanto o ambiente e o reforço de comportamentos afetam os demais comportamentos. Bandura defendia que os indivíduos podem apreender determinados comportamentos por meio da observação. Por extensão, no campo da Política, a aprendizagem por observação e análise das experiências também é um dos pontos centrais do social learning. Ver <<https://bit.ly/3prPfJH>>, <<https://bit.ly/3suTFIb>> e Bandura (1963)

Definido o marco teórico, o segundo passo foi de aplicá-lo a um estudo de caso de âmbito nacional, dado nosso objetivo de entender processos político-econômicos recentes do país. A escolha recaiu sobre a verificação da possível ocorrência de processos de aprendizado social em planos econômicos sequenciais. O respaldo teórico para essa análise encontrava respaldo no texto de Betty Mindlin (2010, org.), sobre a dimensão do planejamento nas economias capitalistas:

Nos países capitalistas, a idéia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais (...) a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria, e a mobilização das economias para a guerra levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos (...) Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do *laissez-faire* nas decisões econômicas (MINDLIN, 2010, org., p.12, *grifos da autora*).

As decisões econômicas baseadas em modelos racionais para atender a demandas da sociedade fornecem, dessa forma, um bom campo de pesquisa para verificação das experiências de planejamento e o aprendizado gerado nessa construção de planos.

Os primeiros esboços se deram sobre o Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), do governo militar de Ernesto Geisel (1974-1979), e sobre as privatizações dos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O propósito inicial seria analisar o papel do Estado e a migração para o protagonismo do mercado no desenvolvimento brasileiro.

No entanto, essa primeira tentativa não foi bem-sucedida, dado que eram experiências por demais espaçadas no tempo e de conexões frágeis entre si, ainda que autores apontassem relações entre II PND e o Plano de Metas no protagonismo do planejamento técnico, por exemplo (FISHLOW, in BACHA & BOLLE, 2013, org.).

Embora essa primeira tentativa tenha sido interdita, ela nos serviu como um aprendizado, redirecionando nosso foco de análise para decisões contínuas de políticas públicas buscando encontrar encadeamentos entre essas experiências. Decidimos, nesse intuito, cursar a disciplina de Economia Brasileira I. Esse curso nos apresentou as perspectivas de que precisávamos, pois sua abordagem iniciava em 1964, com o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), passava pelo PED

(Programa Estratégico de Desenvolvimento), de 1967, e o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), entre 1975 e 1979, e propunha seguir até as medidas econômicas do governo Dilma Rousseff (2011-2016). A bibliografia do curso abordava tanto as versões oficiais e dos defensores dos programas, como as dos autores críticos a eles.

Esse curso também ampliou nosso ângulo de visão sobre o desenvolvimento da economia brasileira. Entendemos que, se o período entre as décadas de 1930 e 1950 é usualmente apontado como de grandes transformações na economia nacional, em que passamos de um país marcadamente produtor de produtos primários, especialmente o café, para uma nação industrializada (SIMONSEN & CAMPOS, 1979), foi a partir de 1964 que o arcabouço institucional da economia brasileira foi reforçado.

Essa arquitetura institucional ganhou fundações como o Banco Central, o CMN (Conselho Monetário Nacional) e a CVM (Comissão de Valores Mobiliários), órgãos para centralizar e regular as movimentações financeiras no país; o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), o PIS (Programa de Integração Social), SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial), essa vinculada ao BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico)<sup>2</sup>. Também houve o advento da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), cuja atuação contribuiu para expansão da produção agrícola no país, da Siderbrás, holding do setor siderúrgico que reunia as estatais produtoras de aço, e da Telebrás, estatal de telecomunicações que centralizava as empresas de telefonia de todos os Estados brasileiros.

Tanto Siderbrás quanto Telebrás foram privatizadas nos governos Collor de Mello e Fernando Henrique, resultando em boa parte das empresas siderúrgicas e operadoras de telecomunicações privadas que atuam no Brasil atualmente, o que demonstra a dimensão que tiveram no país.

Ainda nesse rol de grandes investimentos estatais encontra-se a indústria nuclear de Angra dos Reis. Embora tenha gerado enormes prejuízos na época e grande controvérsia sobre a viabilidade do projeto nuclear brasileiro, a usina é uma realidade inequívoca na geração de energia no país.

---

<sup>2</sup> O banco só ganhou o S na sua sigla em 1982, durante o governo de João Figueiredo, tornando-se BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

Dessa forma, para a pesquisa empírica, o trabalho buscou focar análise sobre três planos do regime militar: o PAEG (1964-1966), o PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento), de 1967, cujas medidas resultaram no chamado Milagre Econômico, de 1968 a 1973, e o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), adotado entre 1975 e 1979. Também foi decisivo o fato de os planos terem sido escritos e estarem disponíveis para consulta (PAEG, PED e II PND).

Implantado no governo do presidente Humberto Castello Branco<sup>3</sup> (1964-1967) e com elaboração dos ministros da Fazenda, Otávio Gouveia de Bulhões, e do Planejamento, Roberto de Oliveira Campos, o PAEG visou controlar a inflação no país e equilibrar o balanço de pagamentos, tendo sido construído sobre as bases da ortodoxia econômica como paradigma.

Já as medidas do período seguinte, abrangendo os governos de Costa e Silva, Junta Militar (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), marcaram uma inflexão em relação ao programa anterior. Ao invés de restrição aos meios de pagamento, objetivaram incentivar o crescimento da economia, com facilitação de crédito e menor rigor no controle inflacionário. Conduzidas pelo ministro da Fazenda então recém-nomeado, Delfim Netto, produziram um crescimento médio de 12% ao ano entre 1968-1973. Período esse que ficou conhecido como Milagre Econômico Brasileiro, justamente pela expansão da economia. A relativa redução inflacionária obtida pelo PAEG e os efeitos positivos de reformas institucionais do governo Castello Branco também favoreceram esse desempenho.

O II PND, elaborado e desenvolvido durante a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), foi a estratégia do governo para manter o crescimento da economia, ainda que em patamares menores do que no Milagre, e enfrentar a crise econômica internacional provocada pela disparada nos preços do petróleo em 1973. Também tinha por objetivo dotar o país de uma melhor infraestrutura e aprofundar a industrialização nos setores de indústria de base, bens intermediários e bens de capital.

O trabalho optou por encerrar a análise no governo do presidente Geisel, ao invés de prosseguir pelo de João Figueiredo (1979-1984), pelo fato de o II PND ter sido o derradeiro grande planejamento conduzido pelo Estado brasileiro durante a

---

<sup>3</sup> Há variações na grafia do nome do presidente, ora como Castelo Branco (CPDOC-FGV), ora como Castello Branco, a exemplo da biografia assinada por John Dulles (1983): "Castello Branco: o Presidente Reformador".

ditadura (KON, 2010, org.), o que forneceu um campo empírico de pesquisa dentro de nosso escopo de trabalho. Pelo nosso entendimento, as crises econômicas da década de 1980, em parte provocada pelos choques internacionais, como a segunda crise do petróleo, a elevação dos juros americanos e a crise da dívida dos países em desenvolvimento, bem como a incapacidade de formulação de grandes programas econômicos pelo Estado, formaram um cenário que parece escapar à verificação de processos pelo aprendizado social.

A investigação sobre a formulação de políticas como processo de aprendizado também encontra parâmetro, em âmbito nacional, em análise de um dos principais elaboradores do PAEG, Roberto Campos (in CAMPOS & SIMONSEN, 1979). Campos identificou um aprimoramento constante de planejamento estatal a partir do Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek, seguindo pelo Plano Trienal (1963) até chegar aos planos pós-1964, que serão abordados neste trabalho. Note-se que o autor aponta como positiva até mesmo a experiência do Plano Trienal, implantado durante os primeiros meses do ano de 1963, durante o governo João Goulart, sob condução de Celso Furtado, um economista identificado com as esquerdas e as ideias intervencionistas da Cepal.

O conceito de planejamento nesse texto, no entanto, se diferencia da ideia de planificação central dos países socialistas, que naquele período de Guerra-Fria faziam o contraponto ao capitalismo das nações ocidentais. O propósito do autor, que escrevia em 1973, era de frisar a criação de uma racionalidade na tomada de decisões a partir das experiências acumuladas e exercidas:

O grau de racionalidade e continuidade alcançado recentemente na política econômica e que assumiu suficiente consistência para ser descrito como o 'modelo brasileiro' (...) não poderia ter sido atingido sem a acumulação de experiência representada por diferentes esforços de planejamento sob variados governos" (CAMPOS, 1979a, p.47).

Subjacente a esses critérios, e tão importante quanto, a escolha do período se deu também para tentarmos uma nova embocadura para a teoria do aprendizado social, trazendo-a para a realidade de uma ditadura operada em um país então periférico. Originalmente, os teóricos dessa corrente a aplicaram para verificação do aprendizado em momentos cruciais de países de economia e democracia desenvolvidas. Nomeadamente, a Inglaterra (na adoção do paradigma keynesiano no Pós-Guerra e na transição para o liberalismo, a partir da década de 1970), a Suécia

(na construção de políticas sociais) e os Estados Unidos (nas medidas após a quebra da Bolsa de Valores de 1929).

Com efeito, o interesse da pesquisa foi de entender qual o nível de autonomia do Estado e da burocracia, de expertise dos técnicos, de correlação entre as diferentes experiências aplicadas, e de influência dos interesses localizados e demandas sociais poderia haver em uma ditadura para a escolha de políticas econômicas. Assim, entre as questões que nos colocamos para nortear a investigação estavam: uma autocracia teria determinação absoluta na escolha das políticas e, por consequência, seria impermeável aos anseios de diferentes parcelas da sociedade? Ou haveria alguma permeabilidade às pressões sociais e de interesse localizados? Os técnicos teriam autonomia para exercerem suas expertises independentemente da vontade dos governantes ditadores? Os planos econômicos operavam de maneira autônoma em relação ao anterior ou havia eixos de ligação entre eles? Determinado planejamento procurava reverter o que o anterior havia desenvolvido ou mantinha a linha de experiências exitosas? Qual o papel das ideias e a que paradigmas estavam vinculadas?

Um ponto importante deste trabalho é estar direcionado para investigação dos elementos de formulação e execução dos planos, mas sem focar em seus resultados, o que já demandaria uma outra abordagem da tese.

No conjunto, o impacto das políticas econômicas dos governos militares no desenvolvimento contemporâneo do país, na vida do cidadão comum ou no mundo dos negócios, foi concreto e perene, seja pelo que tiveram de positivo ou de efeito deletério, o que fez aumentar nosso interesse pelo tema. Sérgio Fausto sintetizou da seguinte forma as contradições socioeconômicas resultantes do regime militar, que combinaram crescimento econômico e industrialização com indicadores sociais incompatíveis com as necessidades do país:

Quando terminou o regime autoritário (1964-1985), o Brasil figurava entre os países que mais haviam crescido ao longo do século prestes a terminar. Altas taxas de crescimento, porém, não produziram indicadores sociais compatíveis. Ao contrário, no fim da ditadura, 25% dos brasileiros ainda eram analfabetos, muitas crianças continuavam fora da escola (cerca de 30% nas regiões menos desenvolvidas), o ensino médio era ainda uma quimera para a grande maioria dos jovens e a mortalidade infantil se situava na casa dos 40 mil nascimentos (FAUSTO, 2021).

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, investigamos a base teórica do aprendizado social, analisando a formulação dos autores dessas ideias e como elas podem se relacionar com as obras de outros pensadores clássicos, a exemplo de Karl Marx e Max Weber, e da Literatura nacional, com trabalhos de Lourdes Sola. Buscamos verificar também a relação dessa estrutura teórica com a de *critical junctures* e *path-dependence*, conforme conceituações de Collier e Collier (2002) e Pierson (2000).

O segundo capítulo abordará o contexto político-econômico do golpe de 1964 e a formulação dos programas econômicos entre 1964 e 1973. Estarão em tela o PAEG e as reformas institucionais, sob a liderança dos ministros Otávio Gouveia de Bulhões, da Fazenda, e Roberto Campos, do Planejamento, durante a presidência do general Humberto Castello Branco (1964-1967). O capítulo prossegue até o período que ficou conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro”, em razão do forte crescimento do período, tendo à frente do Ministério da Economia o ministro Antônio Delfim Netto. O mandato de Delfim, quem ganhou a alcunha de “Czar da Economia”, decorrente da influência exercida durante o regime, começou no governo do general Artur da Costa e Silva (1967-1969), atravessou o curto período da Junta Militar (agosto-outubro 1969) e teve seu ápice no governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), quando a economia alcançou média de 12% de expansão.

Optamos por condensar num mesmo capítulo a primeira década da ditadura, entre março de 1964, quando assume Castello Branco, e março de 1974, quando Médici transfere a presidência para Ernesto Geisel, porque o desdobramento do processo de aprendizado na escolha de políticas nos parece um continuum nesse período. Avaliação atestada também por Simonsen (in SIMONSEN & CAMPOS, 1979, e na entrevista de Delfim Netto a este trabalho, em 19/02/2019)<sup>4</sup>. Tal desdobramento tem como uma das trilhas principais a busca por uma economia de mercado, a formação de capital e atração de investimentos estrangeiros, na qual escolhas e mudanças de medidas econômicas se interligaram<sup>5</sup>. Não deixamos de ter em conta que, como traço paradoxal do período ditatorial, o objetivo de instaurar uma economia

---

<sup>4</sup> Entrevista em anexo a esta pesquisa

<sup>5</sup> Como veremos neste capítulo, o PAEG contribuiu para reduzir a inflação e as reformas institucionais do governo Castello Branco influenciaram o crescimento do Milagre. No entanto, à luz da experiência do PAEG, as medidas de Delfim mudaram a interpretação sobre as causas da carestia, que estariam nos custos das empresas e não na demanda dos consumidores, bem como flexibilizaram as restrições à circulação dos meios de pagamento para estimular a economia.

de mercado pujante no país redundou num aumento do papel do Estado na economia (REIS, 2014).

No terceiro capítulo abordaremos em separado o governo Geisel, quando da elaboração e implantação do II PND, entre 1974 e 1979. Essa opção resultou do nosso entendimento de que, embora tenha buscado manter o legado de crescimento econômico anterior, o governo retomou o intervencionismo estatal que marcou o período desenvolvimentista no país, inaugurado por Vargas e aprofundado por Juscelino, presidentes cujas heranças os militares desejavam eliminar do país. O cenário de interrupção da prosperidade mundial do Pós-Guerra a partir do fim de Bretton Woods e da crise do petróleo de 1973, e a alternativa pelo II PND como resposta do Brasil a essa crise energética, também nos levou a um estudo em separado do período. Consideramos também como relevante o direcionamento de Geisel pela abertura política do país, como sintetiza Cruz (1995, p.10), em contraposição ao período mais duro do regime militar:

A censura à imprensa não fora de todo extinta, mas se exercia agora de forma bastante seletiva, tomando como alvo privilegiado alguns semanários marcadamente de esquerda; nos grandes jornais, críticas ao governo apareciam todos os dias e a restauração do *Estado de Direito* era insistentemente reclamada. Os organismos de repressão mantinham-se intactos e muitos brasileiros permaneciam nos cárceres por razões políticas, ou no exílio<sup>6</sup>; a tortura, porém, estava praticamente eliminada, os desaparecimentos misteriosos haviam findado e a prisão de opositores se tornava cada dia mais rara. O Congresso continuava tão manifestado quanto antes; mas a oposição saíra fortalecida de duas eleições seguidas e em todos pairava a certeza de que, mantidas as regras do jogo, o futuro lhe reservava novas e mais importantes vitórias

Observa-se, portanto, um processo que combinava políticas liberalizantes graduais no campo político, que paulatinamente vão flexibilizando a participação dos atores civis no debate político, e intervencionistas no campo econômico, baseadas em investimentos estatais<sup>7</sup>.

Conjugado ao nosso interesse intelectual sobre o período em que foi implantado o último grande planejamento dos governos militares, também fomos movidos pelas lembranças de infância referentes ao período 1974-1979. Fossem

---

<sup>6</sup> A Lei da Anistia, de nº 6.683, que permitiu o retorno dos exilados políticos, só viria a ser sancionada em agosto 1979, já no governo de João Figueiredo.

<sup>7</sup> O que resultaria, em termos gerais, no enfraquecimento do regime em razão do relaxamento dos controles sociais (AGGIO, 1995) e no esgotamento dos investimentos estatais e endividamento externo em decorrência do segundo choque do petróleo, de 1979, seguido pelo aumento de juros americanos.

campanhas nas escolas para escovação dos dentes com uso de flúor; os ensinamentos sobre higiene pessoal, reforçados pela figura do Sugismundo – desenho animado lançado em campanhas de TV em 1972 e retomado em 1977 -; ou o advento em 1974 do único carro nacional de Fórmula 1, o Copersucar, com apoio de Brasília, o governo central parecia estar presente em diferentes segmentos da vida nacional, como fomos entender a posteriori. Parafraseando o título da dissertação de Mestrado do economista Alexandre Schwartzman (1990) sobre o período<sup>8</sup>, era como se o próprio Leviathan de Hobbes tivesse sido incorporado no Estado nacional a fim de ordenar a vida dos brasileiros em todos os seus múltiplos aspectos.

Com efeito, nosso propósito não é reescrever o período da ditadura militar, que parece hoje redivivo nas manifestações de grupos de extrema-direita no Brasil e do próprio presidente Jair Bolsonaro, eleito em 2018. Nossa intenção é demonstrar a possibilidade de interpretar a formulação de políticas no período ditatorial como um processo de aprendizado social em uma perspectiva histórica. Com inspiração em Gourevitch (1986), almejamos fazer uma sociologia política dos planos econômicos daqueles governos num contexto histórico.

Em sua obra, o autor analisou os elementos políticos que sustentam a formulação de políticas públicas, em especial o suporte do arcabouço institucional, vis-à-vis um cenário internacional de crises. Com efeito,

Políticas públicas requerem política. Ideias para resolver problemas econômicos são abundantes, mas se uma ideia deve prevalecer como a política real de um governo em particular, ela deve obter apoio daqueles que têm poder político. A teoria econômica pode nos dizer sobre alternativas de políticas públicas, mas, a menos que nossa economia contenha uma compreensão do poder, ela não nos dirá o suficiente para entender as escolhas realmente feitas (GOUREVITCH, 1986, p.17, *tradução nossa*)

Nessa mesma linha, buscaremos compreender como o policy-making é pensado e executado na prática, como a tecnocracia ilustrada formula suas soluções para problemas econômicos e como essas medidas aderem ou são influenciadas pelos interesses e custos da arena política.

Como parte da metodologia de nossa pesquisa, faremos uma análise comparativa dos documentos dos planos e medidas que originaram as políticas econômicas, bem como seus desdobramentos e encadeamentos, procurando correlacioná-las com os preceitos da teoria do aprendizado social. O objetivo é

---

<sup>8</sup> “Auge e Declínio do Leviathan: Mudança Estrutural e Crise na Economia Brasileira” (1990, FEA-RP/USP)

relacionar o arcabouço teórico proposto e o objeto de estudo, a fim de demonstrar que é possível uma análise de policy-making sob esse ângulo.

Também entrevistamos o único formulador ainda vivo de planos econômicos do regime militar, o ex-ministro da Fazenda, Delfim Netto<sup>9</sup>, para tentar entender os bastidores das decisões de políticas macroeconômicas do período estudado, sob o ponto de vista mais “hard politics” possível.

---

<sup>9</sup> Coincidentemente, o outro planejador de políticas de desenvolvimento que pretendíamos entrevistar, o ex-ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, que ocupou o cargo nos governos de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e Ernesto Geisel (1974-1979), morreu exatamente na data em que entrevistamos Delfim Netto, em 19/02/2019

## Capítulo 1

*The power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas (...) The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood (John Maynard Keynes, 1991, pp.383-384)*

### **A formulação de políticas públicas como processo de aprendizado social**

A teoria do social learning, expressão que iremos convencionar como aprendizado social (em tradução livre), analisa a formulação das políticas públicas como um processo contínuo de aprendizado, em perspectiva histórica. Por política pública entenda-se “um plano de ação ou inação realizada sob a autoridade do governo” (HECLO, 1974, p.4, *tradução nossa*), que pode ou não ser composta por uma série de decisões e, por vezes, gerar resultados diferentes dos intencionados.

O estudo do aprendizado social conforma:

a) o know-how e a experiência dos técnicos especialistas na utilização de técnicas já existentes para formulação de políticas públicas, a depender de como as circunstâncias se apresentem. Essa expertise é apreendida por meio da formação intelectual dos técnicos, da observação das experiências anteriores e seus efeitos pretéritos e na projeção de consequências futuras de novas políticas com base nas tentativas passadas. Tal processo de aprendizado servirá para elaboração de novas políticas que tendem, em princípio, a ser atualizadas em relação às anteriores, justamente em decorrência do refinamento desse instrumental teórico e técnico.

b) a influência determinante das políticas adotadas anteriormente, seja pelos efeitos benéficos ou pelos não desejados que podem gerar nas decisões seguintes. Com base nessas consequências, as novas medidas podem ser inspiradas nas precedentes ou tentar uma correção de rumos no plano de ação. Esse ponto é apontado como central no aprendizado social, pois as políticas anteriores e suas consequências vão condicionar as medidas seguintes, tanto pelo efeito positivo que surtiram ou deletério (HECLO, 1974; WEIR & SKOCPOL, 1985, IN EVANS, 1985; GOUREVITCH, 1986; HALL, 1993).

c) autonomia do Estado vis-à-vis pressões sociais nas escolhas das políticas públicas a serem formuladas e executadas. Tal dualidade encerra uma das principais controvérsias na Literatura do aprendizado social, haja vista que há uma corrente de autores que aponta a centralidade do Estado na tomada de decisões, outra que enxerga alguma autonomia dos governos nas escolhas, mas ainda sob a tutela de interesses organizados, e uma terceira que interpreta o papel do Estado no sistema capitalista como de inteiramente executor dos interesses de grupos.

d) as tensões entre as áreas técnica e política nas arenas decisórias. Dualidade essa relativa a disputas ou a conciliações de interesses, de finalidades e instrumentos das duas esferas na definição das políticas. Em certos planos de ação, a tecnocracia especializada faz determinadas escolhas tecnicamente embasada, mas que são recebidas pelos atores políticos como prejudiciais a seus interesses imediatos. Em outros, o suporte político, especialmente do presidente, contribui para que os técnicos operem quase de maneira insular. No Brasil, temos como alguns exemplos a formulação e execução do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), em que os técnicos trabalharam numa estrutura burocrática à parte a fim de mitigar pressões externas; a guarida de Castello Branco (1964-1967) aos ministros Otávio Gouveia de Bulhões, da Fazenda, e Roberto Campos, do Planejamento - o mesmo que já coordenara o Plano de Metas - para elaboração e execução do PAEG, e, já no período democrático atual, o pleno suporte de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) aos economistas que elaboraram o Plano Real, tendo o presidente obtido apoio de boa parte da classe política nessa sustentação.

Com efeito, o modelo do aprendizado social traz uma dualidade entre centralismo do papel do Estado e pluralismo social no processo de formulação de políticas públicas. Em seu trabalho sobre o aprendizado na elaboração de políticas sociais na Grã-Bretanha e na Suécia, no qual fundou os pilares do aprendizado social, Heclo (1974) admite razoável influência social no policy-making. No entanto, entende que a centralidade do Estado, suportado pela tecnocracia estatal, tem mais poder de decisão final. Já Hall (1996), ao analisar as políticas econômicas na Inglaterra entre as décadas de 1970 e 1980 sob o prisma do social learning, embora reconheça o protagonismo estatal, também questiona até onde vai a autonomia estatal se, em última instância, o objetivo dos governos é atender as demandas sociais. Os dois autores, dessa forma, vão estruturar seus trabalhos articulando essas premissas.

Na análise de Heclo (1974) sobre a sequencialidade das políticas,

O ponto de ênfase aqui não é sugerir que todo desenvolvimento é o replay de políticas públicas passadas; mas o que é normalmente considerada a variável dependente (resultado das políticas) é também uma variável independente (num processo contínuo em que todas as coisas se tornam uma variável interveniente). Nós temos visto que as políticas públicas invariavelmente baseiam-se em políticas públicas, seja continuando com o que foi herdado, ou alterando-o, ou repudiando-o (HECLO, 1974, p.315, *tradução nossa*)

As políticas públicas herdadas não apenas criam analogias com situações semelhantes às já transcorridas, mas também são o ponto de partida para a elaboração de políticas futuras, pois

uma vez implementada, uma técnica (...) tende a ser readotada, a ser considerada a resposta de política pública 'natural' (...) a infiltração gradativa nos processos de elaboração de políticas é uma manifestação da tendência mais geral de responder por analogia (HECLO, 1974, p.315, *tradução nossa*).

Com efeito, as ideias derivadas da formação intelectual dos técnicos, conjugadas às expertises acumuladas na formulação e execução de políticas, é uma variável crucial para elaboração de políticas sob a ótica do aprendizado social. Em princípio, é na percepção de como o mundo funciona e de quais políticas são necessárias para o bem-estar coletivo que os técnicos vão executar suas ações. Disso dependerá também do lugar de onde eles vieram e onde se encontram nos governos, movimento esse que pode traduzir o transbordamento de caldos culturais da sociedade civil para as arenas decisórias da política.

De acordo com essa Literatura, o processo de nascimento das ideias, de apropriação e articulação dessas concepções por intelectuais e grupos sociais, até a infiltração na esfera do poder é gradativo. De maneira esquemática, as ideias nascem em instituições acadêmicas ou em núcleos da sociedade → esses centros propõem políticas com base nesses conceitos e buscam influenciar sua adoção pelos governos → para tanto, vazam suas concepções para a opinião pública por meio do ativismo social e meios de comunicação → e, passo conclusivo, as aplicam quando representantes de seu grupo de atuação transbordam para as esferas governamentais. Como corolário,

Para exercerem um impacto político, tais visões precisaram se vincular a algum grupo organizado institucionalmente ou popularmente (...) Mudanças de políticas públicas têm emanado da influência desses indivíduos por meio dos grupos a que são afiliados" (HECLO, 1974, p.319, *tradução nossa*).

Daí porque o lugar em que o técnico opera e o suporte institucional que o ampara serem peças cruciais na elaboração e execução das políticas. No entanto, o grau de autonomia da tecnocracia dependerá de sua relação com a arena política, a qual, por ter uma relação direta com os anseios sociais, poderá dar suporte ou vetar medidas técnicas conforme essas pressões.

O governo de Juscelino Kubistchek apresenta exemplo desses dois extremos: na formulação e execução do Plano de Metas, que visou acelerar a industrialização no país, a administração federal criou grupos executivos de trabalho que operaram à parte da burocracia tradicional e foram impermeabilizados às pressões políticas. O presidente, por outro lado, vetou medidas de contenção inflacionária previstas no plano de estabilização econômica propostos por Roberto Campos e Lucas Lopes, o PEM (Programa de Estabilização Monetária) devido a alianças com partidos de bases sociais fortemente populares e ligadas aos trabalhadores, conforme veremos mais à frente.

Assim, embora um determinado grau de autonomia e insulamento das esferas decisórias técnicas seja importante para as decisões, ele não é descolado da esfera política. Ao contrário, as decisões dos técnicos dependem da articulação e da aprovação da esfera política, por sua vez conectada ao termômetro social e eleitoral, e que efetivamente concretiza as formulações dos experts por meio dos trâmites institucionais. Nesse processo, há prestação de contas da esfera técnica à arena política que governa, de forma que os objetivos administrativos e eleitorais deste último sejam satisfeitos pelas ideias, as técnicas e os objetivos do primeiro.

Ao estudar os planos econômicos do período democrático brasileiro (1945-1964) para o controle da inflação e da crise no balanço de pagamentos - nomeadamente, o Plano de Estabilização Monetária (1958-1959), no governo do presidente Juscelino Kubitschek, sob responsabilidade de Roberto Campos e Lucas Lopes, e o Plano Trienal (1962-1963), no governo de João Goulart, liderado por Celso Furtado. Sola (1998) mostra que os técnicos que lideraram essas *policies* precisaram adaptar suas decisões

aos fatores de ordem política e institucional cuja lógica e dinâmica acaba por se impor aos que governam, em particular aos decisores da área econômica em conjunturas críticas (...) circunscrevendo escolhas por determinadas estratégias de desenvolvimento e de estabilização (SOLA, 1998, p.40).

A almejada autonomia dos técnicos para implantar uma racionalidade econômica acima dos cálculos e das prioridades políticas que caracterizaram o período populista, complementa a autora, só foi possível após 1968, o que levou ao advento da figura do “economista-rei”. Como alguns dos principais nomes nessa categoria durante a ditadura estão Roberto Campos, Otávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen e Delfim Netto, tendo sido esse último recebido também a alcunha crítica de “czar da economia” (TAVARES, 1985), em uma referência a seu protagonismo nas decisões econômicas no período 1967-1973.

Esse grupo de técnicos que atua na burocracia estatal e no processo decisório tendo como premissas a competência técnica baseada no conhecimento científico e na relativa neutralidade política e ideológica, enquadra-se na categoria de tecnocracia, o que pressupõe:

1) A existência de uma doutrina sobre a derivação da autoridade que legitime o exercício do poder por parte de seus defensores em termos da sua posse exclusiva de um atributo especial: competência técnica com base no conhecimento científico, e 2) relativa neutralidade política e ideológica, tal como se manifestaria na adesão aos princípios universais e, portanto, impessoais da ciência e da eficiência técnica – seria o principal ativo de seus portadores (SOLA, 1998, p.45)

Somando-se à capacidade da tecnocracia e às vontades do governante, o aprendizado social busca focar no enquadramento sobre “o que fazer” para resolver determinado problema de política pública. Para isso, amalgama uma série de outros fatores para além da atuação dos atores políticos e técnicos e que incluem o condicionamento das políticas herdadas, o sistema de ideias em que os especialistas operam e a estrutura institucional onde as medidas são elaboradas e executadas.

Tal análise sobre o processo de formulação de políticas públicas se diferencia das interpretações das Ciências Sociais que apontavam o Estado como mero executor das demandas sociais, portanto de caráter plural (funcional-estruturalista), ou a perspectiva que o recolocava no centro decisório, mas para obedecer e reproduzir comandos da classe capitalista dominante (neomarxismo). As duas abordagens têm como base o conflito como pressuposto para o ato de existir a Política, bem como a apropriação do Estado por determinados grupos que executariam seus interesses a partir dessa tomada do governo, por meio da disputa política. A política pública executada pela fração vencedora do embate teria o efeito de conciliar o conflito, de

modo a possibilitar o convívio institucional e suas práticas políticas inerentes (SACKS, 1980; SKOCPOL, 1985, IN EVANS, 1985; GOUREVITCH, 1986; HALL, 1993).

Embora reconheça que o uso do poder e da força seja inerente à política e ao funcionamento do Estado<sup>10</sup>, a teoria do aprendizado social entende que a busca de consensos para a solução de problemas que afligem o coletivo caracteriza o ato de fazer e formular políticas<sup>11</sup>. Os atores políticos não almejam o poder tão-somente para exercer seus interesses individuais e de grupos, embora também o façam por isso, mas para agir em nome de um coletivo maior, visando entregar-lhes políticas públicas que amenizem seu sofrimento ou potencializem suas capacidades econômicas. A obra seminal do conceito de aprendizado social no campo da política tem como um dos conceitos centrais o entendimento de que

A política encontra suas fontes não apenas no Poder, mas também na incerteza - os homens imaginando coletivamente o que fazer. Encontrar cursos de ação viáveis inclui, mas é mais do que, localizar por que caminhos os vetores de pressão política estão forçando.

Tendo esse princípio em vista, para além dos conflitos inerentes à política,

governos não apenas “usam a força” (...); eles também buscam soluções. A formulação de políticas é uma forma de buscar soluções coletivas em nome da sociedade; implica tanto decidir quanto conhecer (...) Esse processo é político, não porque toda política é um subproduto de poder e conflito, mas porque alguns homens se comprometeram a agir em nome de outros (HECLO, 1974, pp. 304-305, *tradução nossa*)

Com efeito, o intercâmbio de ideias numa ação coletiva visa resolver de maneira objetiva determinadas questões de políticas públicas. Por vezes, há mais unidade de pensamento dentro de um mesmo governo, por vezes existe disputa mais acirrada entre alas sobre a formulação de determinadas medidas de acordo com suas visões de mundo, mas com o objetivo de resolver questões concretas. A formulação de políticas como aprendizado assemelha-se a

---

<sup>10</sup> Estado compreendido neste trabalho como “organização de governo e um mecanismo para tomar e implementar decisões” (Campello de Souza, 1976, pp. 27-57)

<sup>11</sup> E, podemos acrescentar, num trade-off entre consensos para melhorar o bem-estar da população e ganhos políticos.

um labirinto onde a saída está mudando e as paredes estão sendo constantemente repadronizadas; onde o sujeito não é um indivíduo, mas um grupo unido; onde este grupo discorda não apenas sobre como sair, mas se sair constitui uma solução satisfatória; onde, finalmente, não há um, mas um grande número desses grupos, que continuam entrando em contato um com o outro. Esse é o cenário para o aprendizado social (HECLO, 1974, p.308)

O aprendizado pode ocorrer por um processo contínuo de acúmulo e desenvolvimento de conhecimentos, com eventuais ajustes dos instrumentos de ação no desenrolar das políticas, sem que isso altere a linha principal do plano. Ou realizar-se por meio de rupturas, em que um novo paradigma entrará em cena com seus técnicos aplicando expertises baseadas num novo sistema de ideias (HALL, 1993). Em diferentes níveis, a centralidade do Estado se localiza nessa dicotomia entre a autonomia dos tecnocratas na formulação das políticas dentro de um sistema de ideias e as pressões sociais e contingências políticas podem forçar mudanças no *modus operandi* da equipe técnica.

Temos, sob esse ângulo, um protagonismo da tecnocracia operando dentro de um determinado sistema de ideias que se torna permeável e é transformado quando outras forças conseguem adentrar o governo com ideias e práticas que se diferem em muito das anteriores, rompendo o paradigma prévio. Movimento esse que Hall (1993), em seu estudo sobre as políticas macroeconômicas na Inglaterra entre as décadas de 1970 e 1980, chama de mudança de terceira ordem. Ou seja, uma alteração completa no paradigma operacional do governo, com a adoção de novas regras, procedimentos, instrumentos e objetivos de política econômica.

Nesse estudo de caso, o autor aborda a substituição do paradigma keynesiano, baseado em gastos públicos, pleno emprego e protagonismo do Estado, para o monetarismo liberal, calcado em redução dos gastos para forte ajuste fiscal, liberalização financeira e privatizações de empresas estatais a fim de reduzir o tamanho do Estado. As mudanças de primeira e segunda ordem, por seu turno, correspondem a ajustes de instrumentos dentro de um mesmo paradigma de ação visando a objetivos não muito diferentes.

Na verdade, entendemos que esse raciocínio é um desdobramento mais ampliado do que Hecló havia falado duas décadas antes. Com o transcorrer do tempo, observou o autor numa imagem poética, o pensamento e a ação política da sociedade podem penetrar a esfera política e modificar o sistema de ideias e, conseqüentemente, as políticas em vigor. “Frequentemente, os efeitos (das ideias) se acumularam com o

passar do tempo e, como uma sucessão de flocos de neves de inverno aparentemente leves, acumularam um peso suficiente para mover a imensa inércia glacial de políticas existentes” (HECLO, 1974, p.309, *tradução nossa*).

Em entrevista a esta pesquisa, o ex-ministro Delfim Netto<sup>12</sup> sugeriu que, por outro lado, ao haver ruptura, encerra-se o processo de aprendizado social que havia antes. Referiu-se, especificamente, às mudanças de uma linha da política econômica que interpreta como tendo sido comum no decênio de 1964-1973, com o objetivo de viabilizar e fortalecer a economia de mercado no Brasil - em que pesem ajustes de instrumentos no período -, em comparação àquela adotada no governo de Ernesto Geisel, que tomou posse em 1974.

A partir daquele ano, com a implantação do II PND - em relação ao qual Delfim se mostrou crítico na entrevista<sup>13</sup> - o Estado passou a exercer preponderância no processo industrial e estimular gastos para o parque produtivo em resposta à crise mundial e para melhorar a base de infraestrutura nacional. Tal controvérsia será sistematizada nos capítulos empíricos (2, 3 e 4) desta tese. No entanto, o ex-ministro reforça a ideia de que a construção das políticas públicas passa por um processo de conhecimento acumulado, em que os técnicos utilizam seus conhecimentos de acordo como as circunstâncias lhes desafiam soluções, a partir de experiências anteriores, ou, em situações extremas, criando novas saídas que ainda não haviam sido experimentadas, e que podem dar certo ou não.

Subjacente ao aprendizado com as experiências de políticas públicas prévias na construção de novas, as reflexões do ex-ministro também podem ser teoricamente relacionadas à ótica de critical junctures e path-dependence (COLLIER E COLLIER, 2002; PIERSON, 2000).

O conceito de conjuntura crítica é definido como “um período de mudança significativa, que tipicamente ocorre de formas distintas em diferentes países (ou em outras unidades de análise) e que, por hipótese, produz legados distintos” (COLLIER E COLLIER, 2002, p. 29, *tradução nossa*). Path-dependence, por seu turno, encerra um processo em que “os resultados durante uma transição crucial estabelecem

---

<sup>12</sup> Entrevista presencial concedida no escritório do economista, no bairro Pacaembu (São Paulo, capital), em 19/02/2019

<sup>13</sup> Sobre Especialmente em relação às grandes obras do plano, fossem pela sua inexequibilidade, caso da Ferrovia do Aço, ou pela proposta do tripé Estado-capital nacional-capital estrangeiro. Sobre Ferrovia do Aço, ver <https://bit.ly/3A1xGG2>. Sobre as críticas de Delfim ao direcionamento do II PND, após reassumir como ministro na Pasta do Planejamento, em 1979, ver também Castro & Souza (1985). Trabalho este que justamente enaltece as medidas do governo Geisel e desfere críticas à políticas de Delfim.

trajetórias distintas dentro das quais (...) ‘uma coisa segue a outra’” (DAVID, 1985, in COLLIER e COLLIER, 2002, p.27).

De acordo com essa Literatura, os períodos de mudança podem ser curtos e significativos ou mais prolongados, relacionando-se aos anos de determinada administração governamental. Na ótica de Delfim Netto, o momento de transição para modernização da economia brasileira se deu entre 1964-1973, com medidas de melhoria fiscal e reformas institucionais (1964-1967) e o plano de ação que gerou o crescimento do Milagre Econômico.

Por esse raciocínio, na primeira década da ditadura militar manteve-se o foco em amadurecer a economia de mercado no Brasil, procurando conectá-lo com as economias internacionais maduras. Ainda sob esse enquadramento, tal orientação muda a partir de 1974, com o maior intervencionismo estatal e enrijecimento das medidas protecionistas para proteger a então nascente indústria nacional.

Embora reforce a visão clássica dos militares nacionalistas, sobre a necessidade de o Estado investir na industrialização do país como forma de ter autonomia produtiva frente às nações desenvolvidas, a visão do próprio Geisel (D’ARAUJO & CASTRO, 1997), entretanto, pode minimizar interpretações de que tenha provocado uma ruptura com o modelo anterior. De acordo com o ex-presidente (D’ARAUJO e CASTRO, 1997, e GASPARI, 2002), seu governo precisou seguir a dependência de políticas de crescimento que impulsionaram o período do Milagre Econômico, ao invés de adotar medidas recessivas após 1973, a exemplo das nações centrais e mesmo o México. Geisel tinha em vista evitar o desemprego em massa e compreendia ser politicamente inviável o freio na economia em razão da euforia provocada pelo período de desenvolvimento anterior<sup>14</sup>. O vínculo político de Geisel para com Médici, como consequência do apoio que este último deu ao seu nome para a Presidência em 1974, também pode sugerir um compromisso de continuidade das políticas de crescimento (GASPARI, 2002), como veremos no capítulo 3.

Sola (1989) aponta que a aposta na continuidade do caminho do crescimento no governo Geisel, por meio de um ajuste pouco convencional frente ao cenário internacional recessivo, tinha relação também em fortalecer as condições para a liberalização política “lenta, gradual e segura”.

---

<sup>14</sup>Sobre a decisão de evitar o desemprego como fator crucial na manutenção das políticas de crescimento no governo Geisel, ver também SIMONSEN & CAMPOS (1975)

“Nesse sentido, o projeto de dar novo impulso ao processo de crescimento e de diversificação da estrutura produtiva foi instrumental para garantir a coesão política necessária em torno à abertura” (SOLA, 1989, p.6).

Dessa forma, cotejando a teoria de conjunturas críticas e path-dependence, o governo do presidente Geisel buscou fortalecer sua liderança para conduzir a transição por cima, como acordado por boa parte da Literatura sobre o período<sup>15</sup>. Optou por seguir a trajetória de crescimento anterior, ao invés de interrompê-la, embora utilizando de instrumentos bem diversos, por meio do fortalecimento do processo de substituição de importações nos setores de bens de capital, de insumos intermediários básicos, de petróleo e outras formas de energia (SOLA, 1989; CASTRO e PIRES DE SOUZA, 1985).

Com efeito, o governo Geisel se utilizou do que Sola e Kugelmas (1997) conceituam como geração de recursos de poder a partir de recursos já dados. Ou seja, optou por mais crescimento econômico sobre a expansão anterior do milagre, a fim de reforçar sua liderança frente às facções radicalizadas do Exército e conduzir uma transição para a abertura democrática, bem como ganhar legitimidade para implantar medidas que mitigassem os efeitos da crise do petróleo de 1973. Tal arcabouço político e econômico será melhor detalhado no capítulo 3 deste trabalho.

### **1.1. O papel das ideias no aprendizado social**

Fator crucial na produção das políticas públicas, de acordo com o aprendizado social, as ideias são o esteio que sustenta a elaboração dos planos. Cordeiro (1978) e Sola (1982) optam pelo termo “ideologia” para caracterizar os pontos de vista intelectuais dos atores responsáveis pelas políticas econômicas. Para a primeira autora, cujo trabalho analisa as políticas desenvolvimentistas dos governos Juscelino Kubitschek (1956-1960) e Jânio Quadros (1961), ideologia relaciona-se a um sistema de ideias, formado a partir da observação do real e como resultado de troca com ideias anteriores, que abrigam ou formam determinada ideologia.

---

<sup>15</sup> Por outra visão, Aggio (1995) entende que a distensão ocorreu pela perda dos controles sociais do governo, a partir dos efeitos da própria modernização industrial conservadora do período, que gerou grupos sindicais engajados, bem como uma parcela da população com maior autonomia política, como reflexo da realização de eleições durante o regime e redução da censura à Imprensa

Formam-se as ideias no confronto entre outras ideias e a realidade a que se referem ou em que são produzidas. Quando elas pretendem dar intelegibilidade ao mundo real sofrem da realidade essa dupla determinação: como objeto da experiência a que conduzem e como meio em que a formulação e a experiência têm lugar (CORDEIRO, 1978, p.76)

No entanto, ressalva a autora, essas ideias não têm “origem no mundo real”, dado que são “o resultado de uma construção em que as ideias anteriores interferem decisivamente”. Assim, “se as ideias são o resultado da aplicação de uma consciência a um objeto fora dela, de um pensamento a uma realidade, este pensamento opera com ideias a partir de ideias” (CORDEIRO, 1978, p.76). Por conseguinte, o real aparece senão como uma construção intelectual, a partir de um conjunto de dados, a confirmar o conjunto de ideias que previamente enquadra aquele objeto. “Apresenta-se como real as respostas pressentidas às perguntas que a ele são feitas, sem nem se dar conta de que em verdade se trata de perguntas e respostas” (CORDEIRO, 1978, pp. 76-77).

A construção intelectual dessas ideias, na visão da autora, opera diretamente com o conceito de classes sociais, as quais constroem suas ideologias de acordo com as lentes por onde seus grupos focalizam os objetos tidos como reais. Na dialética entre classes dominante e dominada, prossegue a autora, a primeira exerceria o poder decisório em relação à segunda adotando procedimentos embasados nas visões de mundo e nas ideias identificadas com o seu segmento social, espelhando tais concepções nas políticas públicas. Toda e qualquer ação governamental, sob essa ótica, estaria condicionada pela classe dominante por ora no poder de acordo com as concepções de seu grupo. A ideologia desenvolvimentista, dessa forma, seria uma expressão da classe dominante para expandir o capitalismo a partir de sua visão de mundo própria, *ex-ante*.

Cordeiro (1978) indica raciocinar na chave hegeliana, de que o mundo é construído previamente na consciência, sendo cotejado a seguir com os fatos reais, a partir do que haveria uma interpretação do real.

Todavia, Marx (2013) contrapõe essa visão ao propor uma racionalização científica de que os fatos deveriam ser observados como o são, para que o analista possa fazer uma interpretação do real objetivo. Com isso, inverte o método dialético de Hegel, ao apontar que a observação do fenômeno externo concreto, não as ideias previamente estabelecidas, deve ser o ponto inicial para a interpretação dos fatos:

Meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de ideia – é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (MARX, 2013, p. 28).

Tal método descrito por Marx é o empregado para análise de seu objeto de estudo, o desenvolvimento do capitalismo, de forma que os fenômenos econômicos concretos possam fornecer os conceitos teóricos para formulação do pensamento abstrato e aprimorar a compreensão da complexidade desses mesmos fenômenos:

Os fenômenos econômicos aparecem, na fase de desenvolvimento que é o capitalismo, sob um aspecto que permite o seu estudo no estado puro. É necessário partir do concreto para atingir o abstrato e, uma vez claramente estabelecidos os conceitos, regressar ao concreto para os enriquecer com toda a complexidade das suas determinações (MARX, 1983, pp. 10-11)

Considerando tal conceito, como equacionar determinada demanda social para formulação de políticas públicas para atendê-la se não pelo mecanismo de indagar a questão concreta a ser resolvida, interpretá-la e buscar respostas para seu equacionamento? Não se trata, ao contrário do que Cordeiro (1978) defende, de um mero exercício intelectual desprovido de bases reais. Mas, sim, de proposições objetivas formadas com base na interpretação da realidade exterior, cuja expertise e conhecimento dos técnicos com fatos empíricos anteriores e procedimentos racionais os levará a enxertar o real com políticas públicas que visem equacionar problemas concretos, não formulados *ex-ante* em suas consciências e cotejados com o mundo externo.

Nesse sentido, como aponta Weber (1999), para que a racionalidade da ação do Estado ou da empresa capitalista possa atingir seus fins, cimentados em cálculos objetivos, torna-se necessária uma burocracia treinada e experiente, que opere dentro de um enquadramento de leis e regulamentos. “O funcionário moderno, como convém à técnica racional da vida moderna, está cada vez mais sujeito (...) a um treinamento específico e cada vez mais especializado. Todas as burocracias do mundo tomam este caminho” (WEBER, 1999, p.541).

Na interpretação de Aron (2008, p.810) sobre a análise econômica na obra de Weber, o agir econômico visa suprir as necessidades da sociedade, a partir dos objetivos determinados pela “organização racional da conduta”. A racionalidade técnico-científica fornece instrumentos e métodos de pensamento sobre os objetos de

estudos, de forma que se criem tipos ideais para a compreensão de eventos sociais e econômicos disformes. É pela apropriação e treinamento do método científico que podem ser feitas as escolhas.

Quando se adota esta ou aquela posição, será preciso, de acordo com o procedimento científico, aplicar tais ou quais meios para conduzir o projeto a bom termo (...) quando se deseja tal ou qual fim, torna-se necessário consentir em tais ou quais consequências subsidiárias que também se manifestarão, segundo mostram as lições da experiência (WEBER, 1967 e 1968, p.45).

Weber já apontava, portanto, os efeitos indesejados de determinada experiência técnica. O pensamento do sociólogo pode ser remetido à narrativa do ex-ministro da Fazenda (1967-1973), Delfim Netto<sup>16</sup>, sobre a formação intelectual e a atuação do técnico quando no exercício do cargo no governo:

a formulação teórica, a concepção que você tem do processo, você já chega lá com ela. E aí você começa a pôr para funcionar. E aqui é uma coisa muito interessante, porque a decisão é o que você conhece e trouxe como conhecimento. É aquilo que você entendeu da situação. Em seguida, como você aplica aquele conhecimento que você já teve, procurando uma resposta para a situação que é concreta.

O agir econômico em Weber é inter-relacionado ao agir político, embora as duas esferas possuam racionalidades diferentes. Se economia visa satisfação das necessidades a partir de objetivos racionais, a política visa à obediência de homens em relação a outros homens, considerando que o Estado detém o monopólio da violência para exercer a dominação social. Sob esse ponto de vista, o agir econômico, no sentido de detenção dos meios de satisfação das necessidades, é um instrumental da dimensão política para dominação dos homens:

O agir econômico pode comportar o recurso, aqui ou ali, a meios de força e, por conseguinte, comportar uma dimensão política. Por outro lado, qualquer ação política, isto é, qualquer exercício contínuo de dominação de um ou de alguns homens sobre outros homens, exige um agir econômico, isto é, a posse ou a disponibilidade de meios para satisfazer às necessidades. Há uma economia da política e uma política da economia (ARON, 2008, p.810)

Na conceituação de Sola (1998), por sua vez, ideologia evoca a formação intelectual dos técnicos economistas responsáveis pelas medidas econômicas do governo:

---

<sup>16</sup> Em entrevista a este trabalho em 19/02/2019

O termo *ideologia* é usado aqui em um sentido preciso privilegiado pelos técnicos em pauta, ou seja, como um sistema articulado de proposições e de valores que servem de fundamento para interpretação e a transformação da realidade (SOLA, 1998, p.46, *grifos da autora*).

Não se trata aqui de negar embates de grupos com formações e visões de mundo diferentes, a exemplo da dualidade entre desenvolvimentistas, os quais, em linhas gerais, preconizavam a intervenção estatal para o desenvolvimento econômico do país, e os liberais, que priorizam a economia de mercado por meio da iniciativa privada. Reconhecemos ainda a observação de Sola, também abordada por Bielschowsky (2004), segundo a qual no período populista e de industrialização do país, dois grupos diferentes de desenvolvimentistas, os nacionalistas, defensores de investimentos das empresas nacionais, e os cosmopolitas, proponentes de uma internacionalização da economia brasileira com associações aos capitais estrangeiros, disputavam o comando da política econômica. Portanto, dentro de uma mesmo guarda-chuva ideológico apresentaram-se diferentes representações e proposições de mundos.

O que se pretende neste trabalho é deslocar a ligação do conceito de ideologia do de classe social, para que não condicione e enquadre determinado conjunto de políticas de forma inexorável a partir do grupo que esteja no poder (CARDOSO, 1977), considerando que, pelo nosso marco teórico, tais formulações engendram outros fatores, dentre os quais o condicionamento gerado pelas políticas anteriores e as próprias tensões internas do governo (HALL, 1993). Nem tampouco, ao contrário do que define Cordeiro (1978), pretendemos afirmar que esse real é tão somente reflexo do mundo interno dos seus proponentes frente à observação da realidade. Não se pode, por esse ângulo, negar que houve uma crise socioeconômica após 1929, seguida pela da Segunda Guerra Mundial, nem tampouco ignorar a inflação registrada ao final do governo Goulart (1962-1964), com projeções de ultrapassar 100% ao ano ao final de 1964 (Simonsen, 1979a). Dessa forma, para o enfoque deste trabalho, preferimos adotar o termo *paradigma*, ao invés de ideologia, conforme a definição de Hall (1993). Termo esse referindo-se a um conjunto de ideias a estruturar determinada política macroeconômica, por um viés estritamente técnico e relacionado à formação intelectual e experiências prévias de políticas públicas:

os formuladores de políticas costumam trabalhar dentro de um quadro de ideias e padrões que especifica não apenas os objetivos da política e o tipo de instrumentos que podem ser usados para alcançá-los, mas também a própria natureza dos problemas que eles devem abordar. Como uma Gestalt, esse arcabouço está embutido na própria terminologia por meio da qual os formuladores de políticas se comunicam sobre seu trabalho, e é influente precisamente porque grande parte dele é tomada como garantida e não-passível de escrutínio como um todo. Vou chamar este quadro interpretativo de um paradigma político (HALL, 1993, p. 279)

O conceito de paradigma de Hall relaciona-se ao de Kuhn (1970), no campo da filosofia das Ciências Naturais. Para esse autor, o paradigma opera antes mesmo de que determinadas regras e procedimentos sejam postos em prática na solução de problemas, pois tem a ver com o conhecimento obtido anteriormente pelo cientista e seus estudos. Essa expertise vai indicar a “resolução de quebra-cabeças” sob determinado prisma, indicando as regras para essa solução. Mas a própria prática de operar sob determinado paradigma, assimilando suas características, pode levar a descobertas que forcem a uma mudança deste mesmo paradigma original:

(A) pesquisa sob um paradigma deve ser um modo particularmente eficaz de induzir a mudança de paradigma. É isso que as novidades fundamentais de fato e teoria fazem. Produzido inadvertidamente por um jogo jogado sob um conjunto de regras, sua assimilação requer a elaboração de outro conjunto. Depois de se tornar parte da ciência, o empreendimento, pelo menos daqueles especialistas em cujo campo específico são as novidades, nunca mais é o mesmo (KUHN, 1970, p.52, *tradução nossa*)

Hall (1993) relaciona os conceitos sobre produção, assimilação e evolução de paradigmas científicos ao processo de elaboração de políticas públicas e à mudança de paradigmas operada nessa arena. Se Kuhn aponta que a “ciência normal” opera dentro de determinado paradigma, no exercício da política esse raciocínio indica que os objetivos e instrumentos na formulação de políticas públicas encapsulados em um determinado paradigma vão atuar dentro de regras já em funcionamento nesse sistema de ideias. A “mudança radical” de paradigma na política ocorre, a exemplo do fenômeno nas Ciências Naturais, quando uma nova e poderosa descoberta é feita, potencializando novas formas de encarar o fenômeno político e engendrando novos processos.

Mesmo considerando que os estudos de Ciências Naturais podem não ser neutros e nem estanques, o termo paradigma nos indica uma proposta “científica” de experiência técnica, e, possivelmente, menos sujeita a subjetividades sobre determinadas experiências. Os processos, a escolha dos instrumentos de ação e suas

alterações são resultados dos estudos dos técnicos e das aplicações técnicas desses conhecimentos conforme a circunstância se lhes apresenta. Idealisticamente, seria uma postura impessoal e não ideológica a serviço do conhecimento técnico-científico.

O conceito de paradigma no processo de formulação de políticas públicas ou de ruptura radical para outros tipos de procedimentos é empregado por Hall (1993) a fim de verificar até que ponto o Estado é impermeável às pressões sociais, ou se essa infiltração ocorre em algum momento. Em ocorrendo, o autor busca investigar qual sua intensidade a ponto de mudar radicalmente as normas e regras anteriores. Tal questionamento visa dar um novo entendimento à linha central do conceito de aprendizado social desenvolvido por Hecló (1974), para quem o Estado tem autonomia na elaboração de suas políticas, exercendo centralidade dos processos decisórios. Por esse ângulo, os burocratas (ou tecnocratas) exercem maior protagonismo em razão de seus conhecimentos dos processos de análise e formulação das políticas, o que lhes assegura a decisão de encaminhar ou paralisá-las. Desenvolvimento econômico, partidos políticos, disputas eleitorais ou grupos de interesse, por seu turno, exerceriam influência indireta na operação do Estado.

De acordo com esse raciocínio, desenvolvimento econômico não implica em políticas públicas que irão solucionar em definitivo o quebra-cabeças relativo a problemas socioeconômicos. Ao contrário, podem gerar novas demandas a partir da adoção de certas políticas visando esse desenvolvimento. Campos (1979b) analisa fatores para estabilidade política sob a ótica sociológica que aborda a “dissatisfação” social motivada pela elevação a determinado padrão de vida e a lacuna entre as expectativas por maior ascensão<sup>17</sup>. Por este ângulo economicista, e cotejando com nossa base teórica, depreendemos que o atendimento a desejos sociais gera novos anseios que podem potencializar conflitos de distribuição e nova pressão por políticas públicas, num ciclo que pode provocar instabilidade política, pressionar os atores dessa arena e condicionar as decisões da tecnocracia.

Em seu meticuloso trabalho sobre como cinco grandes economias ocidentais desenvolvidas (Reino Unido, Alemanha, Suécia, França e Estados Unidos)

---

<sup>17</sup> Numa projeção dessa proposição às manifestações de junho de 2013, uma das linhas de interpretação para tais passeatas era de que a insatisfação popular teria ocorrido por causa ascensão econômica e social ocorrida nos anos anteriores, o que gerou novas demandas por mais avanços, como melhorias nos serviços públicos, entre outras. Ainda que essa linha seja contestada, e se apresentem muitos outros elementos para essas jornadas, nos apropriamos de maneira estilizada dessa interpretação a fim de ilustrar o quanto um desenvolvimento econômico-social gera novas demandas, em linha com Hecló (1974). Ver Vilela (2017)

enfrentaram três diferentes períodos de crise em suas histórias (1873-1896; 1929-1949 e 1971-década de 1980), intercalados por épocas de prosperidade, Gourevitch (1986) analisa da seguinte maneira o movimento de mudança gerado nos momentos de crescimento:

Crescimento significa mudança. Nos anos prósperos, novas indústrias emergem, as populações mudam, os valores e perspectivas mudam, envelhecem e são rejuvenescidos. Linhas de clivagem podem se desenvolver, juntamente com ambições e esperanças, pontos de possíveis conflitos e áreas de discordância. Os bons tempos, assim, produzirão seus próprios desafios sobre novas formas de organização da sociedade, novos valores e aspirações crescentes. E criam linhas de falha que podem surgir na próxima recessão (GOUREVITCH, 1986, p.9, *tradução nossa*)<sup>18</sup>.

Ao contrário de uma linha clássica de interpretação, segundo a qual os partidos reúnem demandas de determinadas classes socioeconômicas e mobilizam recursos para atendê-las, o que daria certo equilíbrio democrático ao país (ABRANCHES, 1988), para a Literatura do aprendizado social os partidos políticos não podem ser entendidos como correia de transmissão direta entre as demandas sociais e a formulação de políticas públicas. Pois muitas vezes há uma lacuna entre o programa partidário-eleitoral e o exercício real do poder, bem como uma ausência de institucionalização das legendas que lhes permita uma maior atuação na definição dos programas de governo. Na discussão sobre papel dos partidos, Manin (1995) aponta um descolamento na identificação dos eleitores em relação às legendas, em razão da própria artificialidade das siglas, as quais, na maior parte das vezes, propõem determinada plataforma eleitoral, mas não as cumprem quando no exercício do poder. Ao invés de os partidos representarem clivagens sociais, como no passado, passaram a apostar na “construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes” (MANIN, 1995). O eleitor, como resposta, passou a expressar suas vontades por meio das pesquisas de opinião pública, sem acreditar mais na eleição de determinados partidos como representantes de suas demandas.

Na interpretação de Campello (1976), para que os partidos consigam exercer poder de influência nas decisões governamentais faz-se necessária sua institucionalização. Como exemplo empírico, foi justamente a ausência de

---

<sup>18</sup> Tal reflexão pode ser conectada à de Aggio (1995), segundo a qual o crescimento industrial do período ditatorial gerou uma forte classe trabalhadora cujos movimentos, ao final da década de 1970, contribuíram para o próprio enfraquecimento do regime militar.

institucionalização dos partidos formados durante o Estado Novo, notadamente PTB e PSD, cujas origens tinham ligação com governo de Getúlio Vargas, bem como a UDN, criada como reação às políticas regionais do então presidente, que bloqueou maior poder de influência nas escolhas políticas.

Com efeito, pelo modelo do aprendizado social, o papel das legendas se localizaria de forma mais preponderante na formação da opinião pública sobre determinados assuntos a fim de pressionar as resoluções finais de políticas públicas, bem como no poder de veto a políticas propostas pelo Executivo que desagradem a bases sociais dessas legendas (HECLO, 1974). Sob outro prisma, no entanto, Hall (1986; 1993) acentua a importância da atuação do partido Conservador na Grã-Bretanha após a liderança conquistada por Margareth Thatcher, em meados da década de 1970, em aplicar o paradigma conservador em programas concretos de governo, após a posse de Thatcher como primeira-ministra, em 1979. Transbordaria, dessa forma, um caldo de cultura formado na sociedade por determinado agrupamento político para o governo central, possibilitando a esse grupo aplicar sua visão de mundo nas políticas empregadas no decorrer da década seguinte.

De acordo com certa linha dessa Literatura, a influência de grupos de interesse na construção das políticas também seria indireta, dado a multiplicidade de objetivos e estratégias desses grupos, que mudam conforme o tema em pauta, o que dificulta a compreensão e atendimento dessas demandas pelo governo. O peso maior desses grupos estaria no poder de veto de determinados programas junto às esferas decisórias. É uma posição diferente da de Gourevitch (1986), para quem a aliança entre partidos, setores da sociedade e grupos econômicos interfere diretamente na definição de políticas públicas, especialmente nos períodos de crise, quando a disputa pelos interesses em jogo, os ganhos e perdas de cada setor, tornam-se mais evidentes.

Tal discussão relaciona-se com a dicotomia sobre a prevalência da interpretação elitista ou pluralista na formulação das políticas públicas. Considerando o quadro em que o Estado e os tecnocratas que nele atuam têm centralidade decisória sobre políticas públicas, e os demais vetores influenciam apenas parcialmente nesse processo, a formulação de políticas públicas poderia ser caracterizada como elitista. “Se alguém fosse forçado a entender o processo político de maneira estática e escolher entre uma interpretação essencialmente pluralista ou elitista, então nossas

conclusões preliminares (...) sugeririam o maior poder interpretativo deste último” (HECLO, 1974, pp.318-319).

Devido à tal formulação, Hecló foi interpretado como tendo um ponto de vista elitista e centralizado no Estado por estudiosos do social learning, como Hall (1993), Skocpol (1985, in EVANS, 1985) e Sacks (1980). Mas esses autores deixaram de assinalar a ressalva do primeiro, segundo a qual

em termos de aprendizado político, no entanto, as abordagens pluralista e elitista são apenas diferentes maneiras de se olhar para o mesmo fenômeno de adaptação por meio da política - dependendo de se adotar uma visão institucional essencialmente estática ou uma perspectiva societária dinâmica (HECLO, 1974, p.319, *tradução nossa*).

Assim, a interpretação sobre determinadas formulações de políticas enquanto processo de aprendizado dependeria da perspectiva escolhida pelo pesquisador: se institucional, focalizada na centralidade do Estado, ou pela dinâmica social, focada no pluralismo.

Weir & Skocpol (in EVANS et. al., 1985) adotam a abordagem institucional para interpretar a formulação de políticas públicas, tendo como estudo de caso a absorção e utilização do paradigma keynesiano<sup>19</sup> em políticas macroeconômicas como respostas à crise de 1929 na Suécia, Grã-Bretanha e Estados Unidos. O ponto das autoras é como as estruturas estatais funcionam de maneira autônoma vis-à-vis pressões sociais e condicionam as escolhas e decisões de planos de ação pelos políticos e tecnocratas, eles próprios atores que disputam entre si suas preferências de políticas públicas. Por isso,

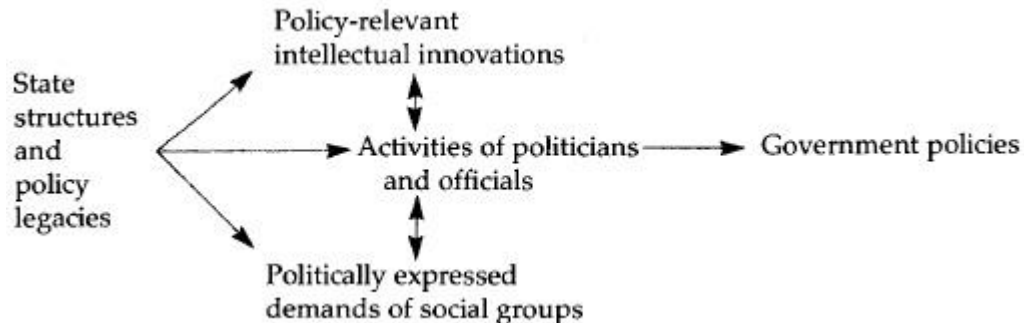
os arranjos administrativos, fiscais, coercitivos e judiciais de determinados estados, bem como as políticas públicas que já estão perseguindo, influenciam as concepções que os grupos ou seus representantes estão propensos a desenvolver sobre o que é desejável, ou possível, no reino da ação governamental (WEIR & SKOCPOL, 1985, p.118, *tradução nossa*, in EVANS, 1985).

Considerando o papel das ideias antecedentes e a influência dos intelectuais, as autoras elaboraram o seguinte diagrama, em uma visão estática para ilustrar a

---

<sup>19</sup> Cujos marco inaugural do que passou a ser convencionado como keynesianismo nas políticas econômicas, de acordo com as autoras, foi a publicação, em 1936, por John Maynard Keynes, do livro “The General Theory of Employment, Interest, and Money”. Sobre as medidas adotadas até aquele ano, as autoras as classificam como “Proto-keynesianas”, pois já incluíam parte das ideias teóricas keynesianas antecipadas pelo próprio autor e outros economistas.

complexa inter-relação nas estruturas estatais (WEIR & SKOCPOL, in EVANS et. al., 1985, p.119):



Com efeito, por essa perspectiva, as estruturas do Estado e os legados de políticas prévias condicionam as decisões de políticas públicas, bem como o espraiamento das ideias dos intelectuais, as ações dos políticos e a infiltração dos interesses de grupos sociais. O argumento das autoras visa

demonstrar a fecundidade de um tipo distinto de abordagem explicativa, destacando as características estruturais dos Estados e legados preexistentes de políticas públicas. Em particular, (...) as maneiras pelas quais várias estruturas estatais e legados políticos (...) influenciaram as orientações políticas e capacidades de grupos e partidos ativos em lutas políticas sobre as maneiras pelas quais os governos deveriam lidar com as circunstâncias da depressão (WEIR & SKOCPOL, p.109, 1985, in EVANS, 1985, *tradução nossa*)

Ainda nesse enquadramento, as estruturas estatais e as heranças políticas afetaram também os processos de inovação intelectual e o acesso aos centros de formulação política pelos técnicos especializados para formulação de estratégias que visassem lidar com a crise econômica. O Estado assume, sob essa perspectiva, papel central na alocação dos atores e na orientação política sobre como lidar com momentos de crise.

A perspectiva de centralidade do Estado nas escolhas de políticas públicas e autonomia frente às pressões sociais é ainda mais afirmativa na proposição de Sacks (1980). Para o autor, “uma abordagem centrada no Estado fornece a melhor compreensão tanto da formulação de objetivos de políticas quanto da escolha de estratégias para influenciar o comportamento social” (SACKS, 1980, p.352).

Ainda segundo o autor

a política pela abordagem do aprendizado implica que elementos dentro do Estado, atuando, presumivelmente, em busca do interesse nacional, decidem o que fazer sem uma séria oposição de atores externos, confirmando assim um princípio central da teoria do Estado (SACKS, 1980, p.358)

Nesse processo de elaboração de políticas por meio do aprendizado, analisa o autor, o contingenciamento provocado pelas políticas anteriores é a influência mais determinante na formulação das seguintes. Ainda no enquadramento teórico de que o Estado é central para escolha de políticas públicas - cimentado em seus próprios arranjos internos e na atuação dos burocratas especializados, com autonomia frente aos grupos de pressão -, isso não significa que tal centralidade resultará necessariamente em políticas bem-sucedidas. Mas, tão-somente, demonstra a capacidade autônoma do Estado de adotá-las.

Hall (1993), por outro ângulo, entende que não é viável falar em autonomia plena do Estado se o objetivo das políticas públicas é justamente atender demandas sociais que chegam aos órgãos decisores. Por isso, Hall (1993) relativiza a ideia de que aprendizado social esteja exclusivamente coligado à autonomia estatal.

O aprendizado social tem sido geralmente tratado como uma dimensão da formulação de políticas que confirma a autonomia do Estado, mas pode muito bem ser um processo que é intimamente afetado pelos desenvolvimentos da sociedade, em vez de um processo que ocorre em grande parte dentro do próprio Estado (HALL, 1993, p.276, *tradução nossa*).

O autor considera central nesse processo o papel das ideias que conduzirão os planos de ação do governo, seja pelo paradigma vigente e que rege a conduta dos técnicos e políticos, ou por um externo, que rompa com o padrão e gere novas regras e procedimentos. Em uma analogia com os paradigmas das Ciências Naturais de Kuhn, o autor entende que a formulação convencional de políticas públicas se daria dentro de um mesmo paradigma, com eventuais ajustes de instrumentos nesse processo, conforme a situação se apresente, para chegar a determinado objetivo.

Diz-se convencionalmente que o aprendizado ocorre quando os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas em experiências passadas, e as aplicam às suas ações subseqüentes. Portanto, podemos definir o aprendizado social como uma tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas da política em resposta a experiências passadas e novas informações (HALL, 1993, p.278, *tradução nossa*).

Como exemplo das modificações dentro de um mesmo paradigma vigente, Hall (1993) cita mudanças nas ferramentas de políticas econômicas que integravam o instrumental keynesiano no período em que o governo inglês teve de lidar com a inflação, recessão e desemprego da década de 1970. No entanto, embora esse instrumental do paradigma keynesiano tenha sido crucial para a reconstrução econômica da Europa após a Segunda Guerra, mostrou-se insuficiente para fornecer soluções para a crise econômica que atingiu a Inglaterra e boa parte das economias centrais e em desenvolvimento após 1973.

Em razão do esgotamento desse sistema de ideias frente aos novos problemas socioeconômicos, abriu-se espaço para que um novo paradigma, portador de instrumentos e planos de ação diversos do padrão keynesiano, fosse adotado como base intelectual na formulação de políticas econômicas. Vocalizado por intelectuais, ativistas, políticos e veículos de comunicação, o novo paradigma liberal migrou para as esferas decisórias a partir do momento em que o partido Conservador assumiu o governo com a eleição de Margaret Thatcher.

Como consequência, as políticas econômicas liberais de corte de gastos e privatizações na década de 1980 - e de enfrentamento aos sindicatos que tinham forte influência sobre o governo e paralisavam a economia quando não tinham suas demandas atendidas -, passaram a ser a norma do Estado Inglês. Modelo esse que, consolidado no que se convencionou chamar de Consenso de Washington, iria ser reproduzido em diversas outras nações.

Hall (1993) aponta ainda nos modelos teóricos originados sob a influência do trabalho de Hecló (1974) uma sobrevalorização do papel dos técnicos e uma subtração da influência da esfera política. O autor recoloca o papel dos atores políticos nesse processo por vocalizarem os anseios sociais e suas pressões contrárias à política vigente sob determinado paradigma pela incapacidade de atender a essas demandas.

Assim, a burocracia técnica seria preponderante na proposição de políticas enquanto operasse em um determinado sistema de ideias. No entanto, quando a esfera política operasse uma mudança nesse paradigma – como no exemplo acima, em que os conservadores ingleses substituíram o keynesianismo pelo novo liberalismo -, a tecnocracia teria que readaptar suas formas de ação a esse novo padrão de ideias.

Tal movimento sugere que, embora a tecnocracia seja o lócus dominante do conhecimento e da produção de políticas, é necessário que suas diretrizes possuam tração com os objetivos da coalização política no poder para que possam ser efetivadas. É uma autonomia limitada de ação, portanto, dado que a chancela aos planos formulados tecnicamente e sua condução dependem da arena política.

A infiltração da representatividade política sobre o policy-making é particularmente observável em períodos de crise. Nos momentos de turbulência, as alianças entre partidos, associações de classes e empresariado podem interferir diretamente nas políticas públicas como resposta à contrariedade de interesses e sobressalto social devido à escassez de bens (GOUREVITCH, 1986). Produzidas novas políticas e relativamente pacificada a crise, a escolha de política bem-sucedida prevalecerá por determinado período, até que uma nova crise estremeça essas certezas e produza novas coalizões socioeconômicas e políticas que vão levar a novos ordenamentos. Como corolário,

A história tem seus pontos de escolha crítica, momentos de fluxo quando várias coisas podem acontecer, mas apenas uma realmente acontece. Por anos depois, essa alternativa vencedora irá prevenir outras possibilidades, e as coisas parecerão mais compactas” (GOUREVITCH, 1986, pp. 9-10, *tradução nossa*).

No que tange ao papel das ideias, o autor defende que elas estejam ancoradas nas esferas de poder para que sejam de fato executadas em planos concretos, haja vista a necessidade de expertise político para conduzi-las. A nosso ver, trata-se de um ponto de vista próximo ao realismo e pragmatismo políticos. Isso porque

*A formulação de políticas requer política. Ideias para resolver problemas econômicos são abundantes, mas se uma ideia deve prevalecer como a política real de um governo particular, deve obter apoio daqueles que têm poder político. A teoria econômica pode nos dizer muito sobre alternativas políticas, mas, a menos que nossa economia contenha uma compreensão do poder, ela não nos dirá o suficiente para entender as escolhas realmente feitas. (GOUREVITCH, 1986, p.17, tradução e grifos nossos)<sup>20</sup>*

---

<sup>20</sup> Esse ponto crucial nos faz lembrar da narrativa do economista Gustavo Franco, então diretor do Banco Central, quando da formulação do Plano Real ainda no governo de Itamar Franco (1992-1994). De acordo com Franco, ele precisou estudar a Legislação que permitia essa ou aquela política econômica, para, só então, ganhar confiança e apoio do presidente Itamar, que dele não gostava. Ver Leitão (2011) e Prado (2005)

Em seu estudo sobre o processo transformador por que passou o Brasil a partir de 1930, com foco no período democrático de 1945 a 1964, Sola (1998) investiga o processo de elaboração das políticas macroeconômicas considerando “os processos decisórios, os ideários econômicos, os dilemas com que se confrontaram as elites governamentais, bem como os estilos de *problem-solving* relevantes para a formação das estratégias de desenvolvimento ou de estabilização” (SOLA, 1998, p.18).

A autora procura entender esse mecanismo à luz das relações do Estado com as massas urbanas, no período do populismo, caracterizado como uma estratégia de “*power-building*”, “por meio da qual setores da elite política brasileira procuraram responder – através do Estado – ao problema (...) da incorporação das massas urbanas ao sistema político” (SOLA, 1998, p.19).

Alguns processos de formulação de políticas públicas analisados pela autora são caros ao nosso estudo e dialogam com a teoria que vimos desenvolvendo, embora tratando-se de países e continentes diversos, em estágios de desenvolvimento bem diferentes. Nos interessa também a investigação do processo de *policy-making* no período imediatamente anterior ao que iremos tratar, o que embasa de nossas reflexões. Ganham destaque no trabalho o papel proeminente dos técnicos em economia e dos políticos profissionais, bem como as alterações nas relações entre eles, a depender da “formação e consolidação das identidades de técnicos e políticos, *enquanto atores do jogo democrático*”. São dependentes também da natureza do regime, das instituições políticas vigentes e de suas restrições para a formulação das políticas por esses atores.

Da mesma forma, a obra busca compreender como estratégias de políticas econômicas rivais, construídas à parte das esferas burocráticas do Estado, “contribuíram decisivamente para estruturar a ‘disputa pela nação’”. A autora explora, portanto, o papel das ideias e da expertise técnica na formulação das políticas macroeconômicas e a articulação desses vetores com os interesses e objetivos políticos, assim como a disputa com ideias antagônicas às do governo.

A associação dessa Literatura com a teoria do aprendizado social nos parece pertinente, embora a autora não a mencione no texto, e a relacione com um contexto específico da América Latina, o da resposta ao populismo. De todo modo, o processo é semelhante ao operado por Hecló (1974) e Hall (1986,1993), qual seja, como encontrar soluções para determinados problemas enfrentados pela sociedade, considerando múltiplos fatores que contingenciam essas políticas públicas.

Notadamente, a influência da esfera política no policy-making, com seus objetivos de legitimidade popular e ganhos eleitorais vis-à-vis a racionalidade tecnocrata.

Tão importante quanto esses fatores são as instituições – democráticas ou não -, muitas vezes entendidas como “categorias residuais” para a formulação das políticas públicas. Ao invés de serem consideradas um aspecto residual de análise, precisam ser integradas na compreensão sobre os contrastes gerados entre as intenções das políticas e os resultados indesejados. A relevância da investigação desse arcabouço institucional tem relação com o fato de que

boa parte dos resultados não esperados das estratégias, dos planos (e das utopias) econômicos tornar-se-iam mais inteligíveis quando integrados à análise política. Dito de outro modo, quando referidos à maneira pela qual as características constitutivas do sistema político moldam os processos decisórios, os dilemas e as opções que se abrem para as elites políticas (SOLA, 1998, p.20).

Significativa também, na obra da autora, é a importância da análise da inserção dos técnicos nas esferas decisórias para exercerem suas ideias e expertises. Para Sola (1998), assim como para Weir & Skocpol (in EVANS, 1985), o lugar onde se posiciona o intelectual e o tecnocrata importa na concepção das políticas econômicas. No contexto de desenvolvimento industrial no âmbito do populismo nacional, a autora observa “alto grau de proteção de que gozaram essas arenas decisórias e, com elas, um restrito setor das elites governamentais, frente às pressões da política competitiva, em particular, dos partidos políticos e dos interesses organizados” (SOLA, 1998, p.21).

Tal análise parece denotar uma perspectiva elitista na produção das políticas públicas, a qual se coaduna com o ponto de vista proposto por Hecló (1974), mas que também visa a atender ao desenvolvimento socioeconômico da sociedade, como observado por Hall (1993). Ou seja, em que pese a autonomia do Poder Central e de seus técnicos, o objetivo é de resolver problemas emanados pelo desenvolvimento da sociedade, considerando nesse processo o grau de liberdade e suporte concedidos pela esfera política ao corpo técnico, assim como os interesses em jogo.

Dessa forma, Sola (1998, p.21) pode ter razão quando afirma que “o caráter profundamente elitista do populismo à brasileira (...) se manifestava no caráter, comparativamente mais excludente, das arenas decisórias em que se definiam as estratégias de desenvolvimento e de estabilização econômica”. No entanto, o projeto de industrialização nacional, simbolizado no Plano de Metas de Juscelino Kubistchek

(1956-1960), tinha por objetivo declarado incorporar as novas massas de trabalhadores que migravam para os centros urbanos a partir da mudança de paradigma da economia brasileira, de agrária para rural. O presidente costurou uma bem-sucedida associação de interesses das classes agrárias e industriais, sob o argumento de que a expansão econômica do país favoreceria, em princípio, a todos (LAFER, 1970). Não estaria aí presente o pluralismo social demandando respostas para um novo contexto estrutural brasileiro e permeando as preocupações dos técnicos e políticos, em conjugação com o aspecto elitista?

A própria autora dá a chave de compreensão para esse nosso questionamento, ao apontar que o populismo no Brasil, ao invés da interpretação pejorativa dos tempos atuais, naquele período tinha o caráter de *power-building*. Estratégia essa “por meio da qual setores da elite brasileira procuraram responder – através do Estado – ao problema, incontornável, da incorporação das massas urbanas ao sistema político” (SOLA, 1998, p.19).

Espelhando tal reflexão para a teoria do aprendizado social, fica claro o protagonismo do Estado nas decisões de políticas públicas, mas observando-se também que as tensões sociais infiltram no Poder Central. Isso não significa que toda política de Estado será caracterizada pelos interesses e objetivos das classes com maior representação interna no Estado. Como exemplifica Heclo (1974), os governos do Partido Trabalhista inglês no século XX não necessariamente evoluíram para programas sociais e de atendimento às demandas dos trabalhadores e das pessoas de menor renda, e nem os conservadores deixaram de propor medidas sociais para atender setores sociais dependentes de ajuda pública.

Avaliamos que esse instrumental teórico pode ser aplicado na compreensão do processo de formulação de políticas macroeconômicas no período que iremos estudar (1964-1974), por fornecer elementos que, em princípio, se relacionam com os planos econômicos desse período. Notadamente: a influência das experiências anteriores sobre as seguintes; a importância das ideias; o papel de destaque dos técnicos; a dualidade de interesses entre as esferas técnica e política; a autonomia do Estado vis-à-vis demandas sociais.

Como prescreve Heclo (1974), não se trata de reescrever a História, mas de buscar novos ângulos para compreensão de um período crucial da história político-econômica nacional, cujos efeitos e instrumentos criados naqueles governos são percebidos até os tempos correntes, a exemplo do FGTS, Banco Central e indústrias

estatais – algumas posteriormente privatizadas, como a Telebrás e a Siderbrás. Tal pesquisa empírica, se comprovada a validade do nosso teste teórico-empírico, pode ser útil para a compreensão de muitos outros processos de formulação de políticas econômicas contemporâneas, a exemplo da formulação do Plano Real (1994) a partir do aprendizado com a experiência do Plano Cruzado (1986) (LEITÃO, 2011; PRADO, 2005).

## CAPÍTULO 2

*“É preciso lembrar que o economista não tem o poder político para determinar os objetivos da sociedade (...) Ele tem que aceitar que seu importante papel é o de encontrar os meios mais econômicos para atingir os objetivos políticos expressos pela sociedade nas eleições” (Delfim Netto, Folha de S.Paulo, 5/08/2020)*

### **O aprendizado social no policy-making 1964-1973**

#### **2.1 Contextualização de 64 e a influência no policy-making**

As motivações para o golpe militar de 1964 no Brasil receberam diferentes interpretações, abrangendo aspectos políticos, sociais e econômicos. Tal discussão mais aprofundada, no entanto, vai além do escopo desse trabalho. O que nos interessa é contextualizar a tomada do poder pelos militares e como esse cenário condicionou a formulação de políticas econômicas a partir do governo Castello Branco (1964-1967). Essa contextualização buscará um entrelaçamento de fatores políticos e econômicos que possivelmente influíram no policy-making subjacente posterior.

Reis (2014) defende a tese de que o golpe de 64 foi o substrato da insatisfação de grupos sociais heterogêneos com o reformismo radical encampado pelo presidente João Goulart. O golpe, por essa interpretação, teria sido resultado de uma composição civil-militar que tomou forma a fim de reverter a turbulência e radicalização que marcaram os primeiros anos da década de 1960.

Sob o ponto de vista da Ciência Política, Santos (1986; 1987) minimiza a linha de análise segundo a qual o golpe foi uma reação às reformas de base de João Goulart e resultado do temor de que o presidente estaria se alinhando aos países comunistas. O autor faz uma inovadora abordagem institucional, segundo a qual o Golpe de 64 teve como motivação a paralisia do processo decisório no Congresso a partir de 1960, em consequência da deterioração do sistema eleitoral-partidário que vigorou durante o período democrático iniciado em 1946.

Por essa abordagem, o sistema partidário brasileiro, sustentado por três principais partidos, PSD, PTB e UDN, e completado por legendas de menor expressão, representou satisfatoriamente por quinze anos a dispersão da preferência do eleitorado nacional em termos de poder parlamentar – de acordo com a distribuição do número de cadeiras por partido -, o que assegurou a representação federativa no

período. “Todavia, é inegável também que entre 1960 e 1964 o sistema partidário parlamentar deteriorou-se a ponto de por assim dizer implodir de tal modo que a intervenção militar de março de 64 veio a encontrá-lo em imobilismo cataplético” (SANTOS, 1987, p.100).

As duas principais razões endógenas para a fragilização do parlamento foram “a) a não existência de regras eleitorais de exclusão de partidos com escassa representatividade nacional; e b) licença para formação de alianças e coligações em pleitos proporcionais” (SANTOS, 1987, p.100). Como resultado, os chamados parlamentares “trânsfugas”, eleitos por legendas inexpressivas a partir de aliança com partidos maiores, não sofreram punições por mudanças oportunistas de legendas. A ausência de qualquer base ideológica desses parlamentares “trânsfugas” e das legendas menores enfraqueceu a solidariedade partidária no Congresso, minando resistências ao golpe que viria em sequência.

Quando, em 1962, a radicalização de posições alastrou-se por todo o sistema político, o sistema parlamentar não possuía mais a necessária solidariedade interna para sobrepor-se às ameaças externas e garantir a continuidade do sistema representativo (SANTOS, 1987, p.113).

A paralisia decisória do Congresso, espelhada na redução dos projetos aprovados a partir de 1960, prossegue o autor, foi acirrada pela inabilidade do presidente João Goulart em lidar com os principais partidos, mesmo tendo utilizado o expediente de rotatividade no preenchimento dos cargos do governo com os líderes das legendas. Por isso,

a crise brasileira de 1964 foi uma crise de paralisia decisória, ou seja, um colapso do sistema político, resultante de sua incapacidade de funcionar (isto é, de tomar decisões sobre questões conflitantes) e não a consequência de algum programa governamental específico consistentemente implementado (SANTOS, 1986, p.10).

Essa tese é reforçada por um estudo comparativo do número de projetos aprovados antes e depois de 64, cuja análise aprofundada de Santos (1986) supera o escopo do nosso trabalho. Em linhas gerais, a conclusão do autor é de que a “tendência à paralisia foi revertida após o golpe militar”, dado que houve forte crescimento no total de leis aprovadas na sequência.

Cotejando a base conceitual do nosso trabalho, essa abordagem aponta um esmaecimento do paradigma político eleitoral iniciado em 1945, entrelaçado ao

esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, o que dificultou a articulação para políticas públicas no país para superação da crise. Tal modelo de desenvolvimento econômico visando à industrialização por meio do Estado foi progressivamente adotado nos dois governos de Getúlio Vargas (1930-1945/1950-1954), teve seu ápice sob a presidência do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), tendo sido retomado e aprofundado no governo militar de Ernesto Geisel (1974-1979).

Subjacente ao cenário doméstico, o contexto internacional de Guerra Fria influenciou os processos políticos do período. Sobre o papel dos Estados Unidos naquele momento, Bandeira (1978) aponta um recrudescimento da política externa americana no início da década de 1960, no sentido de patrocinar golpes militares nos países latino-americanos. O objetivo era de prevenir a influência da União Soviética, a ascensão de governos de esquerda e a implantação de regimes comunistas – a exemplo do que ocorrera em Cuba, em 1959.

No Brasil, o autor aponta que tal influência se deu tanto no âmbito da embaixada americana na fomentação do golpe como no fornecimento de armamentos para grupos de direita radicalizados no Nordeste do Brasil, como proprietários rurais, fazendeiros e policiais. O entendimento dos americanos era de que a deposição de Goulart poderia resultar numa guerra civil que duraria meses, para o que era necessário armar os aliados dos americanos no Brasil, o que acabou não ocorrendo. Bandeira (1978) frisa ainda que, a despeito de saber de tais movimentações, Goulart não se manifestou junto às autoridades americanas, a fim de evitar atritos com os Estados Unidos.

Ao contextualizar as políticas interna e externa americanas, o autor analisa que o assassinato de John Kennedy por grupos de direita radical daquele país, em novembro de 1963, objetivou eliminar as resistências do presidente ao endurecimento da política americana que, naquele momento, passaria a estimular golpes nos países latino-americanos para fazer frente à tentativa de expansionismo da União Soviética no continente. Com a morte de Kennedy, o caminho para tais intervenções estava desimpedido, tendo sido o suporte à queda de Goulart uma dessas resultantes.

Sob o ponto de vista econômico, antes de o trabalho prosseguir analisando o policy-making pós-64, faremos uma breve contextualização do modelo de Industrialização por Substituição de Importações e seu objetivo de modernização e desenvolvimento do país a partir da década de 1930.

Para conceituar os termos *industrialização, modernização e desenvolvimento*, presentes nos estudos sobre mudanças sociais dos países e na abordagem deste trabalho, adotaremos a conceituação de Bendix (1996). Esse autor analisou por método comparativo as transformações ocorridas em países bastante distintos dos pontos de vista político e socioeconômico, nomeadamente as nações da Europa Ocidental, a Rússia, o Japão e a Índia, na década de 1960.

Assim sendo, o autor aplica o termo *industrialização*

às mudanças *econômicas* produzidas por uma tecnologia baseada em fontes de autoridade inanimadas, bem como no desenvolvimento da pesquisa científica aplicada (...) O termo “industrialização” e seus sinônimos ou derivados referem-se aos processos pelos quais uma sociedade pode mudar de uma condição pré-industrial, ou tradicional, ou subdesenvolvida para uma condição industrial, ou moderna, ou desenvolvida (BENDIX, 1996, pp.39-40, grifos do autor)<sup>21</sup>

*Modernização*, por seu turno,

refere-se a todas aquelas mudanças *sociais e políticas* que acompanharam a industrialização em muitos países da civilização ocidental. Entre essas, estão a urbanização, as mudanças na estrutura ocupacional, a mobilidade social, o desenvolvimento da educação – assim como as mudanças sociais de instituições absolutistas a governos responsáveis e representativos, e do *laissez-faire* a um Estado de bem-estar moderno (BENDIX, 1996, p.39-40), grifos do autor)

O termo *desenvolvimento*, em consequência, “pode ser usado quando se faz referência a mudanças afins em ambas as esferas”, quais sejam, a da industrialização, abarcando as transformações econômicas, e a modernização com alterações nas esferas social e política que respondam ao impacto provocado pela industrialização.

No que tange ao nosso objeto de pesquisa, a evolução da industrialização do Brasil se torna importante porque o esgotamento do processo de substituição de importações, que estimulou a industrialização nacional, é analisado como um dos elementos chave para a crise econômica do início da década de 1960 e, em

---

<sup>21</sup> Nesse trecho, embora a tradução para o Português da expressão em Inglês “inanimate sources of power” tenha sido “fontes de autoridade inanimadas”, conforme edição da Edusp (1996), avaliamos como mais pertinente realizar a tradução para “fontes inanimadas de força (ou energia, ou tração)”. No original em Inglês: “By *industrialization* I refer to *economic* changes brought about by a technology based on inanimate sources of power as well as on the continuous development of applied scientific research (...) The term industrialization and its synonyms or derivatives refer to processes by which a society may change from a pré-industrial, or traditional, or underdeveloped to an industrial, or modern, or developed condition” (BENDIX, 1977, pp.6-7, grifos do autor).

consequência, para a precipitação do golpe.<sup>22</sup> Alves & Sayad (in MINDLIN, 2010, pp.95-96) fazem a seguinte análise econômica do período:

Após duas décadas de crescimento acelerado, onde o processo de substituição de importações permitiu uma evolução do produto interno da ordem de 6,1% ao ano, a economia passa a apresentar evidentes sinais de estagnação, cuja razão principal deve situar-se no esgotamento do processo de substituição. Ao mesmo tempo, acentuava-se na época o ritmo de crescimento do processo inflacionário, crescendo o nível geral de preços a taxas da ordem de 80% ao ano (ALVES & SAYAD, in MINDLIN, 2010, pp.95-96).

Estagnação e inflação, com efeito, foram efeitos do esgotamento do processo de substituição de importações construído a partir da década de 1930. Embora classicamente entendido como um projeto direcionado pelo Estado para a industrialização do país, nasceu também como estratégia de solução para os impactos da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, sobre o Brasil. Tais efeitos sobre a economia nacional foram uma grave crise cambial, em função da reversão de fluxos do capital estrangeiro, que haviam sido bastante favoráveis na década de 1920, tornando a balança de capital negativa (FURTADO, 2005; GREMAUD ET. ALLI, 2013).

Para verificação desse momento de mudança no eixo do desenvolvimento econômico nacional, a partir daqui vamos nos basear na análise de Furtado (2005), em sua clássica obra “Formação Econômica do Brasil”. O autor indica que a reação às adversidades provocadas pela crise mundial foi o fator primordial para o redirecionamento da economia brasileira para a industrialização, ao invés dessa modernização ter sido resultado de uma ideologia desenvolvimentista naqueles primeiros anos.

Como medidas para equacionar a crise, o governo do presidente Getúlio Vargas, que assumiu após a Revolução de 1930, implantou políticas para defesa do preço do café no mercado internacional, então principal produto da pauta de exportação brasileira. Para tanto, decidiu pela retenção e queima do café colhido, a fim de manter o equilíbrio entre oferta doméstica e demanda internacional; o pagamento mínimo aos cafeicultores pelo produto adquirido pelo governo - ambas operações com crédito interno, dado que o externo havia estancado - e desvalorização

---

<sup>22</sup> Ver Wallerstein (1980)

da moeda nacional para compensar a redução dos preços do café e mantê-los competitivos no mercado internacional.

Como resultado, essas políticas de características anticíclicas possibilitaram a manutenção do emprego e da renda interna gerados pelo setor cafeeiro, em que pesem as perdas de renda de até 30% na comparação aos níveis pré-crise. A manutenção da renda gerou, como consequência, a continuidade da demanda por produtos industrializados acabados que vinham do exterior, dado que o Brasil era majoritariamente um país produtor e exportador de produtos primários. Os dólares obtidos com essas exportações de primários eram revertidos na compra de produtos industriais das economias desenvolvidas. No entanto, a desvalorização da moeda nacional encareceu os produtos importados e redirecionou a demanda para a produção nacional, movimento esse que provocou o que Furtado (2005) denominou como deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira.

Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital (FURTADO, 2005, p.205)

Dessa forma, os investimentos maciços até então destinados às plantações de café que geravam supersafras e obtenções de lucros contínuos no mercado internacional, passaram a ser revertidos para a indústria nacional com o objetivo de atender a demanda interna. Indústrias de pequeno porte que já operavam no país, como de têxteis e de bens de capital (ferro, aço e cimento), ganharam impulso<sup>23</sup>. Neste último caso, a aquisição no exterior de equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado em outros países por causa da depressão de 1929 reforçaram o maquinário produtivo nacional.

Essa combinação entre políticas econômicas do governo e movimento de mercado para atender a demanda interna com produção de bens industriais no próprio país daria início ao que se convencionou chamar de Industrialização por Substituição de Importações, na visão de Furtado (2005).

Já pela interpretação de Tavares (1978), a busca de soluções para o estrangulamento externo foi o que induziu a industrialização por substituição de

---

<sup>23</sup> Para mais detalhes sobre a industrialização pré-1929, ver Silva (1976)

importações, ao estimular a demanda interna pelos produtos da indústria nascente nacional. Dado o movimento do texto ao descrever esses desdobramentos, optamos por uma citação longa desse processo:

O desenvolvimento econômico brasileiro recente se deu basicamente sob o impulso das restrições do setor externo. Do ponto de vista da capacidade para importar, durante os períodos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, o Brasil sofreu restrições similares às dos demais países da América Latina, que corresponderam a uma redução do *quantum* de importações de cerca de 50%

Com efeito, a perda de dinamismo do setor exportador, acentuado após a grande depressão de 1929, provocou uma reorientação da atividade econômica, reunida em grande parte no processo de substituição de importações pela produção nacional. Mecanismo esse assegurado pela reserva de mercado obtida por meio de proteções cambial e tarifária. “Esse esforço de substituição se deu notadamente nas atividades industriais e permitiu a ampliação das oportunidades de investimento e, em consequência, a manutenção e mesmo aceleração da taxa de crescimento econômico durante longos períodos (TAVARES, 1978, pp. 63-67)

Assim, a restrição à capacidade de importar e a perda de dinamismo do setor exportador levaram a um redirecionamento da atividade econômica que passou a priorizar a substituição de importações nas atividades industriais, acelerando as taxas de crescimento por seguidos períodos.

Embora a industrialização pesada tenha como marco a década de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas à presidência após a Revolução daquele ano, esse processo foi gradativo, tendo ocorrido no decorrer dos anos. Autores como Sola (1990) apontam que a Revolução não pode ser caracterizada como industrialista, pois nem tinha como base a burguesia industrial, ao contrário do que Furtado (2005) preconiza, pois essa só se aliaria a Vargas nos anos seguintes.

Naquele momento imediato do pós-revolução, os grupos que subiram ao poder em substituição aos oligarcas rurais foram os militares remanescentes do movimento tenentista de 1922<sup>24</sup>, jovens políticos e quadros técnicos diplomados, aos quais pode ser muito mais atribuído o projeto inicial de industrialização do que aos empresários (FAUSTO, 2006; BIELSCHOWSKY, 2004).

---

<sup>24</sup> Movimento originado por insatisfações dos tenentes com as condições precárias do Exército, baixos soldos, promoções lentas e críticas ao governo. O movimento acreditava ter ainda um caráter salvacionista do Brasil (Ver: CARVALHO, 2019, e FGV CPDOC, disponível em < <https://bit.ly/32pEuis>>. Último acesso, 26/06/22).

Para Sola (1990), o projeto de industrialização foi assegurado pelos militares que ascenderam junto com Vargas, tanto por meio dos escalões superiores, em razão da necessidade de reequipamento das Forças Armadas, como pelos escalões inferiores, por considerar a industrialização uma condição prévia para o desenvolvimento econômico e a autonomia política<sup>25</sup>.

“Os militares em geral constituíram, portanto, a guarda avançada, a mais eficiente, dos defensores da industrialização: graças à sua participação direta no poder, ou (...) pelos canais de pressão de que dispunham e do prestígio de que gozavam” (SOLA, 1990, p.263).

Na visão de Giambiagi & Além (2011), apesar de ter dado início às condições para a industrialização no país, no entanto, a atuação do Estado na década de 1930 seria mais de caráter normativo e regulatório do que na constituição de uma estrutura produtiva estatal. Essa estrutura só viria de fato a ser erguida nas décadas seguintes, com o fortalecimento da ideologia desenvolvimentista. Portanto, prosseguem os autores, a ação do Estado nos primeiros anos do governo de Vargas manifestou-se na expansão dos instrumentos regulatórios, como controle de preços básicos – água, eletricidades, gasolina e outros -, na determinação de tetos para as taxas de juros, na criação de autarquias e nas medidas de proteção à indústria local por meio do controle cambial.

De todo modo, ainda que embrionário, o processo de industrialização da década de 1930 encontrou sustentação em setores da sociedade localizados na iniciativa privada e no setor público. Esses segmentos começaram a adensar a ideologia desenvolvimentista em favor da industrialização do país por meio da ação estatal como forma de superar a pobreza e o subdesenvolvimento.

Em seu erudito estudo sobre o pensamento desenvolvimentista, Bielshowsky (2004) analisa o período de 1930-1945 como tendo sido o de origem da ideologia e da linha de ação das políticas industrialistas, as quais só se tornariam hegemônicas na década de 1950.

---

<sup>25</sup> Como veremos no Capítulo 3, o pensamento e as ações do presidente Geisel no governo visando aprofundar a industrialização do país refletiram esse ideário.

No período 1930-45, o que ocorria era, principalmente, uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizado pós-1930 (BIELSHOWSKY, 2004, p.250).

A tomada de consciência nesse período decantaria na convicção de que o país demandava um setor industrial para produção de insumos e bens de capital. Esse esforço implicaria na centralização de recursos financeiros para viabilizar a acumulação industrial almejada.

As discussões relativas à viabilidade de investimentos de grande porte na indústria pesada, como em siderurgia ou refinação de petróleo, foram momentos básicos nesse processo. Além disso, foram frequentes as reivindicações e propostas de indústrias no sentido de criar bancos dedicados ao financiamento da expansão de capital fixo na indústria (BIELSHOWSKY, 2004, p.251)

A análise de Giambiagi & Além (2011), de que na década de 1930 predominaram medidas de ordem normativa e regulatória, tem como base a criação de uma série de órgãos de planejamento e desenvolvimento pelo governo. Dentre os principais estavam, o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), de 1934; o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), 1937; a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai), 1937; o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938; o Conselho Nacional do Petróleo; o Conselho Nacional de Águas e Energia e a Comissão Nacional de Gasogênio, esses três últimos em 1939.

O primeiro passo na fundação da industrialização pesada foi dado por decreto de 1941, criando a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a qual foi inaugurada em 1946, logo após a queda de Vargas, ocorrida em 1945. No ano seguinte ao do decreto instituindo a CSN, o governo publicou outro decreto, daquela vez instituindo a Companhia Vale do Rio Doce (BIELSHOWSKI, 2004; FGV/ CPDOC).

Embora haja controvérsia sobre a real influência dos empresários nos momentos iniciais da industrialização no país, um dos expoentes do pensamento desenvolvimentista foi o empresário e engenheiro Roberto Simonsen. Simonsen defendeu fortemente o projeto de industrialização planejada conduzido pelo Estado, em contraponto às ideias liberais do economista Eugênio Gudin, em favor da

economia de mercado. Os debates ocorreram em 1944, no âmbito do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, um órgão governamental.<sup>26</sup>

Ainda na perspectiva histórica de Bielschowsky (2004), o pensamento desenvolvimentista e as ações para industrialização do país se desdobrarão em duas fases seguintes: 1) a de 1945-55, como de amadurecimento do desenvolvimentismo, e 2) a de 1956-1964, essa dividida em dois períodos: o auge entre 1956-60 e a crise do modelo, entre 1961-64.

A primeira fase dessa expansão desenvolvimentista tem início no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, que assumiu em 1946, após a derrubada de Vargas do Poder, um ano antes. O novo governo encerrou o período do Estado Novo e inaugurou a fase democrática, que vigoraria até 1964, tendo como um dos marcos fundantes a Constituição de 1946.

No campo econômico, a controvérsia entre os paradigmas de liberalismo e intervencionismo estatal na produção de políticas atravessou o governo Dutra. Nos dois primeiros anos, o viés liberal predominou, levando à flexibilização da intervenção estatal e à abolição dos controles do Estado Novo. “Passou-se a acreditar que o desenvolvimento do país e o fim da inflação gerada nos últimos anos da guerra dependiam da liberdade dos mercados em geral e principalmente da livre importação de bens” (FAUSTO, 2006, p.403).

As ações sob o guarda-chuva liberal incluíram também a revogação da Lei Malaia<sup>27</sup>; a extinção ou minimização da importância dos órgãos de planejamento; a liberalização de importações e a garantia para que empresas estrangeiras fizessem repatriamento de capital e lucros. “Cabe, nesse sentido, apenas o palpite de que estaria havendo, relativamente ao período do Estado Novo (...) uma intensificação das

---

<sup>26</sup> A polêmica entre os dois, cujas origens e aprofundamento vai além do escopo deste trabalho, é central para compreensão do período em que eram debatidas alternativas para o desenvolvimento nacional tendo em vista os paradigmas de intervencionismo estatal e liberalismo. Ver a “A controvérsia do planejamento na economia brasileira” (IPEA, 2010)

<sup>27</sup> Lei Malaia foi a denominação dada ao Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945, publicado nos últimos meses do Estado Novo. Essa norma, de iniciativa do então ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, relacionava atos contrários à ordem moral e econômica nacional, dentre os quais os acordos entre empresas comerciais, industriais e agrícolas que envolvessem atos de compra e venda de ativos das mesmas empresas; atos de aquisição ou detenção a qualquer título de terras em proporção superior às necessidades de produção; paralisação total ou parcial de empresas comerciais, industriais e agrícolas; e a concentração nas mãos de um mesmo grupo de empresas comerciais que passaram por algum tipo de fusão ou associação. Ver (FGV/CPDOC - <https://bit.ly/3nfdOrD>). Seguindo o raciocínio de Fausto (2006) e Bielschowsky (2004), entendemos que, ao revogar tal lei, o governo Dutra reduzia a predominância do Estado sobre a normatividade econômica e dava mais liberdade de mercado aos agentes econômicos privados.

manifestações em favor de um maior liberalismo econômico” (BIELSHOWSKI, 2004, p.267)

No entanto, essa orientação liberal não representou uma ruptura em relação ao processo de industrialização nacional sob o paradigma desenvolvimentista, pois que

o período 1945-47 não alterou a evolução básica que caracteriza a história econômica brasileira desde o início dos anos 30: o processo de diversificação do aparelho produtivo continuava em franco progresso, já que as atividades urbano-industriais lideravam amplamente a expansão da economia (BIELSHOWSKI, 2004, p.266).

Em 1947, dois anos após a inauguração da CSN, o valor da produção industrial como um todo ultrapassou o da produção agrícola pela primeira vez na história do país. Nesse mesmo ano, os segmentos da indústria pesada tiveram taxas de expansão ainda maiores que a média do setor.

De maneira sintética, seguindo Bielshowsky (2004, pp.316-387), a evolução do desenvolvimentismo por períodos aponta que:

- entre 1944-1947, o projeto ganhou maior consistência e difusão, em que pesem as críticas liberais à industrialização planejada.

- Entre 1948 e 1952, o que inclui o início do segundo governo de Vargas, em 1951, ganhou destaque a necessidade de “reaparelhamento econômico” para ampla reposição de bens de produção<sup>28</sup>. O período marcou o auge do nacionalismo econômico, que incluiu a campanha nacionalista do petróleo<sup>29</sup>. Esse nacionalismo apresentaria declínio relativo a partir da metade do segundo governo Vargas (1951-1954). Em 1952 era criado o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico).

O compromisso de aprofundamento da industrialização no segundo governo Vargas foi textualmente firmado por meio da mensagem do presidente ao Congresso, na abertura da sessão legislativa de 1951. Intitulado “Mensagem Programática”, o texto detalhou que o Estado promoveria acumulação de capital para implantação das indústrias de base e da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico. O

---

<sup>28</sup> O Plano de Reparcelhamento Econômico era vinculado ao Fundo de Reparcelhamento Econômico, ambos sob administração do BNDE. Para executá-lo, foram captados recursos estrangeiros junto a instituições como o Eximbank e o Banco Mundial. As importações de equipamentos e matérias-primas foram intensificadas por meio da Cexim, órgão responsável pelo licenciamento das importações. O governo criou o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), responsável por orientar as decisões de investimento industrial. O presidente compôs ainda uma assessoria econômica para formular os projetos mais complexos de seu governo, como o da Petrobrás, criada em 1953.

documento defendia como ideias-chave a necessidade de o governo estimular a produção nacional e preparar a economia contra os efeitos deletérios de uma eventual nova guerra mundial sobre a importação de equipamentos e matérias-primas.

As prioridades para investimentos recaíam sobre as indústrias de combustíveis, metalurgia, química, têxtil, alimentos, borracha, peles e couros, mecânica, materiais de construção e material ótico. Assim,

O pensamento desenvolvimentista não se incorporou apenas à linguagem do presidente ou a um ou outro documento oficial. (...) A partir desse momento e recuperando a trajetória iniciada em sua fase de origem (anos 30-45), o desenvolvimentismo reinstalou-se no aparelho do Estado brasileiro (BIELSHOWSKI, 2004, p.341)

Tal desenvolvimentismo, nos dois primeiros anos desse segundo governo Vargas, ganhou impulso também pelas lentes da ideologia nacionalista<sup>30</sup>. Dentre os pontos mais defendidos pela corrente nacionalista estavam o de que o país possuía recursos necessários para exploração do petróleo, bem como para os demais recursos minerais, e de que as empresas desse setor deveriam ser estatais.

Já no triênio 1953-55, quando a economia e a sociedade brasileiras passavam por grande transformação resultante de um processo de industrialização com taxas de crescimento que chegavam a 9% ao ano desde a década anterior, consolidava-se a ideia da industrialização planejada para desenvolvimento do país.

Dentro então do paradigma desenvolvimentista que imperava no núcleo do Estado nacional e que dava o direcionamento intelectual para a formulação de planos de ação, em linha com nosso marco teórico, duas grandes propostas de planejamento eram discutidas na década de 1950. A primeira defendia um planejamento setorial ou seccional, tendo à frente Roberto Campos, quando o economista ainda se alinhava aos desenvolvimentistas, mas pelo viés cosmopolita, em defesa de investimentos estrangeiros. Campos tinha ao seu lado os técnicos desenvolvimentistas que

---

<sup>30</sup> Fonseca (1997) relativiza o sentido do nacionalismo no segundo governo de Vargas. Para o autor, tal ideologia poderia estar mais presente nos discursos do presidente, até como ferramenta para coesão nacional, mas isso não implicava repulsa ao capital estrangeiro vindo dos Estados Unidos, ao contrário. O que houve, na visão do autor, foi o descompasso entre os interesses do Brasil de investir esse capital nas indústrias de infraestrutura (energia elétrica, indústria química de base e siderurgia), enquanto os Estados Unidos queriam que fosse revertido para produção de bens de consumo duráveis. Os Estados Unidos também passariam a impor, em meados do governo de Vargas, a política externa de alinhamento total ao país, com o que o Brasil não concordava. Naquele período de Guerra Fria, aponta o autor, qualquer divergência em relação aos Estados Unidos, mesmo que fosse sobre onde investir o dinheiro do exterior, sem que isso significasse uma postura anti-imperialista, era interpretada internamente como um posicionamento nacionalista.

integravam a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos<sup>31</sup>. O conceito de planejamento seccional visava transformar os estrangulamentos setoriais em “pontos de germinação” ou de “crescimento”, por meio de investimentos que irradiassem expansão para o restante do sistema. Tal visão sairia vencedora nas escolhas de políticas públicas, embasando a elaboração do Plano de Metas (1956-1961), que teve como principal formulador justamente Roberto Campos com o apoio de Lucas Lopes<sup>32</sup>.

A outra proposta objetivava um planejamento que abarcasse a industrialização de maneira global, em linha com a proposta da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), e era liderada pelos desenvolvimentistas nacionalistas, tendo à frente Celso Frutado. A diferença em relação à primeira corrente é que esta buscava orientar os investimentos a partir da estrutura econômica do país como um todo, tendo como base estudos sobre tendências de oferta e procura da economia, e era reticente em relação aos investimentos estrangeiros.

O período do governo Juscelino, tendo como mote o slogan “Cinquenta anos em cinco”, posto em prática por meio do Plano de Metas, é apontado como o auge do projeto desenvolvimentista por meio do Estado, seguido pela crise desse modelo, entre 1961 e 1964.

---

<sup>31</sup> Grupo de trabalho da qual faziam parte técnicos dos dois países e que fora instalado no prédio do Ministério da Fazenda, em 19 de julho de 1951. Tendo completado seus estudos técnicos em 31 de julho de 1953, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico encerrou oficialmente suas atividades em 31 de dezembro do mesmo ano. Seu relatório final foi apresentado ao ministro da Fazenda Eugênio Gudin em novembro de 1954. Para mais detalhes, ver Sola (1998) e FGV-CPDOC (<https://bit.ly/3tZ0Xxt>)

<sup>32</sup> Lucas Lopes era engenheiro, nascido em Ouro Preto (MG), com atuação nos governos de Minas Gerais na década de 1940, em diferentes áreas de planejamento e execução de investimentos públicos, assim como foi professor catedrático de Geografia Econômica da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais. No início da década de 1950, já tendo como governador Juscelino Kubitschek, foi responsável por formular o plano de eletrificação do Estado. Em 1951, foi convidado pelo governo de Getúlio Vargas a integrar a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. No ano seguinte, passou a integrar o conselho de administração do recém-criado BNDE. Integrou os ministérios de Café Filho (1954) e Nereu Ramos (1955), permanecendo até a posse de Juscelino como presidente, em janeiro de 1956, e tendo papel proeminente neste governo, nomeadamente na elaboração do Plano de Metas com Roberto Campos, como ministro da Fazenda e na formulação do Plano de Estabilização Monetária (PEM), sobre o qual abordaremos na seção sobre o PAEG ([https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/lucas\\_lopes](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/lucas_lopes))

Em sua análise, Tavares (1978) observa que entre 1956 e 1961 houve aumento da participação direta e indireta do Governo nos investimentos e entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores.

A ação do Governo foi consubstanciada num programa de metas setoriais que deu um certo grau de racionalidade à expansão industrial. A entrada de capital estrangeiro privado orientou-se basicamente para os setores da indústria mecânica sob a forma de investimento direto (...) Neste período teve lugar a instalação de algumas indústrias dinâmicas como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital. Expandiram-se também várias indústrias básicas, como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não-ferrosos, celulose e papel, química pesada, etc. Esta considerável expansão e diversificação industrial foi estimulada através de incentivos e subsídios de várias naturezas, entre os quais merecem particular destaque os cambiais e tarifários (TAVARES, 1978, p.72)

Desse modo, de forma estimulada, houve um aprofundamento do processo de substituição de importações no Brasil, o que acelerou o ritmo de desenvolvimento nesse período em comparação aos anteriores<sup>33</sup>. “É preciso não esquecer, porém, que esse processo teve lugar com um agravamento considerável das pressões inflacionárias e dos desequilíbrios regionais” (TAVARES, 1978, p.73).

## **2.2. O esgotamento do modelo desenvolvimentista**

Os altos índices de inflação do início da década de 1960, com projeções que superavam 100% ao ano para 1964 (SIMONSEN, 1979a), representaram um dos indícios mais evidentes da crise gerada pelo esgotamento do processo de substituição de importações. A crise político-econômica redundou em uma coalização formada por militares e tecnocratas civis que tomaram o poder por meio do golpe de 1964 (COLLIER, 1982). Essa coalização tinha como alguns de seus principais objetivos anunciados a retomada da normalidade política do país, a fim de interromper o que entendia ser um processo em direção ao socialismo, e a restauração da estabilidade

---

<sup>33</sup> Sobre o Plano de Metas, ver também Lafer (1970), que se concentra na sua formulação sob o ponto de vista da habilidade política do presidente de costurar interesses dos setores agrários e industriais na consecução da industrialização acelerada, bem como detalha seus discursos direcionados à grande massa, uma população então ainda boa parte rural, prometendo dias bem melhores com o processo de urbanização. Lessa (1981) realiza uma abordagem técnica-econômica, detalhando as metas, investimentos e resultados alcançados.

econômica, algo que o Plano Trienal, de 1963, não conseguiu realizar, conforme veremos no estudo de caso à frente.

Ainda sob o ponto de vista econômico, a coalizão intencionava desenvolver a economia de mercado capitalista e estimular investimentos e empréstimos estrangeiros que estavam refratários ao país no período imediatamente anterior a 64, possivelmente em razão da associação do governo Jango com países comunistas no período mais intenso da Guerra Fria.

Como mostra Gourevitch (1986) em seu estudo sobre coalizões formadas em distintos períodos de crise atravessados por países desenvolvidos, a turbulência desses momentos gera a formação de novas coalizões, desestabilizando antigas formações de interesses públicos, privados e populares, até então satisfeitas em suas demandas nos períodos de abundância. Superado o período de turbulência, há uma estabilização sob uma nova coalizão no poder, até que haja novo período de crise intensa que leve à sua fragmentação e gere novas formações de interesse que tomarão o poder para retomarem a estabilidade econômica e gerar bem-estar à sociedade.

Aplicando tal Literatura sobre as transformações político-econômicas e sociais nos países da América do Sul no Pós-Guerra, e mais especificamente no Brasil, vislumbramos que o período que contempla a fase inicial da industrialização tardia no país foi cimentado sobre uma coalizão urbano industrial, unindo a elite industrial, sindicatos de trabalhadores e as classes populares urbanas. Mesmo que o setor agrícola, até então responsável pela principal atividade econômica do país, a exportação de bens primários, tenha perdido influência no período, não foi deixado completamente à margem. Tal coalizão marcou o governo de Vargas e parece ter encontrado seu ápice no governo de Juscelino Kubistchek, numa hábil conexão de interesses promovida pelo presidente entre os setores agrários e novos industriais (LAFER, 1970).

Em sequência, tal coalizão parece ter perdido força quando o sistema de Substituição de Importações se esgotou e deixou de fornecer os dividendos para os diferentes setores beneficiados no período populista. A crise dos três primeiros anos da década de 1960, com uma clara inclinação de esquerda do governo Jango, especialmente entre 1963-1964, foi o preâmbulo do golpe civil-militar (REIS, 2014; STEPAN, 1975). Essa ruptura da ordem institucional e democrática levou ao poder nova coalizão formada pelos militares e tecnocratas civis que vieram a constituir o que

analistas denominaram de regime autoritário-burocrático (O'DONNELL,1990; COLLIER, 1982).

Os militares passaram a atuar como uma instituição nos novos modelos de regime autoritários na América Latina, ao contrário das formas anteriores de autoritarismo do Século XIX, sustentadas no domínio do caudilho, fosse ele um único general ou coronel (CARDOSO, IN COLLIER, 1982). Assim,

A tradição de um militarismo concebido como o bando armado de proprietários e *latifundistas* foi substituída em parte pelas políticas econômicas coerentemente orientadas no sentido da industrialização que os regimes autoritário-burocráticos empreenderam por si mesmos (CARDOSO, IN COLLIER, 1982, pp.55-56, *grifos do autor*).

No Brasil, a instituição militar no poder viria a priorizar a solução dos problemas econômicos por meio da tecnocracia ilustrada, eliminando ou reduzindo os canais por onde os setores populares e a sociedade de maneira geral poderiam se manifestar, como partidos, eleições, atuação legislativa, sindicatos e liberdade de imprensa. Do ponto de vista econômico, o objetivo da repressão era coibir pressões populares contrárias ao projeto de desenvolvimento econômico capitalista por meio da acumulação de capital, dado que tal programa viria a gerar redução da renda dos setores populares e aumento da desigualdade, enquanto favorecendo os segmentos das classes médias e médias altas.

Cardoso (1977) descreve o projeto econômico dos governos militares como dependente-associado das economias desenvolvidas, no sentido de que as novas formas de produção capitalista dessas nações implicavam que as empresas desses países deslocassem partes de seus parques produtivos para os Estados periféricos. Essa associação, embora realizada em condições assimétricas, possibilitava aos países periféricos o pretendido avanço capitalista com acumulação de capital. Esse, por sua vez, produzia mobilidade social dos setores médios e da burguesia com a expansão das empresas privadas, estatais e da burocracia governamental<sup>34</sup>.

Compensava-se implicitamente, dessa forma, a perda de representatividade política desses setores em consequência do autoritarismo repressor, por meio da ampliação de ascensão social no sistema capitalista liberal autoritário, numa espécie

---

<sup>34</sup> Como vimos na introdução deste trabalho, Furtado (1974) aponta que a expansão da atuação das grandes empresas multinacionais no país levou ao crescimento da burocracia estatal para lidar com as demandas dessas companhias junto aos governos

de trade-off em se aceitar as restrições políticas e de direitos civis em troca de escalada na pirâmide socioeconômica. Quem perderia seriam os setores populares sem educação formal e à margem do sistema, sem representatividade e com achatamento da renda, dado que políticas favoráveis às classes populares eram entendidas como uma ameaça ao sistema capitalista<sup>35</sup>. Em termos de modelo de desenvolvimento, o dependente-associado para acumulação de capital parecia superar o nacional-desenvolvimentista, ao menos na primeira década do governo militar:

O golpe de 64 deslocou o setor nacional-burguês e o grupo estatista-desenvolvimentista da posição hegemônica que mantinham, em proveito do setor mais internacionalizado da burguesia, mas dinâmico e mais “moderno”, porque parte integrante do sistema produtivo do capitalismo internacional (CARDOSO, 1977, p. 69).

Vemos então, pela análise do autor, que a nova coalizão no poder deslocou os nacionalistas e desenvolvimentistas dos centros de decisão, colocando no lugar um setor mais internacionalizado, visando integração ao capitalismo internacional. Como resultado, houve maior integração da economia brasileira ao sistema capitalista internacional de produção, numa “relação entre os centros hegemônicos e a economia dependente, no contexto da economia capitalista mundial, que não exclui a possibilidade de desenvolvimento industrial e financeiro nas economias periféricas” (CARDOSO, 1977, p. 69). Ainda que numa relação assimétrica entre centro e periferia, essa associação permitiu evolução industrial dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

Seguindo o raciocínio de Cardoso (1977) e tendo em vista nosso modelo teórico, que considera os governos como autônomos em suas decisões, mas permeáveis às pressões externas, ainda que setores do capitalismo moderno e do capital internacionalizado tenham se beneficiado do modelo de desenvolvimento do regime militar, isso não implica que tais segmentos transformaram as arenas decisórias do Estado em comitês executivos de seus interesses, como poderiam

---

<sup>35</sup> Em entrevista a este trabalho, o ex-ministro da Fazenda Delfim Netto (1967-1973) contesta essa crítica mais frequente sobre aumento da desigualdade e redução das possibilidades profissionais dos menos favorecidos, ao elencar o aumento exponencial do número de empregos durante o período do milagre econômico (1968-1973). Delfim, assim como o ex-ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen (1975), analisam que o hiato socioeconômico entre as classes ocorreu em função das oportunidades de ascensão profissional e valorização salarial das parcelas mais bem-educadas da sociedade.

interpretar as teorias pluralistas e estruturais-funcionalistas (SKOCPOL, 1985). Ou seja, apesar de considerar interesses externos, o regime militar formulou suas políticas econômicas de maneira concentrada na tecnocracia sob supervisão e comando da instituição militar, tendo em vista a busca de soluções autocráticas para problemas como inflação, déficit nas contas com o exterior, crescimento econômico e dotação de infraestrutura energética para o país, ainda que essas políticas tenham atendido às aspirações profissional e econômica de determinados setores.

Cardoso (1982) sugere não parecer claro quais grupos teriam sido favorecidos pelas políticas econômicas dos governos autoritários<sup>36</sup>, dado que medidas para estabilização monetária em regimes autoritários não se diferem das adotadas nos regimes democráticos. O autor pondera, no entanto, que os grupos sociais que perdem em consequência dos processos de controle de inflação e formação de capital são os mesmos nos dois regimes: trabalhadores assalariados, assim como pessoas que vivem de rendimentos fixos.

### **2.3. O papel das ideias e da ESG no pós-64**

Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, respectivamente ministros da Fazenda e do Planejamento no governo de Castello Branco (1964-1967), são usualmente apontados pela Literatura como pertencentes à escola liberal de economia. Tal paradigma engendra a defesa do livre mercado, a redução do papel do Estado na economia e aplicação de políticas macroeconômicas visando a estabilidade monetária e a saúde dos fundamentos econômicos, de forma que a iniciativa privada possa florescer. No entanto, há gradações de ideias e práticas dos dois profissionais no arcabouço da escola liberal.

No campo intelectual, Bulhões atuou ao lado de Eugenio Gudín, líder intelectual da corrente liberal, na FGV (Fundação Getúlio Vargas), logo após a fundação da instituição, em 1944. Nessa instituição, os dois construíram uma importante divisão de pesquisas, que em 1950 ganhou o nome de Ibre (Instituto Brasileiro de Economia),

---

<sup>36</sup> Essa visão, no entanto, é contraposta por trabalho como de Campos (2012), que mostra um crescimento das empreiteiras durante o regime militar em razão da proximidade desses empresários junto aos governantes do período. Moraes (2016), por sua vez, aponta o apoio e legitimação dados pela Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo) ao governo de Castello Branco, conjugado à influência da entidade sobre as escolhas de políticas econômicas do período. Em uma abordagem Marxista, Martins et. al. (2018, orgs), apontam que as políticas econômicas dos governos militares criaram um ambiente de negócios bastante favorável ao grande capital, em supressão aos direitos dos trabalhadores.

ainda hoje um dos principais institutos de pesquisa econômica no país. Também introduziram o primeiro curso superior dedicado exclusivamente à ciência econômica na Universidade do Brasil (hoje UFRJ), no Rio de Janeiro, que foi por anos a mais importante do país (BIELSHOWSKY, 2004).

No campo do conhecimento técnico e da formulação de políticas públicas, Bulhões chefiou a delegação brasileira na Comissão Técnica Conjunta entre o Brasil e os Estados Unidos por conta da Missão Abbink, vinda dos Estados Unidos, e que chegou ao Brasil em setembro de 1948, resultante de acordos entre os presidentes brasileiro Dutra e americano Harry Truman, no contexto da Guerra Fria (SOLA, 1998). Esse trabalho conjunto permitiu uma interação de técnicos entre os dois países, alargando as esferas de conhecimento e a expertise técnica, gerando o Relatório Abbink. O documento prescrevia um receituário ortodoxo para a solução dos problemas nacionais, em linha com o pensamento dos liberais brasileiros, pressupondo que a inflação era o principal obstáculo para o desenvolvimento econômico.

Bulhões foi também um dos responsáveis, juntamente com Eugênio Gudín e Clemente Mariani, pelo plano de estabilização lançado entre 1954 e 1955, no governo de Café Filho, quando era diretor da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito), autarquia criada por ele. Por seu pensamento e linha de atuação, Bulhões é interpretado como tendo pertencido à escola neoliberal, pelas seguintes características:

Os economistas neoliberais preocupavam-se, primordialmente, em defender o sistema de mercado, fórmula básica de eficiência econômica. Eram, portanto, primordialmente liberais. O prefixo “neo” tem um significado muito preciso: representa o fato de que os liberais brasileiros, em sua maioria, passavam a admitir, na nova realidade pós-1930, a necessidade de alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições de mercado, que, segundo reconheciam, afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira. A posição é análoga à dos liberais que fizeram concessões ao keynesianismo, admitindo medidas anticíclicas como forma de recondução de economias desenvolvidas à situação em que, segundo acreditavam, os mecanismos de mercado podem voltar a garantir equilíbrio e eficiência (BIELSHOWSKY, 2004, p.37)

Bulhões se encaixava nessa corrente neoliberal mais tolerante a iniciativas de planejamento parcial, embora, no essencial, preconizasse eficiência econômica por meio do livre mercado e estabilidade monetária e financeira, com inflação sob

controle<sup>37</sup>. O papel de destaque do economista em âmbito nacional se deu pela defesa da instituição de um sistema financeiro de longo prazo, por acreditar que o mercado financeiro e o capital estrangeiro seriam o principal instrumento de ampliação da poupança e de aumento da eficiência alocativa de recursos. Foi o criador da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito), em 1945, e defensor da implantação de um Banco Central no Brasil, o que de fato viria a efetivar nas reformas institucionais de 1964-1967, que realizou em conjunto com Roberto Campos, além de viabilizar investimentos estrangeiros no período. De forma que o intelectual transbordou para a formulação das políticas públicas as ideias que cultivava na esfera civil a partir do momento em que assumiu funções públicas técnicas e executoras de programas econômicos, movimento que integra o arcabouço teórico do aprendizado social.

Já Roberto Campos formou-se pela Universidade de Columbia, tendo se notabilizado como um dos alunos mais brilhantes que por ali passara. Trabalhou na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, um acordo de cooperação técnica firmado pelos dois países em dezembro de 1950, três meses após o pleito presidencial que elegeu Vargas para seu segundo governo (1951-1954). O grupo foi instaurado “no contexto das mudanças no ambiente internacional a partir de 1949-1950, determinadas pelas novas prioridades dos EUA e, sobretudo, no interesse do governo americano em colaborar com um projeto de desenvolvimento acelerado” (SOLA, 1998, p.95)<sup>38</sup>. Um dos principais resultados dessa iniciativa foi a criação, em 1952, do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), primeiro banco oficial de investimentos do país, no qual Campos seria diretor entre 1952 e 1953. Campos levaria esse acúmulo de experiência obtido no âmbito da Comissão Mista para a formulação e execução do Plano de Metas, do qual foi o principal idealizador e executor, já no governo Juscelino, tendo influenciado diretamente os discursos do presidente naquele período (SOLA, 1998; LAFER, 1970; BIELSHOWSKY, 2004).

Atuou como superintendente do BNDE, entre 1956 e 1958, e presidente do banco em 1959. Ainda no governo de Juscelino, foi um dos autores, ao lado de Lucas Lopes, do PEM (Plano de Estabilização Monetária), lançado entre 1958 e 1959 para

---

<sup>37</sup> Tal flexibilidade de Bulhões em relação aos dogmas liberais pode ser notada também em sua obra “À Margem de um Relatório”, de 1950, na qual o autor comenta o Relatório Abbink *a posteriori*, reiterando as posições de cunho liberal da Missão, mas também apontando que deveria haver intervenção governamental, por meio da coordenação de investimentos, para alocação mais eficiente da poupança, e participação do Estado na alocação de capital para novas inversões no setor de bens de consumo (SOLA, 1998).

<sup>38</sup> Esse acordo demonstra, uma vez mais, a necessidade de relativizar o propalado nacionalismo do segundo governo Vargas

controle da inflação. Devido à sua atuação nesse período como planejador da industrialização nacional como forma de superação do subdesenvolvimento Campos se diferiu do pensamento liberal mais ortodoxo, tendo sido caracterizado como um desenvolvimentista não nacionalista, pois defensor dos investimentos estrangeiros no país, ao contrário dos desenvolvimentistas nacionalistas. Os traços do pensamento liberal, no entanto, se manifestaram na articulação da estabilidade monetária e financeira, como a experimentada na formulação do PEM e, de forma mais eficaz, na elaboração do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), como veremos à frente. Nas décadas posteriores a 1964, o economista iria radicalizar suas posições liberais, alinhando-se ao pensamento do economista austríaco Friedrich Hayek, um dos principais nomes da corrente liberal (LAFER, 1970; RESENDE, 1982; BIELSHOWSKY, 2004; LOZARDO, 2018).

Ainda no campo das ideias que viriam a influenciar a formulação de políticas do governo militar encontra-se aquelas formuladas na ESG (Escola Superior de Guerra). De acordo com o trabalho de Stepan (1975), esse instituto foi criado pelas Forças Armadas brasileiras a partir de seu contato com as forças aliadas durante a Segunda Guerra Mundial. Do trabalho conjunto no campo de batalha, por meio da FEB (Força Expedicionária Brasileira), cresceu a percepção da necessidade de profissionalização dos soldados brasileiros. Assim, no período do Pós-Guerra, os militares intensificaram o intercâmbio com os institutos militares americanos, em especial a Escola Nacional de Guerra dos Estados Unidos, a fim de obter conhecimentos para a implantação de uma escola semelhante no Brasil.

No entanto, ao contrário daquele país, onde esses institutos são militares no sentido estrito, os militares brasileiros decidiram abrir a ESG à participação de quadros civis com papel destacado em suas áreas de atuação. Dentre eles, profissionais dos setores da educação, indústria, comunicação, sistema bancário e economia. O entendimento era de que, enquanto os EUA já eram um país desenvolvido e podiam concentrar seus institutos militares para os fins de política externa, a escola militar no Brasil deveria pensar num plano de desenvolvimento para o país. Daí a necessidade de participação dos civis que, de alguma forma, comungassem com os princípios de desenvolvimento do Exército a fim de darem mais consistência a esse projeto.

Roberto Campos não integrou os quadros da ESG, mas ministrou conferências no instituto, as quais foram assistidas pelo general Humberto Castelo Branco, que viu identificação de suas ideias com as expostas pelo economista. Daí nasceu a relação

entre os dois, que viria a decantar, mais à frente, no convite de Castello para Campos assumir o ministério do Planejamento.

Se na teoria do aprendizado social as ideias fomentadas nas universidades e outros centros transbordam para a vida política quando determinado grupo político assume o poder, de certa forma podemos supor que a ESG, de caráter militar e civil, foi um dos principais polos de ideias que transbordariam para os governos militares em 1964. A parceria com civis ilustrados e a trajetória nos cursos da ESG também deu segurança aos militares de que poderiam tomar o poder e implantar um projeto de desenvolvimento, pois entendiam haver grande desordem nos campos político e econômico no país.

E o que previa o projeto de desenvolvimento da ESG? Tendo como principal formulador intelectual o general Golbery do Couto Silva<sup>39</sup>, o programa da escola tinha como base o conceito de segurança nacional, considerando o cenário internacional de Guerra-Fria.

O foco intelectual da ESG, tal como se desenvolveu em meados da década de 1950 e começo dos anos 60, foi o inter-relacionamento entre segurança e desenvolvimento nacionais (...) Assim, os encarregados da formulação e execução dos programas de segurança nacional não poderiam mais limitar sua atenção à proteção das fronteiras ou a outros usos convencionais do Exército. Para a ESG a segurança nacional era, em grande parte, função da maximização racional do produto da economia e da minimização de todas as fontes de cisão e desunião do país. Conseqüentemente, dava-se grande atenção à necessidade de um governo forte e de planejamento (STEPAN, 1975, p.132)

A centralização era, portanto, um ponto-chave do planejamento político pretendido pela ESG. Mas, apesar do estatismo, a escola também era favorável ao capital estrangeiro e defendia maior eficiência da economia por meio da iniciativa privada. Em termos políticos, seus formuladores questionavam a eficácia da democracia para a implantação das reformas necessárias que avaliavam ser necessárias ao desenvolvimento do país, bem como questionavam o sistema partidário em vigor, defendendo uma redução no número de legendas. Nesse ponto, um dos expositores na escola abordaria o problema que seria observado por Santos (1986; 1987) a posteriori, como mencionamos na abertura deste capítulo, como um dos fatores de fraqueza do sistema político-partidário de então:

---

<sup>39</sup> O pensamento do general sobre Geopolítica, área em que era especializado, encontra-se no livro “Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil”, produzido a partir de conferências do autor

numa conferência foi asseverado que os partidos políticos eram muito personalistas e dominados por questões locais, incapazes, portanto, de dar apoio coerente ao desenvolvimento nacional. A solução, que o conferencista da ESG sugeria, era a criação de uma nova lei eleitoral que estabelecesse um limite ao número de partidos e obrigasse os elementos políticos a representarem um partido e apenas aquele (STEPAN, 1975, pp. 133-134).

Muitas das ideias gestadas no âmbito da ESG viriam a ser adotadas nos governos militares, tendo sido Castello Branco o precursor nessa internalização das ideias do instituto nas esferas de decisão.

#### **2.4. O PAEG e os fundamentos da economia contemporânea**

O PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), lançado em novembro de 1964, deu início ao projeto do governo que assumia de transformar o país numa economia de mercado, capitalista e aberta às demais nações. O plano era uma ferramenta de contraposição à linha do governo deposto, interpretado pelos militares e seus técnicos como tendo lógica contrária ao desenvolvimento capitalista, além de ser alinhado a países de regimes socialistas (CAMPOS E SIMONSEN, 1979; CARDOSO, 1977 e 1982; REIS, 2014; LOZARDO, 2018). Os dois principais técnicos responsáveis por esse plano foram os ministros da Fazenda, Otávio Gouveia de Bulhões, e do Planejamento, Roberto Campos, auxiliados pelo jovem economista Mário Henrique Simonsen, que viria a ser ministro da Fazenda no governo Ernesto Geisel (1974-1979).

Importante notar que a construção deste plano de viés liberal, prevendo equacionamento das contas públicas, se deu no período em que o paradigma keynesiano predominava nas políticas econômicas no exterior. Tal sistema de ideias preconizava maior intervenção do Estado na economia, em contraponto ao modelo liberal, de redução do Estado, de forma que os governos aumentassem suas despesas para expansão da economia, gerando empregos a ponto de alcançar uma situação de pleno emprego. Do final da guerra a meados da década de 1970, o paradigma keynesiano, configurado no Estado previdenciário europeu, promoveu crescimento, prosperidade e bem-estar nos países em que foi adotado. O modelo, no entanto, fragilizou-se após a crise do petróleo de 1973, dado o quadro de recessão que atingiu as principais economias mundiais e em desenvolvimento, para o qual as

ferramentas de política econômica até então utilizadas não conseguiram fornecer soluções. (HALL, 1986 e 1993; JUDT, 2009)

Portanto, o PAEG era um plano que, em princípio, ia no sentido contrário dos fundamentos do paradigma keynesiano que predominou no Pós-Guerra. O fomento à ideologia liberal, naquele momento, ainda se dava em centros específicos, a exemplo da Escola de Chicago, surgida na Universidade de Chicago, ou nas reuniões da Sociedade Mont Pèlerin, ao final da década de 1940, grupo esse composto por intelectuais associados ao ideário liberal<sup>40</sup>, assim como na Universidade de Chicago.

Em relação à formulação do PAEG, a Literatura pesquisada neste trabalho aponta autonomia e proeminência dos técnicos na elaboração e execução do programa, bem como suporte político do presidente da República, Castelo Branco, aos ministros Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos. Nesse sentido, parece refletir uma centralidade do governo na escolha e tomada de decisões, mesmo considerando demandas e interesses de grupos econômicos que apoiaram o golpe. Afinal, como defende a teoria sobre a centralidade do Estado na elaboração das políticas, por mais autônomo que o Poder Central o seja nesse processo, não se pode eliminar por completo a influência de grupos sociais externos (SKOCPOL in EVANS, 1985).

O processo de aprendizado social na formulação do PAEG, considerando que políticas públicas anteriores condicionam as seguintes, pode ser identificado na formulação dos objetivos abrangentes do programa. Ao menos três desses objetivos visavam atacar efeitos indesejados de políticas macroeconômicas adotadas anteriormente que buscaram controlar a inflação<sup>41</sup>. Os objetivos eram: a) acelerar o ritmo de desenvolvimento interrompido no biênio 1962/1963; b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, visando um razoável equilíbrio de preços em 1966 e c) corrigir a tendência a déficits descontrolados do

---

<sup>40</sup> Tal organização originou-se em 1947, tendo entre os fundadores nomes como Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman, Karl Popper, George Stigler e Michael Polanyi. Objetivava a defesa do livre mercado, valores políticos de uma sociedade aberta e a liberdade de expressão. O nome da sociedade deve-se a seu primeiro encontro ter sido realizado na localidade de Mont-Pèlerin, próxima à Montreux, na Suíça. Para mais informações ver <https://www.montpelerin.org/about-mps/>

<sup>41</sup> O Brasil registrou quatro tentativas de estabilização antes de 1964. A primeira entre 1954/1955, no governo de Café Filho, a cargo de Eugênio Gudin, Otavio Gouveia de Bulhões e Clemente Mariani. A segunda, entre 1958/1959, sob a presidência de Juscelino Kubitschek e comando de Lucas Lopes e Roberto Campos. A terceira, em 1961, no governo de Jânio Quadros e sob responsabilidade de Clemente Mariano, plano esse abandonado após a renúncia de Jânio. A quarta foi o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico, comandado por Celso Furtado. (RESENDE, 1982).

balanço de pagamentos, que ameaçavam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico devido ao estrangulamento externo. Como o país enviava ao exterior maior quantidade de dólares para importar máquinas, equipamentos e insumos do que recebia por meio das exportações, o déficit nas transações externas gerava crescente incapacidade para compra dos itens importados necessários à produção econômica (RESENDE, 1982). Outros objetivos do plano foram atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar investimentos para geração de empregos. Os instrumentos para atingi-los foram de política financeira, política econômica internacional e política de produtividade social – esta última relativa à política salarial.

A elaboração do PAEG pode também ter absorvido experiências anteriores de controle da inflação, como as do PEM (Plano de Estabilização Monetária). Esse experimento econômico foi adotado entre 1958-1959, também a cargo de Roberto Campos, então presidente do BNDE, e de Lucas Lopes, engenheiro que assumira o Ministério da Fazenda no lugar de José Maria Alkmin, então um político tradicional do PSD. Esse é um dos primeiros registros da proeminência de técnicos à frente da área econômica e na proposição de um plano econômico, ao invés da nomeação de políticos tradicionais para a Fazenda (SOLA, 1998).

O diagnóstico do plano era de que as pressões inflacionárias tinham como principais fontes os déficits governamentais, financiados pela expansão da base monetária, e as políticas de crédito. Para reversão dessas causas, o PEM propôs uma estratégia gradualista para redução da expansão monetária, qual seja, uma expansão de 15,3% até o final de 1958, 10% em 1959 e 5% em 1960. A formulação do plano considerou que os pesados déficits no balanço de pagamentos entre 1957 e 1958 implicavam na contratação de empréstimos junto ao FMI, o qual exigia o saneamento das contas do governo brasileiro como contrapartida para a concessão (RESENDE, 1982). No entanto, embora as negociações com o Fundo Monetário Internacional tenham começado em meados de 1957, o Brasil rompeu no ano seguinte com o órgão, sem que a contratação dos empréstimos tenha sido fechada, dado que as exigências do FMI inviabilizariam os investimentos do Plano de Metas.

Como estratégia para controle da inflação, os técnicos preferiram o gradualismo, ao invés de uma terapia de choque, em razão dos seguintes fatores: a) os efeitos do próximo aumento do salário mínimo absorveriam metade do aumento projetado dos meios de pagamentos; b) o crescimento esperado no produto real global

justificaria a outra metade do aumento” (SOLA, 1998, p.193). A ideia era de que a economia pudesse absorver, num primeiro momento, os aumentos salariais sem provocar recessão e desemprego.

A opção pelo gradualismo feita pelos técnicos na fase de elaboração do PEM visou também evitar prejuízos ao desenvolvimento brasileiro, em pleno decurso do Plano de Metas. Decisão essa influenciada pela observação dos efeitos adversos sobre o desenvolvimento provocados por planos de estabilização recém-introduzidos no Chile e na Argentina. A elaboração do plano também considerou as eleições parlamentares de outubro 1958 e a injunção política resultante do crescimento do PTB no Legislativo, o que fez Kubitschek levar em conta os compromissos assumidos com as camadas populares por meio desse partido, especialmente no que tange à política salarial. Devido ao calendário eleitoral, o PEM só foi lançado após o pleito, quando a previsão inicial de lançamento era setembro.

Apesar do gradualismo proposto, as metas do plano de reduzir a expansão dos meios de pagamento a uma média de 8% a.a. entre 1959-1960, frente aos 24,5% de média a.a. no triênio 1955-1958, provocou rejeição das lideranças empresariais, que alegaram impossibilidade de cumprir os reajustes salariais já concedidos e alertaram sobre uma inevitável recessão caso as medidas fossem efetivadas. A influência desses grupos de interesse e a falta de suporte institucional frente às críticas contribuíram para o plano naufragar.

Seis anos depois, o PAEG apresentou um diagnóstico semelhante ao do PEM, de acordo com o qual a inflação brasileira era resultado de inconsistência da política distributiva concentrada “no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos” e “na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas” (PAEG, apud. RESENDE, 1982, p.774). Consequentemente, as três causas da inflação brasileira eram o déficit público, a expansão do crédito às empresas e os aumentos salariais superiores ao crescimento da produtividade.

Como instrumentos para solucionar essas causas, o plano apontou a contenção do déficit público, o controle de crédito às empresas, mas em patamares realistas para atender a inflação de custos, e aumento dos salários reais proporcional ao de produtividade. Também foi empregada uma política de preços corretiva, que visou liberar tarifas públicas artificialmente controladas pelo governo de João Goulart,

além de se buscar financiamento externo pelos técnicos brasileiros junto aos organismos financeiros internacionais.

Embora o PAEG possa ser considerado ortodoxo sob diversos aspectos, o que se explicitou no diagnóstico e soluções referentes aos setores fiscal e monetário, esse último especialmente no ano de 1966, não se pode dizer que sua ortodoxia fora “by the book” da cartilha liberal. Isso porque priorizou o combate à inflação de forma gradual, para minimizar os efeitos sobre o crescimento econômico, evitando assim uma “crise de estabilidade” como terapia de choque (RESENDE, 1982; SIMONSEN, 1974a).

É nesse sentido que se explica a opção estratégica pelo gradualismo, com metas graduais para a diminuição da expansão dos meios de pagamento e para redução gradativa da inflação. Desse modo, as metas de expansão monetária para os anos de 1964, 1965 e 1966 foram de 70%, 30% e 15% respectivamente, e de inflação de 25% e 10% para os anos de 1965 e 1966. O crescimento almejado foi de 6% em média por ano.

Resende (1982) aponta muitas similaridades entre o PAEG e o Plano Trienal, programa de estabilização econômica que o antecedeu. Lançado em janeiro de 1963 no governo do presidente João Goulart, sob comando do economista Celso Furtado, o Plano Trienal identificou o déficit público como a principal causa da inflação. Adotou como medidas a inflação corretiva, para liberar tarifas públicas artificialmente reprimidas, a restrição ao crédito e o aumento dos compulsórios. Prescreveu uma redução gradualista dos índices de inflação e um crescimento da renda nacional de 7%.

Para corrigir o desequilíbrio nas contas externas, apontou a necessidade de financiamentos externos, mas os organismos financeiros internacionais cobravam em troca mais ajuste nas contas. Devido ao não cumprimento das metas de ajuste, e possivelmente pelo alinhamento à esquerda do governo, os empréstimos internacionais não foram liberados no montante necessário. A restrição ao crédito provocou um efeito recessivo na economia a partir do segundo trimestre de 1963, especialmente sobre o setor industrial<sup>42</sup>. O plano foi abandonado ao final do primeiro semestre daquele ano, sem que tenha debelado nem a inflação, que chegou a 80%

---

<sup>42</sup> Para Resende (1982), o grau de redução na liquidez real da economia em 1963 foi um importante elemento econômico para precipitação da crise do início da década de 1960.

em 1963 e já somava 25% no primeiro trimestre de 1964, com projeções de 144% ao final daquele ano, e nem o déficit público (SIMONSEN, 1974a).

A diferença marcante entre o Plano Trienal e o PAEG encontrava-se na política salarial do segundo. Até então, os reajustes salariais eram frequentes e calculados pelo pico inflacionário anterior. A nova política salarial a partir de 1965 estabelecia reajuste com base na média da inflação dos últimos 24 meses, incidindo ainda a taxa de produtividade e metade da inflação programada pelo Governo para o ano seguinte (resíduo inflacionário). O reajuste também passou a ser anual. Como resultado, o índice de salário mínimo real médio sofreu uma queda de sete pontos percentuais em 1965 e mais sete pontos em 1966, com novas reduções em menor proporção nos anos seguintes (RESENDE, 1982).

Mas, se Resende (1982) encontra similaridades entre o PAEG e o Plano Trienal, à exceção da política salarial, Sola (1998) volta ainda mais no tempo, encontrando a origem da política salarial restritiva do PAEG ainda no PEM (1958-1959), anterior ao Plano Trienal. O PEM inverteu a tendência de reajustes acima da taxa de inflação iniciada por Vargas em 1954, quando o governo concedeu 27% de aumento além da inflação, buscando reforçar o apoio popular.

Em seguida, após a posse de Kubitschek, em 1956, o governo manteve direcionamento semelhante ao de Vargas, elevando em 12% os salários além da inflação. O PEM, no entanto, estabeleceu que o valor dos vencimentos deveria ser apenas preservado, em linha com a inflação do período, mas sem nenhum ganho salarial acima disso. O objetivo era de buscar certa contenção dos salários, tendo em vista o diagnóstico de que os reajustes acima da inflação contribuíam para a expansão inflacionária por estimularem expansão da demanda.

Não é objetivo deste trabalho mostrar que o PEM, Plano Trienal e PAEG pouco se diferenciavam, como também refuta Sola (1998). O intuito nesse cotejamento é de identificar processo do aprendizado entre as experiências de política econômica em perspectiva histórica. Nesse caso, de três planos adotados em sequência. Pela análise exposta, o aprendizado parece de fato verificável na elaboração desses programas.

Em termos de resultados, os objetivos do PAEG foram parcialmente alcançados. A política fiscal foi a mais bem-sucedida, ao reduzir o déficit do governo como proporção do PIB de 4,2% em 1963, para 3,2% em 1964, 1,6% em 1965 e 1,1% em 1966. Embora tenha havido maior controle orçamentário, os bons resultados foram

decorrentes mais do aumento das receitas, por causa da elevação de impostos, do que pelo corte de gastos em si (SIMONSEN, 1979a, 1979b; RESENDE, 1982). Também contribuiu para isso o financiamento do déficit por meio das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), título público criado pelas reformas tributárias do governo Castello.

Bulhões e Campos obtiveram ainda importantes empréstimos e investimentos internacionais. As captações externas em 1965 cresceram 65% na comparação com 1964, e os investimentos diretos quase triplicaram. A política monetária, no entanto, não atingiu as metas de restrições dos meios de pagamentos nos primeiros anos, pois esses registraram forte expansão de 83,5% em 1965, quando a previsão era de 30%. A principal causa para esse crescimento foi a exitosa política de atração de capital externo e as exportações recordes de 1965. Essa combinação dobrou as reservas internacionais do país. Como a política monetária da época ainda não tinha os instrumentos para esterilizar os dólares entrantes no país, houve grande liquidez na economia. Mas, em 1966, já com a adoção de uma política bastante restritiva, a expansão foi de apenas 35,4%.

O arcabouço institucional do início do regime militar operou para a implantação da política salarial. Embora o governo Castello Branco ainda não tivesse recrudescido a repressão política aos níveis do que aconteceria no período seguinte (1968-1973), a ditadura recém-instalada reprimiu atividades sindicais e proibiu greves em atividades essenciais, reduzindo o poder de barganha dos sindicatos. Além disso, as negociações diretas entre trabalhadores e empregadores foram substituídas por uma fórmula aritmética de reajuste salarial.

Apesar desse arrocho salarial, suportado pelo regime autocrático altamente centralizado, o plano não conseguiu reduzir os índices de inflação para as metas estabelecidas, embora tenha conseguido avanços. Em 1965, o custo de vida subiu 34,5%, para uma meta de 25%, e em 1966 aumentou 38,8%, para uma meta de 10%.

Em 1967, o nível inflacionário foi de 24,3%, quando já não havia meta a ser atingida. Apesar de terem superado as metas, foram índices abaixo dos registrados em 1963, de 80%, e 1964, de 90%, antes da implantação do PAEG.

Na avaliação dos próprios formuladores de políticas econômicas dos governos militares, a política anti-inflacionária pós 64 não atingiu as metas pretendidas devido à própria insuficiência das ferramentas para tal que estavam à mão no período, vinculadas ao paradigma keynesiano. Simonsen (1979a, pp. 79-80) analisou que a

teoria da estabilização keynesiana admitia que “os preços absolutos fossem rígidos no sentido descendente, mas não que a própria taxa de inflação pudesse apresentar severos focos de resistência por fenômenos de expectativas (inflacionárias) e de realimentação”. Delfim Netto, em entrevista a este trabalho, caracterizou o uso da teoria keynesiana no governo militar como um “keynesianismo hidráulico”.

A observação desse fenômeno inflacionário resultaria em um processo de aprendizado pelos técnicos brasileiros e na consequente elaboração da teoria de que a inflação é realimentada pelo reajuste de preços do período anterior<sup>43</sup>.

Trata-se da alta de preços provocada pela tentativa de recomposição, pelos agentes econômicos, de uma participação no produto nacional atrofiada pela inflação pregressa. São os reajustes de salários proporcionais aos aumentos de custo de vida, de reconstituição do valor dos lucros, aluguéis, etc, que geram essa componente (SIMONSEN, 1979a, p.97).

De acordo com essa análise, a realimentação inflacionária somada às defasagens de tempo entre a execução dos freios monetários e a frenagem dos preços, impossibilitaram o atingimento das metas do PAEG. O autor identifica nas experiências anti-inflacionárias entre 1964-1973 um continuum de aprendizado e acúmulo de expertise que gerou: a) queda gradual do ritmo inflacionário desde 1964, em contraste com o aumento da inflação mundial; b) neutralização da inflação brasileira pela correção monetária e pela taxa flexível de câmbio; c) o combate à inflação conciliado com uma melhoria da balança de pagamentos e com taxas de crescimento próximas a 10% ao ano.

É nesse sentido que se compreende a opção pelo gradualismo a fim de preservar taxas de crescimento. Torna-se necessário ressaltar que as taxas de 10% de crescimento só foram alcançadas computando-se o período do chamado “Milagre Econômico Brasileiro”, entre 1968-1973.

---

<sup>43</sup> Esse pensamento se desdobrará na teoria que uma década à frente ficou conhecida como inflação inercial, desenvolvida por economistas como Francisco Lopes e André Lara Resende. Trata-se de uma tentativa de os agentes econômicos recompor seus preços para manter o nível de pico anterior à inflação do período, e não pela média (MARQUES, 1988). A identificação e neutralização desse fenômeno estão nas bases dos planos anti-inflacionários Cruzado (1986) e Real (1994) – o primeiro mal-sucedido e o segundo exitoso em seus propósitos. Tal evolução teórica e empírica mostra um claro processo de aprendizado social em que experiências anteriores sobre estabilização econômica condicionam e informam os processos seguintes.

## 2.5. O condicionamento positivo das reformas

O processo de aprendizado do período pode ser identificado também nas reformas institucionais do governo Castello Branco que visaram dotar o país de mecanismos que financiassem seu crescimento, algo até então inexistente. A necessidade desses mecanismos era apontada por analistas que investigaram os êxitos e limitações do Plano de Metas do governo Juscelino e do modelo de Substituição de Importações (Lessa, 1983).

Por conseguinte, as reformas viriam a criar instrumentos que condicionaram de maneira positiva o período seguinte do milagre econômico (SIMONSEN, 1979b; VELOSO, VILLELA & GIAMBIAGI, 2008)<sup>44</sup>. Muitos dos institutos criados estão presentes até os dias de hoje, a exemplo do Banco Central e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

As reformas visavam corrigir cinco grandes falhas institucionais identificadas pela equipe econômica: a) ficção da moeda estável; b) desordem tributária; c) propensão ao déficit orçamentário; d) lacunas no sistema financeiro; e) focos de atrito criados pela legislação trabalhista (SIMONSEN, 1979b).

De posse desse diagnóstico, os técnicos implantaram os seguintes instrumentos para atacar as falhas acima:

- a) correção monetária - teve objetivo de reverter distorções geradas pela falsa premissa de que o Cruzeiro (ou seu antecessor, o mil-réis) fosse uma moeda estável. Essa premissa era sustentada pela Lei da Usura, de 1933, que proibia juros nominais superiores a 12% ao ano, num período de alta inflacionária, e pelas leis do inquilinato, que congelavam ou semicongelavam os aluguéis. A correção monetária visava a convivência do sistema econômico com a inflação, ao permitir a revisão periódica legal de preços com base em índices preestabelecidos<sup>45</sup>;

<sup>44</sup> Delfim Netto já manifestou publicamente o reconhecimento de que as reformas contribuíram de forma decisiva para os resultados do Milagre Econômico. O último desses depoimentos foi publicado pelo jornal O Globo (8/7/2018), em matéria especial sobre os 50 anos do início do milagre. Ver Almeida (2018)

<sup>45</sup> Simonsen (In SIMONSEN & CAMPOS, 1979) já reconhecia na década de 1970 que ao indexar a economia, no entanto, a correção monetária também contribuía para realimentar a inflação. Nas décadas seguintes tal instrumento passou a ser utilizado de forma indiscriminada, distorcendo seus objetivos iniciais, que abrangiam setores específicos ligados à produção e ao mercado de capitais. A mitigação da correção monetária foi uma das estratégias do Plano Real, de 1994, como forma de desindexar a economia e controlar a inflação.

b) ampla reforma tributária - visou racionalizar o sistema tributário e eliminar impostos de pouca funcionalidade econômica, como os impostos do selo. Entre as medidas centrais dessa reforma estavam a substituição do imposto estadual sobre vendas, incidente sobre o faturamento das empresas, pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), incidente sobre o valor adicionado em cada etapa de comercialização do produto. Também estabeleceu o reajuste dos impostos pagos em atraso, o que contribuiu para a elevação da arrecadação real do governo;

c) execução orçamentária com maior austeridade – objetivo de reduzir os déficits orçamentários. Para isso, contribuiu fortemente o dispositivo do Ato Institucional nº 1, de abril de 64, posteriormente incorporado à Constituição de 1967, o qual vetou o Legislativo de elevar o total das despesas quando da votação do orçamento da União;

d) criação de um sistema financeiro para sustentar o desenvolvimento econômico do país. Até 1964 não existia um Banco Central do Brasil. Suas funções eram divididas entre o Tesouro Nacional, a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) e o Banco do Brasil, que misturava funções de Banco Central, comercial e de fomento. Devido à ausência de um mercado de capitais, a oferta de crédito de longo prazo para financiamento industrial e hipotecas se limitava a poucos recursos oferecidos pelo BNDE, pelas Caixas Econômicas e agências governamentais, muitas vezes atendendo critérios de favorecimento político. Para solucionar essas lacunas, o governo criou o Banco Central (Lei 4.595 de 1964) e instituiu as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), títulos públicos sobre os quais aplicava a correção monetária. Essas iniciativas aprimoraram a condução institucional da política monetária e do financiamento dos déficits públicos (VELOSO, VILLELA & GIAMBIAGI, 2008). Se em 1963 apenas 14% do déficit federal era financiado por títulos governamentais, em 1966 essa parcela elevou-se para 86%.

Também para financiar a economia, o governo instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), vinculado ao recém-criado Banco Nacional de Habitação (BNH), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um novo mecanismo de poupança compulsória que se tornou importante fonte de recursos para o SFH. Incentivos foram oferecidos para a criação de sociedades

de crédito e financiamento direto ao consumidor. Tais instrumentos viriam a financiar e impulsionar a indústria, a construção civil e o comércio a partir de 1968 (VELOSO, VILLELA & GIAMBIAGI, 2008).

e) Reformas na área trabalhista - criação do FGTS em substituição ao sistema até então em vigor que previa estabilidade no trabalho após dez anos no emprego ou, caso o trabalhador fosse despedido antes desse tempo, teria arcar com pesadas indenizações. Por causa desse sistema, o empregado tinha quase emprego vitalício, pois os custos à empresa seriam altos. Mas também havia baixa rotatividade e geração de novas vagas de emprego. Além de visar estimular novas contratações, esse instrumento foi central para fornecer recursos básicos ao financiamento do sistema de habitação (SIMONSEN, 1979b) e, ainda no Século XXI, é fonte de poupança para investimentos do governo.

Os efeitos das políticas econômicas e das reformas institucionais tiveram um duplo impacto sobre as escolhas político-econômicas do período seguinte, tanto pelo que provocaram de positivo quanto de negativo. O PAEG conseguiu um resultado eficaz em melhorar as contas do governo e baixar a inflação, ainda que não aos patamares almejados, e as reformas construíram o arcabouço institucional para o desenvolvimento econômico seguinte. Por outro lado, as políticas monetária e creditícia restritivas, juntamente com o achatamento salarial, provocaram uma desaceleração econômica e um movimento de “stop and go” no crescimento. Os dados do período mostram queda de 4,7% no produto industrial em 1965, elevação desse produto de 11,7% em 1966 e nova desaceleração para 3% em 1967. A taxa do PIB foi de 2,7%, em 1965, 5,1% em 1966 e 4,8% em 1967 (RESENDE, 1982; TAVARES & ASSIS, 1985; MACARINI, 2006).

## **2.6. A inflexão na política econômica**

A partir de 1967, sob o governo de Costa e Silva, a política econômica passou por uma inflexão em que priorizou o crescimento do país, reduzindo as restrições à circulação da moeda, de forma que o controle da inflação impactasse o menos possível na expansão da economia. Nossa hipótese, cotejando as bases teóricas deste trabalho, é de que a esfera política ganhou uma ascensão maior sobre as

decisões técnicas para formulação de políticas públicas a partir daquele ano, a fim de indicar que os rumos do governo seriam por um maior crescimento econômico.

Tal postura foi adotada pelo regime quando, após o período de ortodoxia econômica do governo no esforço para controlar a inflação gradualmente e ajustar as contas públicas, setores do empresariado e das classes médias demonstraram insatisfação com os custos econômicos do programa<sup>46</sup>. Vianna (1982, pp. 137-138) aponta que, numa postura crítica ao governo de Castello Branco, setores do empresariado denominavam de “ditadura tecnocrata” a política econômica de Bulhões-Campos, especialmente no manejo da estrita política monetária e fiscal. Essa constatação reforça a perspectiva de que esses técnicos tiveram alto grau de autonomia e insulamento frente a interesses externos na formulação e execução dessas medidas.

No momento seguinte, tendo o novo governo captado os anseios de segmentos sociais importantes, sua intenção parece ter sido de reforçar os laços com a sociedade por meio do crescimento econômico, tendo em vista fortalecer e legitimar o regime ainda recém-instaurado. Dessa forma, podemos deduzir, buscava minimizar as críticas crescentes - vindas até mesmo de setores econômicos e políticos que apoiaram o golpe - e o risco de fragilizarem a continuidade do regime. Ou seja, embora sob um regime repressor, o qual em princípio daria ampla margem de centralização nas decisões governamentais, este mesmo governo procurou contemplar anseios de setores da sociedade no que tange às suas expectativas de progresso econômico, a fim de legitimar o próprio regime autoritário ora em curso.

Com efeito, na epígrafe deste capítulo, o raciocínio de Delfim Netto de que os economistas no governo cumprem demandas políticas em períodos democráticos pode ser relacionada também ao período autoritário nacional em que comandou a economia brasileira.

No arcabouço governamental, entre os mandatos de Castello Branco e Costa e Silva e Médici, o regime exerceu o que ficou conhecido como golpe dentro do golpe, que tem o AI-5 como um dos símbolos. Com a edição daquela norma, substituiu a perspectiva de uma intervenção temporária, para depois restituir o poder aos civis,

---

<sup>46</sup> As políticas monetária e creditícia de 1966 e a política fiscal de 1964-1966, com elevação de impostos e redução de despesas, fizeram triplicar o número de firmas individuais que se tornaram insolventes, bem como triplicam a quantidade de falências e concordatas nos setores industriais de vestuário, alimentos e construção civil. Houve efeitos danosos sobre o comércio, a indústria e os assalariados devido à contenção dos meios de pagamento e à nova fórmula salarial (RESENDE, 1982; TAVARES & ASSIS, 1985)

como queria Castello Branco, por um projeto de poder mais duradouro a partir de Costa e Silva. Após o AI-5, de dezembro de 1968, houve radicalização do regime e endurecimento da repressão. A demanda política por desenvolvimento econômico e consequente otimismo social a partir de Costa e Silva, em contraponto à estabilização econômica anterior, insere-se nessa perspectiva mais ampla de manutenção do poder pelos militares.

Os documentos dos técnicos e das autoridades, assim como as medidas adotadas foram na direção modificar instrumentos de política econômica para estimular o crescimento. Senão, vejamos: com a posse de Costa e Silva, uma nova equipe econômica assumiu, tendo no Ministério da Fazenda o economista e professor da Universidade de São Paulo (USP), Delfim Netto, que se destacara como secretário da fazenda do governador de São Paulo, Laudo Natel, e, no Planejamento, Hélio Beltrão<sup>47</sup>. Como diferenciação em relação à equipe anterior, os novos titulares da área econômica adotariam uma política econômica de viés desenvolvimentista e com aspectos heterodoxos. Ainda nessa nova composição, o primeiro presidente do Banco Central, Denio Nogueira, afinado com o ideário ortodoxo-liberal, foi substituído em 1967 por Ruy Leme, que ficou pouco menos de um ano no cargo. Em seguida, o governo nomeou para o cargo o economista Ernane Galvêas, que atuaria como um dos artífices da política econômica que vigoraria dos governos de Costa e Silva ao de Médici. Galvêas só seria substituído em março de 1974, com o início do governo do presidente Geisel, por Paulo Hortêncio Lira.

A intenção de implantar um programa de desenvolvimento que produzisse um consenso com a sociedade - ainda que esse consenso significasse uma resignação dos setores médios e empresariais à falta de representatividade num regime autoritário, tendo em troca perspectivas econômicas e de ascensão social (CARDOSO, 1977) -, foi explicitada na introdução do documento “Diretrizes do Governo”. Divulgado em julho de 1967, e trazendo em seu conteúdo o PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento), o qual nortearia as ações econômicas no período 1967-1969, o documento afirmava:

---

<sup>47</sup> Beltrão ficou no Ministério do Planejamento até 1969, quando foi substituído por João Paulo dos Reis Velloso. A atuação do novo ministro ficaria condicionada, até 1974, a estudos técnicos de Planejamento, haja vista a predominância da Fazenda sobre os assuntos econômicos. Velloso ganhará novo status a partir de 1974, com a posse de Geisel e a elaboração e execução do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento).

O desenvolvimento há de ser, portanto, o nosso objetivo básico que condicionará toda a política nacional (...) Entretanto, para o êxito de uma política de Governo, não basta que seus objetivos sejam teoricamente desejáveis; é preciso que sejam efetivamente desejados pela opinião pública. É indispensável, portanto, que além de um clima de confiança e de esperança, se estabeleça o consenso nacional em torno dos objetivos básicos, econômicos e sociais, da política governamental (Diretrizes de Governo, Ministério do Planejamento, 1967, pp. 6-7, *grifos do documento*).

Ou seja, o governo autoritário parece demonstrar preocupação com políticas de desenvolvimento que tenham caráter pluralista a fim de reforçar a unidade nacional – conceito caro dentro do arcabouço conceitual de segurança nacional – envolvendo governo e sociedade. Pode-se interpretar também que esse consenso seria conquistado pela força, na repressão às manifestações contrárias às políticas ora em curso, o que reforçaria a linha interpretativa de que a censura e repressão tinham por objetivo blindar o projeto de desenvolvimento que os militares avaliavam como o correto para o país. Teríamos, aqui, uma controvérsia entre interpretação de cunho pluralista ou de forte centralismo.

Essa nova etapa de desenvolvimento, ressaltava o documento, seria possível como desdobramento das políticas econômicas anteriores do governo Castello Branco. Essas medidas reduziram o ritmo da inflação, sanearam as finanças públicas e recuperaram o crédito do Brasil no exterior, tendo restabelecido a ordenação econômica, apontava texto. Denotava, dessa forma, um reconhecimento do contingenciamento favorável gerado pelas políticas adotadas na primeira década da ditadura militar.

No entanto, apesar da linguagem de teor conciliatório do texto, um estudo anterior, produzido em maio do mesmo ano por economistas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, sob o comando de Delfim Netto, direcionava críticas à política econômica anterior. Intitulado “Comportamento Recente da Economia Brasileira: Diagnóstico”, apontava divergências com relação ao PAEG. Um dos principais pontos rejeitava o diagnóstico de inflação de demanda que levava a uma forte restrição da expansão da moeda, principalmente em 1966.

Uma análise mais cuidadosa mostra que a inflação brasileira recente não pode ser explicada em termos de esquemas puros de inflações de demanda ou de custos, mas que estas duas formas de tensões se alternam no tempo, sendo possível localizarem-se fases em que predominaram os estímulos da demanda ou o crescimento dos custos. Na verdade, a inflação de custos estava latente na economia, porém oculta pelo crescimento da demanda, e somente emergiu quando foi feito o controle da demanda (Diretrizes de Governo, “Comportamento Recente da Economia Brasileira: Diagnóstico”, Ministério do Planejamento, 1967, pp.188-189)

As tensões de custos, de acordo com a análise, foram motivadas justamente por políticas adotadas no período do PAEG, como a alta de juros em 1966 e o expediente da inflação corretiva. Apresenta-se aí um claro processo em que as experiências econômicas anteriores de controle da inflação e seus efeitos condicionaram as decisões seguintes, visando revertê-los.

Aí residia a resposta para as perplexidades do regime. A rígida ortodoxia do governo Castello Branco, impossibilitando perceber a mudança de natureza da inflação, tendeu a perder a eficácia, tornando-se a causa da continuidade da crise e do processo inflacionário (MACARINI, 2006, p.458).

Com efeito, o diagnóstico de 1967 sobre a crise apontava debilitamento do setor privado pela falta de liquidez e queda da demanda, expansão rápida de custos, como juros e tarifas dos serviços públicos, e redução dos investimentos privados. Como resultante desse diagnóstico, as diretrizes para o controle da inflação seriam modificadas:

A orientação geral a ser adotada partirá da consideração de que, não obstante o empenho do Governo anterior, a política econômica e a forma de controle da inflação ultimamente praticadas não lograram alcançar os resultados desejados, seja quanto à retomada do desenvolvimento, seja quanto à contenção da inflação (Diretrizes de Governo, Ministério do Planejamento, 1967, p.18)

A partir desse entendimento, a estratégia anti-inflacionária mudaria de uma redução rápida dos índices inflação, que sacrificava o ritmo de crescimento, para uma desaceleração gradual, a fim de sustentar altas taxas de crescimento do produto real. Uma das principais estratégias seria de mudar o enfoque no controle de preços, que passaria a ser sobre os custos, e não mais sobre demanda, como no governo Castello Branco. O corolário desse ajuste nos instrumentos tinha como objetivo governamental “expandir o nível de atividade, e, simultaneamente, atingir a relativa estabilidade de preços” (Diretrizes de Governo, Ministério do Planejamento, 1967, pp. 16-17).

A nova equipe econômica também substituiu as metas inflacionárias anuais do PAEG pelo objetivo de apenas atingir índices de inflação progressivamente menores. No que tange ao incentivo aos investimentos, à produção e à demanda, o programa previa aumentar a liquidez das empresas para ampliar a oferta de bens, como reposta ao crescimento da demanda que seria estimulado. Como resultado, o período 1967-1968 foi marcado pelo relaxamento do controle monetário e da política de crédito, pela introdução da regra das minidesvalorizações do cruzeiro, já em um esforço para aumentar as exportações, e maior disponibilidade de linhas de financiamento. Ao mesmo tempo, as reformas institucionais da gestão anterior começaram a render seus primeiros benefícios, com expansão do financiamento do consumo de bens duráveis e o reforço do Sistema Financeiro de Habitação por meio de recursos do FGTS.

Em entrevista a este trabalho, 52 anos após esse documento, Delfim Netto reafirmou suas convicções em relação àquele diagnóstico e às medidas macroeconômicas que implantou:

O aperto para acabar com a inflação (entre 1964-1967) estava equivocado. Você tinha uma inflação que, em grande parte, era uma inflação de custos. E era muito difícil quebrar a expectativa de inflação (...) Então, quando eu entrei, a primeira coisa que eu fiz foi começar a dar capital de giro para as empresas. Eu alonguei o prazo de recolhimento dos impostos. Você recolhia IPI em 120 dias. Combinado com os Estados, que ampliaram o recebimento de ICMS (...) Com isso, o imposto virou capital de giro, a custo zero. Isso, inclusive, impactou a taxa de juros do mercado, porque reduziu a demanda de crédito. Isso iniciou um processo. Mas não foi só isso, foi uma mudança profunda nos códigos tributários. Mas, de qualquer jeito, iniciou um processo de crescimento. E havia fatores de produção disponíveis por causa da recessão. Daí pra frente, a coisa engrenou. Engrenou e foi embora (Delfim Netto, em entrevista a este trabalho, fevereiro 2019).

O impacto positivo dessas medidas sobre a produção de bens de consumo durável e a retomada do mercado imobiliário rendeu efeitos multiplicadores sobre o conjunto da economia em 1968. Mesmo os salários baixos pagos a um número crescente de empregados, por causa da expansão do mercado de trabalho, estimularam a demanda por bens. Como efeito positivo, o setor industrial reagiu e teve um crescimento de aproximadamente 14%, com destaque para a indústria automobilística, e expansão de 16% da siderurgia em 1968. A economia entrou em forte ritmo de crescimento, atingindo o nível imprevisto de 9,3%, com o relaxamento dos freios que seguravam sua evolução<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Macarini (2006) desenvolve interessante tese de que o período de expansão experimentado no biênio 67-68, partindo de um diagnóstico heterodoxo do quadro econômico e medidas para impulsionar a economia, foi

Com a eleição do general Emilio Garrastazu Médici, em outubro de 1969, ganharia força o projeto político de Brasil potência, no qual o desenvolvimento econômico teria um papel ainda mais crucial. Em seu discurso de posse, o general afirmou que o país deve “acelerar tanto quanto possível” o ritmo do desenvolvimento econômico e buscar melhor distribuição de renda. “Creio no apressamento do futuro. E creio que, passados os dias difíceis dos anos 60, amanhecerá, na década de 70, a nossa hora” (MÉDICI, 1970).

A importância do desenvolvimento econômico associada ao objetivo de legitimidade do regime, conforme assinalado por alguns autores (VIANNA, 1982; TAVARES & ASSIS, 1985; MACARINI, 2005), pode encontrar paralelo no pensamento expresso por Golbery do Couto e Silva, um dos principais ideólogos do regime militar, ainda na década de 1950. Considerando as ameaças de guerras da época, o general e geopolítico raciocinava que, ao assegurar o bem-estar da nação, o governo reforçaria o conceito de segurança nacional. Nesse sentido, um dos objetivos nacionais permanentes deveria ser

o fortalecimento equilibrado da estrutura econômica, de modo a assegurar elevados níveis de bem-estar e cultura a todo o povo, em todas as regiões do país, e garantindo-se o grau de auto-suficiência realmente indispensável ao pleno exercício da soberania nacional (SILVA, 1980. p. 75).

Como estratégia para fortalecer a economia, o governo imprimiu o modelo agrícola-exportador visando ganhar mercados externos, gerar divisas para compra de maquinário e insumos importados para as indústrias e estimular a demanda e a produção com a entrada desse capital. O estímulo ao setor agrícola para aumento das exportações é uma das marcas do pensamento e de ação de Delfim Netto.

O apoio ao setor agrícola (foi) muito forte, para combater a inflação, aumentar a oferta da agricultura. Quando você olha, você vê o seguinte: que de sessenta e sete a setenta e quatro, o PIB cresce sete por cento ao ano, e a inflação vem de quarenta para vinte (Delfim Netto, em entrevista a este trabalho, fevereiro 2019).

Integraram ainda o cardápio de medidas de caráter intervencionista do período a política cambial favorável aos empréstimos estrangeiros, o aumento do crédito externo – ancorado no cenário internacional positivo, com baixas taxas de juros -, os

---

substituído por novo programa ortodoxo no ano de 1969 para controlar inflação, cujo patamar de 20% era considerado alto por Delfim Netto. Uma das principais medidas adotadas foi a redução do déficit do governo.

subsídios especiais para produção de manufaturados exportáveis, o lançamento de grandes programas para renovação de infraestrutura e o apoio à exportação de primários. Para Tavares & Assis (1985, p.15),

A combinação heterodoxa de regras gerais e incentivos específicos permitiu que, sob um mesmo registro institucional, no período de 1969 a 1974, aumentassem o influxo de crédito externo, as importações, as exportações e as reservas cambiais, tudo isso a um ritmo impressionante, só comparável ao do próprio crescimento da economia em seu conjunto.

A arquitetura do milagre teve ainda como pilares a estratégia de desenvolvimento rápido apoiado no crédito fácil ou subsidiado, controle da taxa de juros interna em níveis baixos, controle de preços dos setores oligopolizados, por meio do Conselho Interministerial de Preços (CIP), assim como os preços sob administração do Estado e os de produtos básicos para consumo amplo<sup>49</sup>. Nesse ponto, o ex-ministro da Fazenda dialoga com o raciocínio de Simonsen (1979a) sobre a adoção do pensamento de Keynes para o controle da inflação, relacionando política salarial e controle de preços:

O controle da inflação seria pela política salarial, pelo controle de preços, que eram duas coisas iguais. Era a teoria mais em moda, que era um keynesianismo de pé quebrado, um keynesianismo hidráulico, uma coisa que existia no mundo inteiro (...) Mesmo nos Estados Unidos teve controle de preços. Mas era parte disso a política de salários.

Dois pontos centrais da política econômica de Delfim Netto visando ao desenvolvimento foram a concentração de capital e a conglomeração bancária. Se por um lado pareciam refletir o pensamento do então ministro sobre instrumentos necessários para impulsionar o crescimento, por outro deram margem a interpretações de que houve favorecimento a grupos financeiros com canais de acesso às autoridades governamentais, mais especificamente ao titular da Fazenda (TAVARES & ASSIS, 1985).

---

<sup>49</sup> Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo (29/3/2014), em razão dos 50 anos do golpe militar, Delfim Netto afirmou o seguinte sobre a política econômica que implementou naquele período: “Eu não me arrependo de nada. O que fiz foi baseado naquilo que eu achava que sabia, naquele momento e nas condições que me cercavam. É o velho José Ortega y Gasset (filósofo e ensaísta espanhol): *‘Yo soy yo y mi circunstância’*. E qual era a teoria econômica nos anos 70? O intervencionismo. O controle de preço. Nós aprendemos, aprendemos apanhando, que esse não era um caminho adequado. Na minha opinião essa ideia é uma coisa preposta - se eu soubesse, teria feito diferente”. Ver (SALOMÃO & GRINBAUM, 2014; GASSET, 2005).

A maior infiltração de interesses econômicos no governo após 1967 é reforçada pelo estudo de Vianna (1982) sobre o funcionamento do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão criado pelas reformas do governo Castello. Na visão da autora, o Conselho teria passado de uma agência unicamente reguladora de questões monetárias, visando reforçar os objetivos de controle da inflação entre 1964-1967, para a de intermediadora de interesses de diferentes segmentos econômicos, com tarefas de coordenação e planejamento econômicos. Esse processo de mudança de perfil do CMN foi subjacente ao crescimento do poder do ministro da Fazenda, Delfim Netto, sobre as decisões do colegiado - formado por diretores do Banco Central, ministros e membros da iniciativa privada – a fim de decidir as medidas econômicas finais que seriam direcionadas aos segmentos em pauta.

Delfim, no entanto, refuta que grupos econômicos influenciavam a pauta governamental, haja vista que o próprio regime autoritário blindava a infiltração de interesses de grupos com o bloqueio dos canais políticos de representação, como o Congresso.

Os grupos de interesse não tinham condição de intervir, porque o regime desmontou isso. O grupo de interesse age através do Congresso. E qual é a disfuncionalidade da democracia? É quando o poder econômico se apropria do Congresso. Aí a democracia fica disfuncional (DELFIN NETTO, em entrevista a este trabalho, 19 fevereiro 2019)

Outro fator crucial para o crescimento econômico do período 1968-1973 foi o caráter expansionista da política monetária. Para isso, o governo baixou uma série de resoluções que reduziram tanto o depósito compulsório - com a criação de faixa especial de financiamento a pequenas e médias empresas - quanto as taxas de juros para bancos comerciais e de investimento. Os objetivos foram de melhorar as condições de financiamento e crédito e trazer as taxas de juros para os patamares entre 8% e 10%. Em troca, os bancos receberam uma série de compensações, como elevação de 50% para 55% da parcela remunerada em ORTN do compulsório, liberação da taxa de juros nas operações de crédito pessoal (até então fixadas em 2,2% a.m) e eliminação das restrições quanto a prazos para empréstimo. Como as medidas de redução de juros afetaram mais os bancos médios e pequenos, forçados a fazer ajustes em seus lucros, indiretamente as decisões do BC favoreceram ainda mais a concentração bancária e a centralização financeira, “sabidamente políticas promovidas *com amore* no período” (MACARINI, 2005, p.70).

As políticas de estímulo resultaram no aumento de 23,6% a.a na demanda por bens duráveis, setor que liderou o processo de expansão do produto brasileiro no período; crescimento de 15% a.a na construção civil; expansão de 2,5 vezes no valor das exportações (volume e termos de troca), ampliando significativamente a capacidade de importar; crescimento médio de 18,1% a.a no setor de bens de capital, tendo ultrapassado 20% do PIB entre 1971/1973, e aumento médio de 13% a.a no setor de bens intermediários (GREMAUD, VASCONCELLOS & JUNIOR, 2013).

Furtado (1972) aponta o objetivo deliberado do governo de favorecer o consumo de bens duráveis e semiduráveis, como apartamentos e carros, pelas classes médias e médias altas, concentrando ainda mais a renda<sup>50</sup>. Esse efeito negativo negligenciado pela política econômica da época somou-se ao endividamento acelerado das classes sociais favorecidas pelas políticas de crédito e juros baixos, desníveis regionais e inchamento das periferias das grandes cidades devido a migrantes que mudaram do campo para a cidade em busca de emprego (TAVARES & ASSIS, 1985).

As altas taxas de crescimento se tornariam um problema a ser equacionado pelo futuro governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), dado que seriam incompatíveis com os efeitos recessivos da crise do petróleo após o final de 1973. O futuro governo se veria emparedado entre duas escolhas difíceis, o de frear o rumo da economia acompanhando a retração internacional, ou manter um ritmo de crescimento importante para evitar danos econômicos e sociais gerados por uma recessão (CASTRO & SOUZA, 1985). Esse desdobramento reforça o processo de condicionamento das políticas adotadas anteriormente sobre as formuladas em seguida.

---

<sup>50</sup> Uma das declarações de Delfim na época sobre a política econômica em vigor parece reforçar essa avaliação: “Só posso trabalhar para 60% da população. Os outros 40% não são problema meu” (in TAVARES & ASSIS, 1985).

## Capítulo 3

*“A nação não se desenvolve espontaneamente. É preciso haver alguém que a oriente e a impulse, e esse papel cabe ao governo” (ERNESTO GEISEL, em entrevista a D´ARAUJO E CASTRO, org., 1997, p.287)*

### O aprendizado social no policy-making 1974-1979

#### 3.1- O condicionamento externo

O presidente Ernesto Geisel tomou posse em 1974 em um cenário mundial diverso do que predominou entre o Pós-Guerra e o início da década de 1970, marcado por grande prosperidade econômica. A crise energética de 1973, provocada pelo aumento dos preços do petróleo pelos países produtores da Opep<sup>51</sup>, a elevação da inflação, os déficits nas balanças de pagamentos e o início de uma recessão global transformaram o cenário econômico internacional.

Tais acontecimentos já vinham na sequência da decisão dos Estados Unidos de abandonarem, em 1971, o sistema de câmbio fixo com taxas atreladas ao ouro, que era a âncora do sistema financeiro internacional, precipitando o fim dos acordos de Bretton Woods<sup>52</sup>. Decisão essa motivada pelo imenso ônus militar causado pela Guerra do Vietnã e pelo crescente déficit federal dos EUA. Devido à paridade do dólar ao ouro, o governo americano temia que os detentores de dólares no exterior, incluindo os Bancos Centrais Europeus, pudessem trocar a moeda por ouro, derrubando as reservas americanas.

Sobre esse momento, Judt (2008), analisa que

a decisão norte-americana foi impactante. Se o dólar haveria de flutuar, o mesmo deveria ocorrer com as moedas europeias (...) O sistema de câmbio fixo, criado antes do final da Segunda Guerra diante da perspectiva do surgimento de uma rede controlada de economias nacionais tinha acabado (JUDT, 2008, p.458)

<sup>51</sup> A elevação dos preços teve como principais motivos uma reação desses países produtores à deterioração dos termos de troca que tinham com as economias centrais, para onde vendiam petróleo a custos bem inferiores às importações industriais que realizavam desses países, e a intenção de retaliar as nações do Ocidente pelo apoio que deram a Israel na Guerra do Yom Kippur de 1973, entre árabes e israelenses (CAMPOS e SIMONSEN, 1975).

<sup>52</sup> Criado em 1944, o Sistema de Bretton Woods estabeleceu o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o BIRD (Banco Mundial). O objetivo do sistema era de evitar práticas que levassem à ruptura do comércio e da estabilidade financeira internacional. Dessa forma, estabeleceu-se um sistema de reservas com base no ouro e no dólar. O dólar estaria vinculado ao ouro e, as demais moedas, ao dólar.

Na Europa, essa sequência de choques do início da década de 1970 encerraria o período áureo de crescimento econômico mundial e de formações dos Estados de Bem-Estar Social. “Os ‘trinta anos gloriosos’ da Europa Ocidental deram lugar a uma era de inflação monetária e índices descendentes de crescimento, acompanhados de desemprego generalizado e insatisfação social” (JUDT, 2008, p.457).

Recém-empossado ministro da Fazenda do governo Geisel, em 1974, Mário Henrique Simonsen contextualizou, no calor da hora, o impacto da crise internacional no Brasil:

Nenhuma análise do comportamento recente da economia brasileira pode esquecer-se de um fato elementar: o de que somos parte deste planeta, e que as condições da economia se deterioraram profundamente desde fins de 1973 com o advento da crise do petróleo (SIMONSEN, in, CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.9).

Para o autor, antes do aumento dos preços do petróleo os países conseguiam aplicar as ferramentas de política monetária e fiscal para lidarem com problemas que começaram a aparecer ao final da década de 1960. Nomeadamente, o recrudescimento da inflação mundial, os déficits sistemáticos do balanço de pagamentos norte-americanos, a crise do dólar, as sucessivas desvalorizações e revalorizações de várias moedas. No entanto,

apesar dos movimentos especulativos de capitais entre os países do bloco desenvolvido, persistia pelo menos um indicador básico de coerência no sistema de fluxos internacionais de mercadorias e serviços: os países desenvolvidos eram, no seu conjunto, superavitários em conta-corrente, exportando assim, por empréstimos e investimentos diretos, capitais que reforçavam a poupança interna dos países em desenvolvimento (SIMONSEN, in CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.9).

A crise do petróleo, prossegue o ministro, alterou por completo as cifras de pagamento e a ordem monetária internacional, decuplicando o superávit dos países exportadores da Opep (de 6,3 bilhões de dólares para 66 bilhões, valores da época), e transformando o superávit das nações desenvolvidas exportadoras de capitais em déficit de 38 bilhões de dólares (valores da época) em conta-corrente. Os países em desenvolvimento, Brasil incluso, iriam apresentar um déficit conjunto de 28 bilhões de dólares (valores da época). Como resultado,

1974 se apresenta como o ano mais negro da História Econômica desde o término da Segunda Guerra Mundial. Os países tradicionalmente exportadores de capitais passaram a apresentar déficits enormes no seu balanço em conta-corrente, tendo que apelar para o endividamento externo em escala sem precedentes. A inflação mundial generalizou-se em ritmo assustador, as taxas de juros atingiram níveis surpreendentemente elevados, o sistema bancário vê sua segurança altamente comprometida pelas práticas do “roll-over”. E, em contraste com o crescimento eufórico dos últimos vinte e cinco anos, o produto real dos países desenvolvidos deverá, este ano, manter-se estagnado ou, quando muito, expandir-se a taxas minúsculas” (SIMONSEN, in CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.11).

Essa nova situação mundial condicionou sobremaneira as decisões de policy-making que seriam adotadas nos anos subsequentes pelo governo Geisel. Ao mesmo tempo que precisava conter os índices de inflação e assegurar o fornecimento energético do país por meio de importações cada vez mais caras, e o conseqüente endividamento externo, o governo também precisava lidar com questões internas prementes.

O país vinha de um crescimento em torno de 12% ao ano do período do Milagre Econômico, e o custo político e social de frear tal crescimento seria elevado. Ao mesmo tempo, tinha a preocupação de assegurar a geração de empregos para a massa de trabalhadores urbanos que migraram para as grandes cidades nos anos anteriores. Ponto político importante, Geisel havia sido escolhido como presidente pelo seu antecessor, Emilio Garrastazu Médici, o que o constrangia ainda mais a dar uma guinada na economia, apesar de um cenário internacional completamente díspar<sup>53</sup> (D’ARAÚJO E CASTRO, org., 1997; CAMPOS & SIMONSEN, 1975; GASPARI, 2014, edição digital Kindle)

Por uma dessas ironias, tendo sido escolhido pelo presidente que governou durante o período mais duro da ditadura, Geisel iria levar à frente seu processo de abertura lenta, gradual e segura, entregando em 1979 ao seu sucessor, João Figueiredo, um país com maior liberdade de imprensa e de atuação política do Congresso, tendo revogado todos os atos institucionais, por meio da emenda constitucional número 11 (CRUZ, 1995).

O governo também precisava se legitimar politicamente para implantar o processo de abertura gradual, mas segura – como ficou configurado esse movimento

---

<sup>53</sup> Gaspari (2014, edição digital do Kindle, posição 4541), narra que, em 1975, numa análise posterior sobre a decisão de escolher Geisel para presidente, Médici afirmou o seguinte para João Figueiredo, então general-de-divisão: “Eu tenho pena dele. Aliás, nós sabíamos e comentávamos o rabo de foguete que ele ia pegar. O mundo é outro. Eu tive sorte”.

liderado pelo presidente Geisel e pelo chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. Era uma contraposição à facção de militares que visava endurecer o regime e que foi denominada por alguns autores como linha-dura (SKIDMORE, 1984; GREMAUD, 2013) e mesmo pelo ex-presidente Ernesto Geisel (D'ARAUJO & CASTRO, 1997). Para o governo conquistar essa legitimidade política, uma vez mais seria preciso que a economia tivesse um bom desempenho, a exemplo do que ocorrera entre 1968-1973. Daí porque entendia que deveria manter níveis de crescimento minimamente próximos aos obtidos durante o período do Milagre Econômico.

Paradoxalmente, portanto, se no período imediatamente anterior o desenvolvimento econômico fora utilizado para legitimar o regime militar em seu período de maior enrijecimento, dessa vez o mesmo crescimento econômico seria essencial para viabilizar o projeto de abertura gradativa e evitar a emergência dos setores mais radicalizados do Exército. O marco para o endurecimento do regime foi a edição do Ato Institucional N.º 5, alegadamente como resposta ao crescimento das manifestações de rua, do movimento estudantil, o início da luta armada e de atos considerados terroristas, como assalto a bancos pelos grupos de esquerda para financiamento dos grupos armados (GASPARI, 2002).

Antes de entrarmos propriamente na análise de elementos do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), lançado pelo governo em setembro de 1974 com o objetivo de dotar o país de infraestrutura energética, fortalecer a indústria de base e promover melhor distribuição de renda, vamos analisar o papel que as ideias tiveram na elaboração dessas políticas.

### **3.2 - O papel das ideias no governo Geisel**

Como conceito inicial para seu plano de ação na área econômica, o governo do presidente Geisel firmou a necessidade de manutenção do crescimento como forma de não interromper a expansão econômica que vinha do milagre, assegurar a geração de empregos, enfrentar a crise econômica mundial e, do ponto de vista político, se fortalecer para promover a abertura política do país, frente aos setores radicalizados do Exército.

Em paralelo, uma crescente demanda social também infiltrou nos cálculos dos formuladores de políticas do novo governo. Qual seja, a necessidade de lidar com as desigualdades de renda produzidas pelas políticas econômicas adotadas entre as

décadas de 1960 e 1970 e que foram explicitadas pelo censo de 1970. Com efeito, entre os objetivos das novas políticas econômicas estavam

manter altas taxas de crescimento, de cuja importância os castelistas estavam bem conscientes. Eles sabiam que o governo Médici dependeu da aceleração do crescimento econômico para se legitimar. Geisel deixou claro aos tecnocratas responsáveis pela política econômica que era essencial crescer a taxas elevadas. O novo governo preocupava-se também com a distribuição cada vez mais desigual dos benefícios do crescimento econômico. (SKIDMORE, 1984, pp.321-322).

O presidente Geisel e sua equipe, portanto, precisavam tomar decisões em cenários antepostos, como 1) a escolha por medidas recessivas para enfrentar os seguidos choques econômicos, a exemplo da opção feita pelos países desenvolvidos, ou 2) gerar crescimento com investimentos em infraestrutura para manter o produto nacional em expansão e evitar o desarranjo social.

A dualidade entre concentração de capital para investimentos, a exemplo do governo anterior, e distributivismo de renda era outro desafio a ser enfrentado pelo governo que ora assumia.

E quais as ideias que tinha o presidente Geisel? Embora a ditadura brasileira não tenha tido o caráter personalista, pois era liderada pela Instituição Exército no sentido mais amplo, a Literatura pesquisada aponta que Geisel parece ter sido o governante de maior personalidade no período, com ascendência sobre sua equipe (SKIDMORE, 2000; GASPARI, 2014)

No período do governo Castello Branco (1964-1967), o presidente ancorou suas ideias econômicas nas diretrizes tecnocratas de Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões. O mesmo ocorreu no período Costa e Silva, Junta Militar e Médici (1967-1974), no qual a figura do ministro Delfim Netto predominava nas tomadas de decisões econômicas, embora tendo de prestar contas aos governantes<sup>54</sup>.

Geisel, no entanto, não estava a reboque de sua equipe. Ele dava os rumos, embora estimulasse as discussões interministeriais e, principalmente, a dualidade de visões de seus dois principais ministros econômicos, Mário Henrique Simonsen, na Fazenda, e João Paulo dos Reis Veloso, no Planejamento.

As ideias de Geisel claramente expunham a visão militar-nacionalista de desenvolvimento por meio do Estado em áreas-chave, procurando a conjunção com

---

<sup>54</sup> Em entrevista a este trabalho, Delfim relatou as reuniões obrigatórias que tinha com os membros do governo para explicar as políticas econômicas.

a iniciativa privada, sem, de maneira alguma, minimizar o papel do governo nas decisões de investimentos e formulação de políticas públicas. Visões essas reforçadas pelos estudos na Escola Superior de Guerra, os quais levaram o presidente a uma visão relativamente diferente de desenvolvimento em relação a Castello Branco, que, por meio de Campos e Bulhões, teve como paradigma o liberalismo nas decisões governamentais a fim de fortalecer a economia de mercado no país.

Portanto, se Geisel integrou o grupo político de Castello que almejava a retomada paulatina da democracia no país, os chamados Castelistas, ele se mostrou bem mais intervencionista nas questões econômicas. Numa revisão a posteriori de seu governo, em entrevistas concedidas a D´Araujo e Castro (1997), o ex-presidente detalhou seus pontos de vista.

Optamos por inserir os longos trechos das falas do ex-presidente pela força histórica que possuem e por revelarem as motivações para as escolhas de políticas de seu governo:

Dei ênfase ao desenvolvimento porque acho que um país do tamanho do Brasil, com a população que tem, com a sua pobreza, a sua debilidade, tem que se desenvolver. E para isso, o principal instrumento, a grande força impulsora é o governo federal (D´ARAUJO & CASTRO, 1997, p.287)

Dessa forma,

Como o País não tinha capitais próprios, como a iniciativa privada era tímida, às vezes egoísta, e não se empenhava muito no sentido do desenvolvimento, era preciso usar a poderosa força que o governo tem. A ação básica do meu governo, o que mais me preocupava, era, naquele período de cinco anos, fazer o possível para desenvolver o país. Médici também tinha feito isso, tinha se preocupado com o desenvolvimento. Tínhamos modos diferentes de encarar a questão, mas houve de certa forma uma continuidade de ação. O desenvolvimento que o Médici deu ao país, o 'milagre brasileiro', influiu sobre o que eu tinha que fazer (D´ARAUJO E CASTRO, org.1997, pp. 287-288).

Geisel enxergava, portanto, uma continuidade de ação entre o governo Médici e o seu no sentido de priorizar o desenvolvimento nacional, embora com pontos de vista e instrumentos diferentes na forma de encaminhar o tema.

Sobre a escolha entre recessão e crescimento após o primeiro choque do petróleo, ele reforça o constrangimento político e econômico que teve para frear a economia, a exemplo do que fizeram outras nações:

No final do governo Médici, houve o primeiro choque do petróleo, e os preços do óleo cru quadruplicaram. Mas quem foi sentir as consequências foi o meu governo. Para enfrentar a situação criada, havia duas soluções: uma era moderar a atividade nacional, colocando a nação em recessão, seguindo o exemplo do que fizeram outros países, inclusive os mais desenvolvidos; outra, ao contrário, era ativar a economia, desenvolver o país e, assim, enfrentar esse quadro difícil, evitando paralelamente o agravamento do nosso problema social do desemprego (D'ARAUJO & CASTRO, org.1997, p.288).

Sobre as duas soluções mencionadas na entrevista, Geisel relatou que muitos economistas, dentro os quais Roberto Campos, achavam que o Brasil deveria entrar em recessão e o governo cancelar os investimentos. “Fui contrário a isso. Como é que eu iria justificar uma recessão depois da euforia, do desenvolvimento do governo do Médici?” (D'ARAUJO & CASTRO, 1997, p.288).

Nossa hipótese é de que Geisel também aproveitou para colocar em prática ideias nacionalistas de fortalecimento da indústria nacional a fim de evitar a dependência de importação de produtos básicos que presenciou quando criança. É significativa a declaração do ex-presidente de que vivenciou até mesmo a dependência do país de manteiga importada, nas primeiras décadas do Século XX, quando residia com a família na região Sul do país.

### **3.3 - A estratégia escolhida**

Nesse ponto, a avaliação do ex-presidente coincidia com a análise pioneira de Castro & Pires (1984), segundo a qual a opção pelo desenvolvimento foi uma escolha racional para enfrentar a recessão pós-choque do petróleo e dotar o país de infraestrutura energética para mitigar a dependência em relação a outras nações. Também coaduna com a visão de Gremaud et. al. (2013), de que manter a expansão do produto nacional fortaleceria politicamente o governo frente aos grupos mais radicais do Exército.

Mais: a preocupação de Geisel com o desemprego reforçava a avaliação inicial de Simonsen (1975), de que esse era o *issue* a ser equacionado frente ao novo cenário. Também mostrava como a inclinação de Geisel diferia dos economistas que preconizavam o paradigma liberal nas políticas econômicas, ao chamar para a esfera estatal a responsabilidade pelo desenvolvimento. Ou seja, o Estado é cêntrico na tomada de decisões de políticas públicas, de acordo com o pensamento de Geisel.

Se tínhamos problemas sociais no Brasil, de miséria absoluta, analfabetismo, doenças, etc., para resolvê-los ou atenuá-los só havia uma maneira, isto é, o desenvolvimento (...) É preciso encontrar uma solução de longo prazo, uma solução definitiva. Por isso sempre fui contrário à recessão (D'ARAUJO & CASTRO, org.1997, p.288).

Geisel expressava a crença no desenvolvimento integral, liderado pelo Estado como forma de equacionar as carências nacionais. Em termos de política econômica, seu governo diferiu de governos autoritários implantados em outros países da América do Sul no mesmo período, especialmente do Chile, que adotou um programa liberal *stricto sensu* para ajuste de economia logo nos primeiros anos. Tal plano teve o economistas que ficaram conhecidos como “Chicago Boys”, pela formação monetarista que tiveram nessa Universidade (CHATEAU, 2013)<sup>55</sup>.

Relembrou que vivenciou a recessão no governo Castello causada pelo programa de ajuste econômico de Campos e Bulhões e estava decidido a evitá-la a qualquer custo:

Sair da recessão para voltar a uma situação normal, a uma situação de desenvolvimento, é muito difícil. Conseguiu-se sair da recessão, no final do governo Castelo, com muito sacrifício e graças a várias medidas que foram adotadas, inclusive sociais, como a correção monetária da poupança e a criação do Banco Nacional de Habitação, que, com seu programa, absorveu muita mão-de-obra não-qualificada (IDEM, 1997, p.288)

Geisel demonstrou um processo de aprendizado traumático com a experiência anterior da recessão, a qual entendeu que não deveria ser utilizada como remédio para enfrentar crises econômicas. Também entendia que reformas institucionais e a criação de órgãos estatais de fomento no primeiro governo ditatorial tiveram a função de mitigar o impacto da retração econômica, apontando uma linha pouco usual nas análises que, comumente, apontam essas iniciativas como modernização da estrutura econômica nacional.

No campo das ideias para a elaboração das políticas de governo, o então ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso (1978), apontou a influência do economista britânico Andrew Schonfield no *policy-making* do governo Geisel. Em seu livro “Capitalismo Moderno”, Schonfield analisa as medidas adotadas nos Estados

---

<sup>55</sup> Embora tenha diferido de governos militares ultra autoritários de outros países e representado um período de distensão na ditadura brasileira, é necessário frisar que o governo do presidente Geisel era ditatorial, com todos os efeitos, em maior ou menor grau, que isso pode significar em termos de controle político e social

Unidos e na Europa após as crises da década de 1930 e do pós-Segunda Guerra, as quais estabeleceram novos padrões para os governos centrais.

Nas palavras do próprio autor, alguns dos traços da ordem econômica do pós-guerra foram:

influência cada vez maior das autoridades públicas sobre a gestão do sistema econômico (...) gastos governamentais ampliados e que determinam diretamente o rumo de um vasto setor das atividades econômicas de cada nação (...) A preocupação com o bem-estar social leva ao uso de fundos públicos numa escala crescente, nomeadamente para auxiliar pessoas que não recebem proventos (...) No setor privado, a violência do mercado foi dominada. A concorrência, embora continue ativa num certo número de áreas, tende a ser cada vez mais regulamentada e controlada (...) cada ano deve acarretar um aumento visível na renda real *per capita* da população (...) um planejamento nacional de longo alcance. Ampliando o horizonte temporal usado para tomar decisões econômicas, amplia-se igualmente o âmbito de elementos e dados a serem examinados e estudados no presente (...) (SCHONFIELD, 1968, pp.107-110)

Escrevendo ainda como ministro e formulador de políticas do governo Geisel, Velloso (1978) relacionou as reflexões do economista britânico à posição mais ativa do poder público na política de desenvolvimento, a políticas de bem-estar social com a provisão de fundos públicos às classes de renda mais baixa, à conscientização nas esferas pública e privada de que o indivíduo deseja um crescimento de sua renda real e à busca por maior eficiência executiva.

Nas políticas do governo Geisel, tais ideias decantariam em medidas para o fortalecimento da empresa privada nacional, a construção de uma estrutura empresarial com equilíbrio entre grandes, médias e pequenas empresas, o crescimento aliado à distribuição de renda e a articulação do país com a economia mundial.

Sobre a dualidade entre promover um ajustamento da economia frente ao novo cenário internacional por meio de uma recessão ou manter um ritmo de crescimento do país, Velloso (1986) esclareceu, uma década depois, a interpretação que o governo tinha sobre o conceito de ajustamento frente à crise energética e o encarecimento das matérias-primas. Para tanto, citou um estudo do Atlantic Institute (1982), intitulado “Global Insecurity”, que criticava o baixo crescimento como forma de ajustamento frente às crises globais.

Como medidas para estimular esse crescimento, o Estado deveria focar na

reorientação das tendências-chave relacionadas com energia – da produção e consumo de energia eles próprios; do comércio e dos pagamentos; de relações sociais, políticas e de segurança; e, em verdade, de atitudes e valores – que estimulam perspectivas econômicas mais satisfatórias e estáveis” (DANIEL & MARTIN, apud. VELLOSO, 1986, p.203).

Decorrem daí as premissas básicas para estratégias de ajustamento via desenvolvimento, que indicam as decisões tomadas pelo governo Geisel: “De um lado, a necessidade de manter o crescimento econômico, de forma autossustentável<sup>56</sup>. De outro, a razoável probabilidade de retorno de problemas na área de energia, em maior ou menor escala” (VELLOSO, 1986, p.203). Em linha com esse raciocínio, a escolha do governo foi pela manutenção do crescimento e por promover mudanças na estrutura industrial a fim de evitar novo impacto de uma crise energética no país.

Nota-se, portanto, uma coadunação entre o pensamento do chefe do executivo e de seu ministro do Planejamento no intuito de incrementar a industrialização nos setores de infraestrutura e indústria de base para dotar o país de certa autonomia frente às intempéries internacionais. Mas, somada a esta questão, estava a preocupação com o choque social que uma recessão forçada poderia provocar após o crescimento do período do milagre econômico, como já apontado na fala do ex-presidente Geisel (D´ARAUJO & CASTRO, 1997).

### **3.4. O II PND e a preocupação com o social**

O Projeto de Lei do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) foi enviado pelo governo federal ao Legislativo por meio da mensagem nº 430, assinada pelo presidente em 10 de setembro de 1974, tendo sido oficialmente instituído como Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. A publicação no Diário Oficial se deu em 6 de dezembro daquele ano.

Naquele mesmo mês de setembro de 1974, quando o Brasil já sentia os impactos da crise energética mundial, o então ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, fez um pronunciamento na Comissão de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados em que destacou algumas das diretrizes básicas que embasaram a

---

<sup>56</sup> Termo com grafia já atualizado com as atuais normas da Língua Portuguesa

formulação do II PND, especialmente o compromisso em conciliar altas taxas de crescimento e relativo equilíbrio do balanço de pagamentos<sup>57</sup>:

As prioridades naturais na atual conjuntura são os projetos de substituição de importações e de expansão de exportações; na área de substituição os setores prioritários são a siderurgia, a metalurgia não ferrosa, o petróleo, e as indústrias de produtos químicos, fertilizantes e bens de capital (SIMONSEN, In CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.16).

Essa citação atenta pelo fato de um economista de viés liberal propugnar projetos de substituição de importações, algo tradicional no pensamento heterodoxo, ao invés de uma abertura de mercados ou integração à economia global, princípios caros ao paradigma liberal. Tal sinalização parece indicar um alinhamento ao pensamento desenvolvimentista e intervencionista do presidente Ernesto Geisel e do então ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso.

Simonsen prosseguiu defendendo 1) aumento das exportações para entrada de dólares por meio de incentivos fiscais, creditícios e cambiais; 2) um nível elevado de reservas externas para proteger o balanço de pagamentos; 3) a contenção do déficit do balanço de pagamentos e 4) administração do endividamento externo em níveis sustentáveis.

Por fim, o ministro defendeu uma revisão na política de transporte que, desde o governo Juscelino Kubitschek, priorizava o transporte rodoviário. Para o ministro, essa política deveria se voltar para os modais de navegação, ferrovias e transporte coletivos nos centros urbanos, mas sem que tal mudança prejudicasse a indústria automobilística.

Após listar esse cardápio de medidas para o desenvolvimento nacional, o ministro citou um ponto-chave que ficara de fora do discurso econômico do regime militar em sua primeira década: a preocupação com as condições sociais da população e a necessidade de se buscar uma melhor distribuição de renda.

---

<sup>57</sup> Nesse pronunciamento, o ministro também mencionou que o governo havia tomado medidas nos primeiros meses de 1974 para controlar a inflação, sem o emprego de um tratamento de choque anti-inflacionário. No entanto, de acordo com Gremaud et. al (2013), essas medidas estavam em linha com um ajustamento clássico da economia, a exemplo do ocorrido em outros países, tendo sido logo abandonado por força das circunstâncias políticas. O risco era de que uma freada brusca poderia comprometer a sobrevivência do governo Geisel e suas aspirações de promover a abertura frente às pressões das facções radicais do Exército.

Equacionado o problema do crescimento, é preciso que ele não represente uma simples e fria taxa de expansão do produto real, mas se transmita numa melhoria efetiva do padrão de vida de todas as classes e regiões. A melhoria da distribuição regional e pessoal de renda há, assim, que constar como uma das principais metas da ação econômica do governo (SIMONSEN, In CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.16).

A raiz dessa controvérsia sobre crescimento e distribuição de renda naquele momento jazia nos dados do Censo de 1970 mostrando que “a distribuição pessoal de renda (...) era bastante desigual, e que as desigualdades se aguçaram entre 1960 e 1970” (SIMONSEN, In CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.17). Portanto, sob nosso marco teórico do aprendizado social, poderíamos enxergar uma revisão implícita dos efeitos não desejados do modelo econômico implementado nos primeiros governos do próprio regime militar.

No entanto, na obra “Economia Brasileira”, escrita em 1973 em coautoria com Roberto Campos, Simonsen rebateu a tese de que as políticas econômicas do regime militar haviam gerado concentração de renda, em especial por causa da política então salarial adotada. Para tanto, naquele texto, citou motivos outros para a piora no quadro distributivo. Dentre os quais, “a explosão demográfica localizada predominantemente nas camadas mais pobres” e, principalmente, o “aumento da relação entre os salários da mão de obra qualificada e os da não qualificada”.

Com efeito, “a principal razão para a piora da distribuição de renda parece ter residido na inadequação do perfil de qualificação da mão de obra em relação às exigências do mercado” (SIMONSEN, In CAMPOS & SIMONSEN, 1979, pp.175-186). Na base desse raciocínio estava a identificação de uma superabundância de mão de obra não qualificada ganhando salários mais baixos vis-à-vis uma parcela bem menor e disputada no mercado de profissionais qualificados com altos ganhos salariais.

Em entrevista ao Jornal O Globo<sup>58</sup>, em 2014, por ocasião dos 50 anos do golpe militar, o ex-ministro da Fazenda, Delfim Netto, faria uma interpretação semelhante sobre as causas da disparidade de renda no país naquele período:

---

<sup>58</sup> Ver Novo (2014)

Todos melhoraram, mas alguns melhoraram mais que outros. Quem eram esses que melhoraram mais? Exatamente aqueles que tinham sido privilegiados com educação superior e cuja demanda cresceu enormemente no processo de desenvolvimento. Tinha um exército industrial de reserva enchendo o primeiro decil, os dez por cento mais pobres. E tinha um número muito restrito no décimo decil, os dez por cento mais ricos, de pessoas que tinham sido beneficiadas pela educação. Ampliou a distância entre eles, mas todos melhoraram<sup>59</sup>

De todo modo, a orientação sobre a necessidade de mitigar a concentração de renda por meio de ação do Estado seria explicitada como um dos objetivos centrais do II PND, em consonância com a manutenção do crescimento. Assim, logo em seu capítulo de abertura, denominado “Sentido da Tarefa Nacional”, o plano anunciava que visava “realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico” (II PND, p.29).

Esse princípio foi detalhado no capítulo VI, que tinha o título de “Estratégia de Desenvolvimento Social”. Nesse plano de ação,

o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer”. Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce” (II PND, p.69).

Nesse ponto há uma crítica indireta à fala atribuída justamente à Delfim Netto, a de que primeiro era necessário fazer o bolo crescer para depois distribuí-lo<sup>60</sup>. Tal metáfora ficou entendida como a necessidade de primeiro se concentrar o capital para investimento e gerar crescimento, para depois repartir a renda, como interpretou o texto do II PND. Por conseguinte, na prática isso não aconteceu e teria acirrado a má distribuição de renda no país.

Em nossa leitura, a metáfora sobre o bolo pode estar relacionada à escolha pelo chamado “modelo produtivista” como forma de desenvolvimento, em supressão ao “modelo redistributivista”. Essa dualidade de escolhas foi conceituada por Simonsen, ao analisar as políticas econômicas adotadas no regime militar, principalmente as que impulsionaram o milagre econômico:

<sup>59</sup> O ex-ministro também forneceu tal argumentação em entrevista a este trabalho (ver anexo)

<sup>60</sup> Sobre a frase atribuída a Delfim Netto, ver Exame (2011). No entanto, na mesma entrevista ao Globo já citada acima, Delfim negou ter cunhado essa frase: “Esta frase nunca passou pela minha boca. Disse que não se pode distribuir o que ainda não produziu, a não ser que você tome emprestado”. Ver Novo (2014)

De modo geral, os países em desenvolvimento têm que optar entre duas alternativas em matéria de filosofia, a do produtivismo e a do redistributivismo. A primeira estabelece como prioridade básica o crescimento do produto total, aceitando como ônus de *curto prazo* a permanência de apreciáveis desigualdades individuais de renda. A segunda fixa como objetivos fundamentais a melhoria da distribuição da renda e dos níveis de bem-estar presentes, embora isso costume custar a mutilação da capacidade de poupança e das possibilidades de crescimento do produto real (SIMONSEN, In CAMPOS & SIMONSEN, 1979, p.20, grifos do autor).

Tal debate sobre os dois modelos, acrescenta o autor, cresceu em princípios de 1972 justamente por causa da desigualdade de renda apontada pelo Censo de 1970. O economista argumentou que essa “discussão era cientificamente frágil, pois não havia sentido em se criticar uma experiência de desenvolvimento iniciada em 1968, comparando-se um dado de 1960 com um dado de 1970”<sup>61</sup>.

A partir desse raciocínio, o autor chancela a escolha pelo modelo produtivista, sugerindo que o distributivismo embutiria aumentos salariais artificiais como forma de apelo popular, mas prejudiciais ao crescimento:

O importante, porém, é que, diante destes debates, o Governo firmou-se na filosofia produtivista, recusando-se a promover a melhoria da distribuição da renda por prodigalidade salarial ou quaisquer outras que pudessem comprometer o futuro crescimento da economia (...) o modelo brasileiro se encaminhou num sentido *produtivista*, visando a aumentar a margem distribuível pela aceleração do ritmo de crescimento da renda e da oferta de empregos (SIMONSEN, In CAMPOS & SIMONSEN, 1979, p.20, grifos do autor)

Seja qual tenha sido o ângulo do debate naquele período, o fato é que a preocupação com a desigualdade social infiltrou no governo federal e passou a ser abordada no discurso oficial do governo Geisel. Menção essa que pareceu ausente na primeira década da ditadura, de acordo com os documentos pesquisados por este trabalho que deram origem às políticas formuladas no período 1964-1973<sup>62</sup>. Portanto, a demanda social por melhor distribuição de renda influenciava decisões do governo, mesmo sendo esse autocrático.

---

<sup>61</sup> Como vimos acima, no entanto, Simonsen (In CAMPOS & SIMONSEN, 1975, p.17) parece flexibilizar essa análise ao citar justamente os dados sobre concentração de renda deste Censo como uma das justificativas empíricas para a necessidade de o governo adotar medidas para mitigá-la, o que seria proposto no II PND.

<sup>62</sup> Ver, principalmente, Programa de Ação Econômica do Governo (1965) e “Diretrizes de governo: Comportamento Recente da Economia Brasileira: Diagnóstico” (1967), onde está inserido o PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento), que resultou no Milagre Econômico. Ver também “O Jogo da Verdade” (1970), com discurso de posse do presidente Médici, e “A Nova Economia Brasileira”, de Simonsen e Campos (1979).

Assim, o texto do II PND vai dedicar boa parte de sua atenção a essa controvérsia, questionando a prioridade última do crescimento como fator inexorável para redução das desigualdades.

A verdade é que, de um lado, o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado a simples evolução dos fatores de mercado. E, de outro lado, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população (II PND, p.69)

O instrumental para equacionar essa dicotomia entre crescimento acelerado e lentidão para mitigar a desigualdade social seria dado a partir da própria centralidade do Estado na escolha de políticas públicas para eliminar tal hiato. Princípio esse em linha com nosso marco teórico que atesta a capacidade decisória do Estado, e não de ser apenas um ente comandado por interesses egoísticos, liderados por grupos capitalistas com maior poder de influência nas decisões.

Com efeito, as políticas sociais iriam na seguinte direção:

Aumento substancial de renda real para todas as classes (...) Redução substancial da pobreza absoluta, ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação, habitação. Para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política-social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio (II PND, p.71)

Para tanto, a estratégia de ação social iria conjugar a política de emprego com a política de salários para expansão do mercado de consumo de massa. Adotaria políticas para valorizar os recursos humanos com investimentos em educação, treinamento profissional, saúde, saneamento e nutrição. Promoveria integração social com suplementação da renda e da poupança do trabalhador por meio de mecanismos como o PIS-PASEP e implantaria políticas de defesa do consumidor para assegurar preços mais baixos e qualidade dos produtos de primeira necessidade.

O plano, dessa forma, estabeleceu estratégias de desenvolvimento social que não estavam presentes nos planos de ação econômica anteriores do regime militar. Foge ao escopo deste trabalho analisar até que ponto esses objetivos foram atingidos. No entanto, em termos de aprendizado social parece patente que a análise dos técnicos do governo Geisel sobre a necessidade de medidas para mitigar as desigualdades de renda considerou as experiências anteriores de desenvolvimento que não abordavam essa questão frontalmente.

Entendemos que, embora o vetor de formulação principal do II PND tenha sido a crise energética internacional, a qual levou à formulação de estratégias para o desenvolvimento da indústria nacional neste setor, a preocupação com o social foi capítulo relevante do programa, embora pouco abordado nos trabalhos pesquisados.

Aqui também o pensamento do presidente Ernesto Geisel, apontado pela Literatura pesquisada como o de personalidade mais centralizadora dentre os presidentes militares<sup>63</sup>, parece decantar nas políticas de Estado, ao coadunarem fortalecimento na substituição de importações e a busca por melhorias sociais<sup>64</sup>.

### 3.5 - O desenvolvimento industrial no II PND

As linhas gerais da estratégia industrial do II PND são apresentadas no Capítulo III do programa (p.37) e revelam de maneira patente o paradigma desenvolvimentista que regeu suas diretrizes.

O texto inicia com o diagnóstico de que o crescimento esperado da indústria era de 12% ao ano no período 1975-1979. Tratava-se de uma estimativa otimista, considerando o cenário de recessão mundial. “A realização desse objetivo é, reconhecidamente, muito mais difícil do que foi obter os excelentes resultados alcançados no setor industrial nos últimos anos”, reconhece o texto.

Para viabilizar essa meta de crescimento, o plano destacava a importância de se “consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial”, explicitando um tom nacionalista do documento:

A idéia básica desse modelo é, de um lado, viabilizar o desenvolvimento da indústria através do setor privado e, de outro lado, assegurar à empresa nacional papel importante na estrutura industrial moderna e poderosa que se deseja consolidar no país. (...) Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, a baixa rentabilidade direta dos projetos ou a tecnologia) (II PND, p.37)

---

<sup>63</sup> Ver, por exemplo, Gaspari (2002) e Skidmore (2000)

<sup>64</sup> **Nota do autor:** embora tal raciocínio possa soar como elegia ao governo Geisel, não é esta a pretensão deste capítulo, mas, tão somente, rastrear as motivações políticas e direcionamentos intelectuais e técnicos para a tomada de decisões do período, considerando o marco teórico do aprendizado social.

O documento destaca que, mesmo se as estatais tivessem de assumir o comando de projetos, iriam se associar ao setor privado e, no passo seguinte, passariam a empresa para as mãos de empresários. No entanto, ao contrário dessa certa constrição estatal pregada pelo plano, Gremaud & Pires (in KON, 2010) apontam que as estatais tiveram papel fundamental no II PND. Isso ocorreu tanto por meio de investimentos volumosos para geração de empregos e bens, como também quando essas empresas demandaram produtos do setor privado para estimular a economia. A análise que se segue é baseada no trabalho desses dois autores.

Na delimitação do papel do Estado e da iniciativa privada no desenvolvimento do país, o documento especifica que o primeiro ficaria responsável pelos setores de infraestrutura econômica, com destaque para comunicações, transportes, energia e siderurgia de produtos planos. O argumento era de que, considerando a grande escala de produção desses setores e a dimensão dos investimentos demandados, tornava-se necessária a constituição de empresas públicas para operá-los. Ao governo caberia também as áreas de educação, saúde e previdência social.

O setor privado, por seu lado, atuaria nos segmentos diretamente produtivos, abrangendo indústrias de transformação, de construção, agricultura e pecuária, comércio e sistema financeiro.

Tendo em vista que um dos principais objetivos do plano era reduzir a vulnerabilidade externa a choques internacionais, o II PND previa investimentos diretos do Estado e apoio ao setor privado nacional. Estimulava também a volta da substituição de importações – que não havia sido a estratégia central durante a primeira década do governo militar – como motor do crescimento nacional.

Apesar de os governos anteriores terem procurado diversificar as fontes de crescimento do país, dando ênfase à promoção das exportações, e de no II PND reafirmar-se esta busca de diversificação dos fatores de crescimento, a substituição de importações se mostra uma estratégia importante dadas as dificuldades nas exportações e a necessidade de controle das importações em função das complicações no balanço de pagamentos (GREMAUD & PIRES, In KON, 2010, p.78).

Na análise de Fishlow (2013), o projeto de substituição de importações do II PND retomou e aprofundou o mesmo processo do Plano de Metas, tendo sido essa iniciativa “o primeiro passo rumo ao futuro industrial planejado que tomou corpo no II Plano Nacional de Desenvolvimento” (FISHLOW, 2013, p.40, org. BACHA e DE BOLLE). Na visão do economista, a experiência de planejamento da década de 1950,

idealizada e executada por técnicos, abriu caminho para que a iniciativa fosse replicada na formulação do II PND, o que demonstra um processo de aprendizado quanto à absorção de um experimento anterior.

Portanto, embora tenha retomado a prática de planejamento técnico do Plano de Metas, o foco do II PND diferenciava do anterior. Enquanto aquela planificação enfatizara a produção de bens de consumo duráveis, com destaque para indústria automobilística, o segundo priorizaria a infraestrutura energética, os setores de base e bens de capital. Tal redirecionamento provocaria reações do grupo de empresários até então favorecidos pelas políticas de Estado:

Esta brusca alteração trouxe uma importante consequência política: o relativo isolamento do Estado. Este sacrificava o apoio de interesses já fortemente cristalizados: o capital estrangeiro, que não se mostrava disposto a entrar na nova aposta, e o capital nacional, que tinha interesses que se vinculavam ao setor de bens duráveis. Desta forma, para a consolidação do plano, o “Estado- empresário” centrou-se sobre si mesmo e elegeu as empresas estatais como agentes das mudanças (GREMAUD & PIRES, In KON, 2010, p.96)

Como instrumentos de ação para atingir os objetivos do plano estavam o investimento público em infraestrutura por meio da administração direta e a ampliação da oferta de insumos básicos pelas estatais; a abertura de linhas de financiamento subsidiado ao setor privado, a exemplo do Finame do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e a constituição de fortes estruturas empresariais por meio de novas subsidiárias do BNDE. Dentre elas, a Ibrasa (Investimentos Brasileiros s.a.), Embramec (Mecânica Brasileira s.a.) e Fibase (Insumos Básicos s.a. – Financiamentos e Participações).

Às estatais caberia a captação externa de recursos para viabilizar investimentos e equilibrar o balanço de pagamentos. Também estavam previstas minidesvalorizações cambiais e aumento dos incentivos para exportações, neste ponto, à semelhança de medidas do período de Delfim Netto, bem como manutenção de controle de preços (GREMAUD & PIRE22S, In KON, 2010, pp.90-91).

Por fim, o corolário que embasou a elaboração do II PND:

A redução da dependência em relação a fatores externos vem não do isolacionismo (...) mas da auto-suficiência em matérias-primas básicas, do aumento da produção de petróleo e da construção de um sólido setor de Equipamentos Básicos (VELLOSO, 1978, p.70)

Essa autossuficiência na produção de matérias-primas e a construção de um sólido setor de equipamentos, prosseguiu o então ministro Reis Velloso, seriam combinadas ao aumento de exportações para ampliar a capacidade de importações e diminuir os déficits na balança de pagamentos.

### **3.6 - Interesses econômicos e infiltração nas políticas de Estado**

Um dos pontos abordados pelo nosso marco teórico trata sobre a infiltração de demandas sociais na escolha de políticas públicas pelo Estado (SACKS, 1980; SKOCPOL in EVANS, 1985; HALL, 1993). Se esse princípio é aderente a programas de governo em regimes democráticos, a verificação de tal movimento em um regime ditatorial mostra-se um desafio mais instigante, haja vista a supressão das liberdades individuais e repressão a manifestações contrárias ao governo militar.

Com efeito, se na fase mais dura do regime (1968-1973) a permeabilidade das demandas se deu por meio de aspirações por crescimento econômico - e como tais foram atendidas até como forma de legitimação do regime (ver capítulo II) -, no período subsequente (1974-1979) nota-se um alargamento dessas pressões sobre as decisões governamentais.

O país começava a atravessar um período de distensionamento político visando a abertura política e o retorno gradual das Forças Armadas aos quartéis. Na condução desse processo estavam o próprio presidente e seu ministro Golbery do Couto e Silva (GASPARI, 2002). Há diferentes interpretações sobre as motivações para transição democrática no país. Dentre elas, o temor de que a autonomia dos órgãos de segurança poderia causar danos à Instituição Exército (LINZ & STEPAN, 1996), os custos para o Exército de manutenção do regime autoritário (OLIVEIRA, 1993) e esgotamento dos mecanismos de controle social (AGGIO, 1995).

Os autores também se dividem entre a aposta de que tal transição foi controlada pelo governo militar, ou foi forçada pela própria dinâmica social. Essa última como consequência das pressões das novas elites econômicas e do novo sindicalismo operário surgidos no processo de modernização capitalista implantado pelo regime. “Ou seja, a perda de força do regime sobre a sociedade civil fora um efeito colateral da própria modernização industrial promovida pelos governos militares” (SALGADO & SEGURADO, 2022, p.318).

De todo modo, questões objetivas envolvendo custos e riscos para a instituição militar parecem ter tido mais peso no direcionamento para a abertura do que adesão intrínseca às práticas democráticas ou repulsa à tortura como instrumento de repressão<sup>65</sup>.

Assim, se o quinquênio do governo Geisel redundaria num país mais distensionado politicamente ao final da década de 1970 (CRUZ, 1995), ainda em seus princípios teve de lidar com uma campanha de economistas, empresários e imprensa que contestava um suposto aumento da intervenção estatal na economia. Por meio da “Campanha contra a Estatização”, como ficou conhecido o movimento, esses atores procuraram infiltrar essa demanda nas políticas de Estado entre os anos de 1974 e 1976.

O jornal *O Estado de São Paulo*, veículo que liderou a campanha, teve maior liberdade de atuação na comparação com os anos anteriores pois tinha acabado de ser liberado da censura. As primeiras escaramuças públicas entre segmentos do empresariado e o governo ocorreram entre março e abril de 1974.

Naqueles meses, o governo definiu que o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) atuaria como principal financiador dos investimentos para as empresas nacionais. A fim de fortalecer o órgão, o governo transferiu para o banco os fundos de poupança compulsória - o PIS e o PASEP<sup>66</sup>. A intenção do governo de expandir os braços do Estado na composição acionária das empresas por meio dos bancos públicos foi explicitada, na ocasião, pelo ministro da Indústria e do Comércio, Severo Gomes. A decisão do governo de concentrar empréstimos em bancos públicos e de inserir o BNDE no capital de empresas privadas acentuaram temores e feriram interesses.

---

<sup>65</sup> Um memorando secreto da CIA de 11/04/1974, tornado público pelo governo americano em 2018 e revelado pelo pesquisador Matias Spektor, da FGV, dizia que Ernesto Geisel sabia e autorizou execução de opositores durante a ditadura militar. Ver G1 (2018)

<sup>66</sup> O PIS e o PASEP foram criados em 1970 (Lei Complementar 07/07/1970), durante o governo Medici. A data de criação, quando se comemora a Independência do Brasil, reforça nosso argumento do capítulo anterior de que o regime buscava responder a demandas sociais como forma de se fortalecer e legitimar. Mas também não deixa de sugerir uma contradição em si: em pleno vigor da ditadura, que reprimiu atividades de sindicatos para impedir manifestações e imprimir política salarial restritiva (RESENDE, 1982), o regime militar instituiu direitos dos trabalhadores garantidos por Lei. Quatro anos antes, o governo militar de Castello Branco já havia criado o FGTS (Lei nº 5.107, 13/09/1966), direito também assegurado por Lei e tido como sagrado pelas categorias de trabalhadores.

A transferência dos recursos do PIS/Pasep – até então ‘liberalmente’ administrados pela Caixa Econômica Federal – provoca protestos no setor comercial e é acolhida com reservas pelo mercado financeiro que teme o risco de não mais poder fazer o repasse desses dois grandes fundos (CRUZ, 1995, p.47).

O autor entende, portanto, que a transferência para o BNDE de fundos que antes estavam sob a guarda da Caixa Econômica Federal provocou protestos de empresários e preocupou o mercado financeiro privado de que não teria mais o manuseio desses recursos para financiamentos. De certa forma, o texto parece sugerir que a CEF era mais suscetível a interesses particularistas na destinação desses recursos do que o BNDE.

A imprensa, por seu lado, dedicou publicações esparsas no decorrer daquele ano sobre aumento do intervencionismo estatal como reação à inflação, à escassez de matérias primas e aos problemas no mercado internacional (*OESP*, 12/05/1974)<sup>67</sup>. Também abordou de maneira crítica o que seria a estatização do mercado de trabalho (*Jornal do Brasil*, 16/06/1974, in CRUZ, 1995) e o modelo de incentivos fiscais para as regiões Norte e Nordeste (*Gazeta Mercantil*, 16/10/1974).

Em 1974, portanto, as controvérsias sobre a estatização foram intermitentes e pontuais, focadas em determinada decisão do governo. No entanto, em 12 de dezembro daquele ano, em cerimônia na qual recebeu o título de “Homem de Visão” do ano, Eugenio Gudín, então com 88 anos, pronunciou um discurso que aglutinou os temores e manifestações difusos sobre a interferência do Estado na economia. A fala daquele intelectual que se tornara um dos porta-vozes do liberalismo econômico no país desde a década de 1940 apontava para os riscos da interferência do Estado na economia:

Vivemos, em princípio, em sistema capitalista. Mas o capitalismo brasileiro é mais controlado pelo Estado do que o de qualquer outro país, com exceção dos comunistas. Setores industriais, como os de energia elétrica, siderurgia, petróleo, navegação, portos, estradas de ferro, telefones, petroquímica, álcalis e grande parte do minério de ferro, que nos Estados Unidos estão nas mãos das empresas privadas, foram no Brasil absorvidos pelo Estado. Bem assim, em grande parte, a rede bancária que controla o crédito para as empresas privadas (FGV, 1978, APUD CRUZ, 1995)

---

<sup>67</sup> Ainda que a imprensa estivesse com mais liberdade do que no período mais duro do regime, ela ainda passava por uma espécie de autocensura, dado que ainda havia perseguição política (vide, por exemplo, o assassinato do jornalista e militante do partido comunista, Wladimir Herzog, nas instalações do DOI-CODI, em 1975, em São Paulo). Além disso, o Estadão tinha um histórico de apoio ao regime militar, especialmente nos primeiros anos da ditadura.

Então com 88 anos, Gudin retomava nessa fala argumentos contra a intervenção estatal que já levantara por diversas vezes em décadas anteriores<sup>68</sup>. Apontava que não só setores relevantes do parque industrial brasileiro estavam no controle estatal, mas que o governo também tinha o monopólio de concessão de crédito para as empresas privadas, o que seria uma das primeiras controvérsias da campanha antiestatização.

A fala de Gudin ganhou as páginas de jornais e projetou um debate público até então intermitente numa campanha organizada, protagonizada inicialmente pelos jornais e revistas e, num segundo momento, com a participação pública do empresariado e homens de finanças.

A partir daí, estatização não estará mais a indicar um mero desvio a ser corrigido; ela passa a designar a disfunção de um organismo gravemente enfermo, que deve ser, com urgência, medicado. Nesse sentido, o termo passa a denotar simultaneamente *um estado* – a predominância do setor público (mais particularmente, das empresas públicas) sobre o setor privado da economia nacional com os mecanismos que operam no *presente* garantindo que essa assimetria seja cotidianamente resposta (CRUZ, 1995, p.52-53, *grifos do autor*)

Como corolário desse raciocínio de que o “Estado não cessa de ampliar sua esfera de atuação” sobre a economia nacional, a campanha pressupôs que, “antes de dar marcha-ré num carro, é preciso freá-lo”, o que procurou fazer com um discurso público articulado, que colocou o Estado no banco dos réus (CRUZ, 1995, pp.52-53).

A campanha durou todo o ano de 1975 e nos primeiros meses de 1976, extinguindo-se a seguir após manifestações do governo em reação às demandas empresariais. As três principais frentes da campanha antiestatizante em 1975 e primeiros meses de 1976 foram, com efeito, as matérias do Estadão e documentos da Associação Comercial de São Paulo e da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo).

Como esta seção do trabalho não almeja uma análise ostensiva sobre os diferentes meios de comunicação na campanha, vamos nos concentrar nas

---

<sup>68</sup> Ver polêmica entre Gudin com Roberto Simonsen sobre planejamento industrial, ocorrida em 1945, reunida no livro “A controvérsia do planejamento na economia brasileira” (IPEA, 2010), conforme destacado no capítulo 2 deste trabalho. Cruz (1995, pp. 33-38) destaca passagens dos textos de Gudin de 1945 que mostram a perenidade dessa linha de defesa em favor da economia de mercado: “A verdade é que se tem caminhado assustadoramente no Brasil para o capitalismo de Estado (...) se é para a democracia e a economia liberal que desejamos caminhar, então urge mudar o rumo e, ao invés de ampliar ainda mais o campo industrial do Estado, devemos, ao contrário, fazer voltar à economia privada as empresas industriais em mãos do governo” (GUDIN, 1977, pp. 80-81, APUD CRUZ, 1995, p.34).

publicações de OESP<sup>69</sup>, por terem dado maior impulso ao movimento, e por estarem disponíveis no acervo digital do jornal, o que possibilitou o acesso a fontes primárias para esta pesquisa.

O jornal alavancou a campanha com a publicação de 11 artigos, entre fevereiro e março de 1975, que integravam uma série denominada “Os caminhos da estatização”. O conteúdo desses artigos foi consolidado no último texto da série, veiculado em 2 de março, que serve como exemplo bem-acabado da campanha pela imprensa.

Intitulado “Estatização é fruto de engrenagem que poderá ser detida”, e com chamada na primeira página, o texto analisa que:

O Brasil S.A é uma realidade que não se pode negar. O problema do agigantamento do Estado na economia do País é complexo e de difícil solução, pois a estatização não resulta da vontade deliberada e consciente dos governantes, mas é fruto de uma verdadeira engrenagem formada aos poucos ao longo do tempo e reforçada ultimamente. Assim, existe uma situação que leva ao esmagamento do setor privado, mesmo que este não seja o objetivo. Contudo, ainda há tempo e condições de reagir: o primeiro passo nesse sentido (...) seria uma clara definição do governo com relação aos campos de atuação do Estado e da iniciativa privada (OESP, 2/3/1975)

Note-se que, embora crítico, o texto ameniza uma avaliação negativa sobre o governo, atribuindo a tendência de estatização a uma engrenagem maior que não resulta da vontade deliberada dos governantes. O cuidado em equilibrar a análise crítica e não ferir por demais as suscetibilidades da ditadura militar transparece também na edição desta primeira página, que traz como manchete “Geisel reafirma prioridade política”. Essa chamada aborda de maneira positiva os termos da mensagem enviada pelo presidente ao Congresso Nacional na abertura dos trabalhos legislativos do ano.

Na página 38 da mesma edição, no entanto, o jornal critica de forma mais contundente a interferência do Estado na economia. Com o título “Engrenagem favorece o poder do Estado”, o artigo ressalta que esse mecanismo seria formado pelo

---

<sup>69</sup> Obs: nessa seção, as referências bibliográficas das reportagens serão em relação ao jornal, dado que a pesquisa focar no veículo como um todo, e não nos autores das matérias

1) controle de preços e de tarifas, o que afetava indústrias privadas, mas favorecia estatais em razão de privilégios fiscais e creditícios a que essas tinham acesso;

2) o “poder do Príncipe no caso do crédito constitui um outro elemento decisivo para sustentar o processo de estatização”, numa clara associação do Príncipe de Maquiavel ao Estado brasileiro<sup>70</sup>. Isso porque Governo tinha facilidade para obter esses créditos no exterior e priorizava a concessão para empresas estatais;

3) A concentração de recursos do PIS e PASEP no BNDE que “ilustra bem este fortalecimento do poder do ‘Príncipe’, que será mais um trunfo para ajudar prioritariamente as empresas estatais” e

4) o monopólio da informação favorecendo decisões de empresas estatais, provocando uma assimetria na obtenção dessas informações em relação às empresas privadas.

Na análise sobre a expansão das estatais, destaca-se a denotação pejorativa dada à Petrobras, que teria se tornado “um Estado dentro do Estado”:

O processo de acumulação de capital de empresas (estatais) que se tornam tão potentes cria logo gigantes com um poder de autofinanciamento enorme e que, pelo seu próprio tamanho, exclui pouco a pouco as empresas privadas (...) A Petrobras é um outro exemplo deste processo: inicialmente criada essencialmente para pesquisa e exploração do petróleo bruto, tornou-se um Estado dentro do Estado, que aumenta, naturalmente, em nome da racionalidade e das economias de escala (*OESP*, 2/3/1975)

Em seguida, o texto investe contra o cerne das escolhas políticas do governo Geisel, o de sustentar o crescimento do período do Milagre Econômico por meio de políticas intervencionistas: “A dinâmica da estatização repousa, na realidade, sobre uma base política: a necessidade de manter, a qualquer custo, uma taxa elevada de crescimento”.

O artigo conclui reconhecendo que a atuação do Estado é necessária nas economias modernas, mas que o governo deveria estabelecer limites em seu raio de ação.

---

<sup>70</sup> A atuação do governo Geisel deu margem à referência aos clássicos da política. Além de “O Príncipe” de Maquiavel, sugerido pelo *O Estado de S. Paulo*, Schwartzman (1990) intitulou sua dissertação de Mestrado (IPE-USP) como “Auge e Declínio do Leviathan – Mudança Estrutural e Crise na Economia Brasileira”, numa analogia à criatura de Hobbes para representar o Estado.

Não se trata de negar, neste mundo moderno, a necessidade de intervenção do Estado na vida econômica, intervenção essencialmente normativa, mas que em certos casos tem de ser direta. Mas é necessário definir claramente os setores em que a intervenção direta do Estado é indispensável, os setores em que esta intervenção pode se realizar através de uma colaboração minoritária e provisória com a iniciativa privada – de preferência nacional - e finalmente os setores que serão monopólio do setor privado (*OESP*, 2/3/1975)

O pleito por uma delimitação do papel do Estado na economia seria, com efeito, uma tônica constante na campanha contra a estatização, o que provocaria uma resposta do governo, como veremos à frente.

Além dos textos do Estadão, dois outros documentos subscritos por entidades empresariais destacam-se no ano de 1975 como instrumentos de pressão junto ao governo. São textos da Associação Comercial de São Paulo e da poderosa FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e que representam uma inflexão na postura dos empresários. Qual seja, o de se manifestarem publicamente contra a estatização, ao invés de uma cautelosa reserva até então.

Endereçado ao presidente Geisel, o ofício da Associação Comercial enaltece o que considerava avanços do governo em mitigar o avanço das estatais sobre a economia, especialmente o apoio à iniciativa privada nacional. No entanto, ressaltava que tais medidas se mostravam insuficientes frente ao problema. Após o tom diplomático inicial, o documento endurecia a argumentação apontando que a estatização ameaçava descaracterizar “o sistema de economia mista de mercado estabelecido na Constituição, com as consequências políticas daí resultantes” (*OESP*, 27/7/1975).

Dois meses após o texto da ACSP, a Fiesp divulgou em setembro de 1975 um estudo intitulado “O Processo de estatização da economia brasileira: o problema do acesso aos recursos para investimentos”. Considerada a mais importante manifestação empresarial daquele ano contra a estatização, o texto define “a incursão das empresas estatais em novos ramos de atividade” como o traço “que caracteriza, no atual estágio de desenvolvimento, o processo de estatização” (CRUZ, 1995, pp. 59-60).

Ao invés de se ancorar em jargões, o documento propõe uma análise racional sobre os motivos que estariam levando à expansão das estatais sobre a economia nacional. Dentre as razões estariam a geração de grandes lucros por essas empresas e a ocupação de setores em que a iniciativa privada não entrava, caracterizados como

“espaços vazios”. E realizavam essa ocupação justamente por terem muito mais acesso a financiamentos do que as empresas privadas, além de maior capacidade para assumirem riscos.

Assim, o refreamento da iniciativa privada em determinados ramos resultava do temor de riscos financeiros por causa dos “desequilíbrios estruturais na formação do capital (...) nos quais os débitos junto às instituições financeiras predominam sobre a captação de recursos junto ao público”. Como alternativa, “o documento aponta para o fortalecimento do mercado acionário como medida de longo alcance necessária para assegurar a solidez das empresas de capital nacional e para combater eficazmente o processo de estatização” (*Gazeta Mercantil*, 4/9/1975, APUD CRUZ, 1995, p.60).

A demanda por fontes de financiamento na década de 1970 nos remete à análise feita por Lessa (1981) a respeito do planejamento industrial do governo de Juscelino Kubitscheck, duas décadas antes. Para o autor, faltaram fontes de financiamento ao governo para que pudesse ter um êxito maior em suas políticas econômicas. Com efeito, como vimos no segundo capítulo deste trabalho, as reformas institucionais de 1966 visaram justamente eliminar esse hiato entre necessidade de investimentos e ausência de fontes de financiamento.

No entanto, pelo que denota o estudo da Fiesp, uma década depois as fontes de financiamento para iniciativa privada continuavam restritas. Não só. Como retrato da expansão do setor público no período militar, embora a ditadura visasse inserir o país numa economia de mercado plena (CARDOSO, in COLLIER, org., 1982), os financiamentos haviam sido concentrados nas empresas públicas.

Assim, o viés desenvolvimentista estatizante parece ter prevalecido sobre políticas liberais, reforçando o direcionamento iniciado por Getúlio Vargas, nas décadas de 1930/1940, embora, paradoxalmente, a ditadura tivesse como um dos objetivos eliminar a herança Varguista (REIS, 2014).

### **3.7 - A infiltração das demandas e a resposta do Governo**

Como reação do governo ao discurso de Eugenio Gudín atacando as políticas de estatização, em dezembro de 1974, o ministro da Indústria e Comércio, Severo

Gomes<sup>71</sup>, defendeu o fortalecimento das empresas públicas como estratégia para independência econômica do Brasil. Reforçou, portanto, a linha do governo de expansão dos investimentos públicos para fazer frente aos efeitos deletérios de crises internacionais no país e, ao mesmo tempo, assegurar um crescimento perene da economia.

Já no segundo semestre de 1975, quando a campanha ganhara corpo, o governo procurou demonstrar que apoiava a iniciativa privada. No início de agosto, realizou uma solenidade para anunciar a redução da correção monetária cobrada nos financiamentos oficiais às empresas. No evento, o ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, minimizou a polêmica sobre a estatização, “por considerar que as recentes medidas de proteção à empresa privada eram suficientes para tornar sem sentido esse tipo de debate” (*Gazeta Mercantil*, 1º/8/1975, APUD CRUZ, 1995, pp. 56-57).

Nos meses seguintes, o tema se alternou com novos focos de atenção da imprensa, como o da defasagem da balança comercial, a rápida degradação das contas externas do país, a quebra do monopólio estatal do petróleo com o decreto sobre os contratos de risco, em 19/09/1975<sup>72</sup>, e a evolução crítica da conjuntura econômica. Para Maranhão (*Folha de S.Paulo*, 18/04/1995)<sup>73</sup>, a decisão pelos contratos de risco resultou de uma pressão da imprensa e de setores do próprio governo para o Estado abrir a exploração do combustível ao capital internacional e diminuir a importação do petróleo. A abordagem aprofundada desse episódio, no entanto, foge ao escopo desta pesquisa.

Em março de 1976, a campanha antiestatizante tem um novo pico, com infiltração mais concreta dos interesses privados no governo. Naquele momento, o ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, convidou o empresariado a apresentar sugestões objetivas para um programa de desestatização. O jornal Estado de São Paulo (27/03/1976) noticiou a decisão com destaque na primeira página

---

<sup>71</sup> Gomes já havia sido ministro da Agricultura no governo de Castello Branco e retornava na pasta de Indústria e Comércio, no governo de Ernesto Geisel. Com formação em Direito pela Universidade de São Paulo, foi um defensor incisivo do nacionalismo, Protecionismo e da Reserva de Mercado. Defendeu a proibição da entrada indiscriminada de empresas estrangeiras no país. Ver (<https://bit.ly/2MGrwvc>). Um auxiliar com esse perfil em cargo tão estratégico no governo reforça a percepção de que o presidente Geisel integrava a corrente de militares nacionalistas que aderiam à cartilha do nacionalismo econômico para o desenvolvimento do país.

<sup>72</sup> Com isso, o governo abriu a exploração dos campos de petróleo às empresas estrangeiras para aumentar a produção interna e diminuir o déficit entre produção de petróleo, da ordem de 200 mil barris ao dia, e consumo diário, então em torno de 1 milhão de barris, o que obrigava a importação do produto. Ver Pinho (2020)

<sup>73</sup> Ver Maranhão (1995)

daquela edição. Intitulada “Governo disposto à desestatização”, a chamada informa que

O empresariado de São Paulo foi convocado a apresentar, dentro de 30 dias, sugestões concretas que permitam ao governo federal estabelecer um programa de desestatização da economia brasileira. A convocação partiu do ministro Reis Velloso, que se reuniu ontem com empresários paulistas. O ministro insistiu nas sugestões concretas, que delimitem setores do Estado e os que precisam ser reservados à iniciativa privada. Velloso deseja que o empresariado indique quais as companhias atualmente em mãos do Estado e que, a rigor, se enquadram em atividades típicas da iniciativa privada (*OESP*, 27/03/1976)

Como resposta dos empresários, prossegue o jornal, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base reclamou uma maior participação no plano siderúrgico e no programa nuclear. A Federação do Comércio também entregou documento em que solicitava estudo sobre os problemas de financiamento para as empresas exportadoras. A análise de Cruz (1995, p.61) mostra como a demanda penetrava no governo, ao menos no que tange à discussão sobre o tema no âmbito do Estado:

A campanha contra a estatização havia alcançado uma vitória parcial, porém importante: a expansão do setor público na esfera econômica se convertia agora em questão de Estado; o debate a seu respeito passava a fazer-se com a chancela do poder constituído (*CRUZ*, 1995, p.61).

Portanto, em plena ditadura, demandas de setores civis converteram-se em questão de Estado. Pode-se supor que tais demandas só tiveram esse êxito parcial por virem de setores influentes, notadamente o empresariado. Anteriormente, como analisado no capítulo II, o mal-estar da classe média e dos empresários fora manifestada frente às medidas do governo Castello Branco para conter a inflação e melhorar as contas públicas. A cobrança por crescimento econômico traduziu-se em medidas conduzidas por Delfim Netto que redundaram no Milagre Econômico, já a partir do governo Costa e Silva.

Dessa forma, é incontornável perceber que mesmo o regime autocrático brasileiro se mostrou permeável a determinadas pressões econômicas, até para fortalecer sua legitimidade. No campo da opinião pública, o fim da censura pesada ao Estadão durante o governo Geisel, que permitiu ao jornal um questionamento direto

quanto a aspectos da política econômica, reforça a suposição de que a ditadura brasileira teve poros abertos às demandas sociais<sup>74</sup>.

Retomando aqui a reação do governo Geisel à campanha antiestatizante, a burocracia estatal da Secretaria de Planejamento produziu o estudo “Ação para a empresa privada nacional: o governo e a economia de mercado”. Fora uma resposta às sugestões enviadas ao governo por entidades industriais e comerciais, conforme solicitadas pelo ministro Reis Velloso.

Com o estudo, o governo firmava solenemente sua posição no debate, que se constituía dos seguintes pontos:

- Compromisso com a economia de mercado e delimitação das áreas de atuação do Estado e do setor privado na economia, em linha com o texto do II PND;
- Rejeição às críticas de expansão das estatais sobre a economia;
- Destaque às medidas para fortalecimento da iniciativa privada nacional;
- Esclarecimentos sobre alguns dos casos mais contestados de estatização, relacionados aos setores de mineração, fertilizantes, exportações e polos petroquímicos no Nordeste e no Sul;
- Proposta de privatização de algumas empresas, desde que não resultasse em desnacionalização;
- Instituição do Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (o Procap), com recursos do BNDE;
- Constituição de um grupo de trabalho com representantes do governo e dos empresários para aglutinar sugestões visando o fortalecimento das empresas privadas nacionais.

Na avaliação de Cruz (1995), o documento demonstrou o caráter autoritário do governo e de impermeabilidade de pleitos na burocracia estatal. Isso porque o governo simplesmente reafirmou os pontos que já estavam no II PND e que foram aprovados pelo Congresso Nacional. Dessa forma, negou-se a reconhecer qualquer

---

<sup>74</sup> Para verificar se esse é um traço padrão das ditaduras como um todo, seria necessário fazer um estudo comparativo com outros regimes militares. Como exemplo, poderíamos avaliar se as ditaduras no Chile e Argentina tiveram alguma abertura às pressões sociais. A comparação se justificaria pelos dois países estarem na América do Sul e por terem tido governos militares também nas décadas de 1970/1980, assim como o Brasil. Tal análise pode ser retomada em trabalho posterior, mas vai além do escopo desta pesquisa.

erro em sua política econômica ou abrir concessões. Na época, o jornal O Estado de São Paulo veiculou análise semelhante.

De acordo com o diário paulista, o documento “demonstrava que o governo tinha uma filosofia, mas não respondia as questões levantadas nos últimos dois anos”.

Todos reconhecem – argumenta o articulista do “Estadão” – a existência de uma diretriz legalmente estabelecida fixando os limites da ação estatal; o que se critica é a fidelidade do governo a essas diretrizes. O editorial conclui afirmando que o documento não encerra o debate “ainda que tenha sido saudado por muitas vozes como importante definição presidencial” (OESP, 20/06/1976, APUD CRUZ, 1995, p. 63).

No entanto, o documento teve boa acolhida no meio mais interessado, o empresariado. A Fiesp, por meio de seu vice-presidente, Oswaldo de Palma, destacou que “o documento demonstra claramente que o governo estudou atentamente todos os trabalhos apresentados, apreciou seus méritos e definiu com clareza sua filosofia de ação e o seu objetivo”.

Pela ACSP, o presidente Paulo Maluf, ex-prefeito de São Paulo nomeado pela ditadura no período 1969-1971, afirmou que o debate sobre estatização havia sido encerrado. O importante era aprimorar as medidas de fortalecimento das empresas. Para o presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria), Miguel Vita, e da Firjan (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), Mário Leão Ludolf, o documento vinha ao encontro das aspirações da classe. Na sequência, o presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, Carlos Liberal, afirmou que o governo demonstrava posição clara em favor da economia de mercado, o que incluía limitar o crescimento das redes de agências dos bancos estaduais (*Gazeta Mercantil*, 17-18/06/1976, APUD CRUZ, 1995, pp. 62-63).

Do nosso ponto de vista, parece no mínimo curioso que o posicionamento crítico do Estadão frente ao documento do governo não tenha refletido a avaliação positiva da classe empresarial, à qual o jornal paulista se alinhava. Também discordamos parcialmente da análise de Cruz (1995) de que o governo se mostrou impermeável às opiniões externas.

Senão, vejamos: o governo incorporou os anseios do empresariado e comerciantes como questão de Estado, solicitou proposições das entidades empresariais, montou um grupo de estudo para analisá-las e, finalmente, apresentou um documento formal esclarecendo como tratava a questão da estatização. Pela

nossa análise, tais ações já demonstraram uma infiltração das pressões no governo central.

Em segundo lugar, se os próprios empresários, os mais interessados, elogiaram a iniciativa do governo central – ainda que fosse uma postura cautelosa para não tensionar em demasia a relação político-institucional - isso, de alguma maneira, atestou que tiveram suas demandas ao menos parcialmente atendidas ou, no mínimo, consideradas no policy-making estatal.

## Considerações finais

Esta tese teve por objetivo verificar a formulação de políticas econômicas no regime militar sob a ótica da teoria do aprendizado social. Partimos da hipótese de que as políticas públicas são elaboradas por meio de processos e não estancadas em si, como resultado das ideias de algum gênio das planilhas, ainda que formuladas por técnicos de alto nível intelectual. Também consideramos nossa convicção intelectual de que, apesar de sujeito a demandas sociais, a pressões de grupos economicamente fortalecidos ou mesmo de governos de outros países, o Estado tem poder de decisão sobre suas principais políticas públicas. Essa nossa visão contrapunha aquela que entende o Estado como uma mera repartição pública a operar interesses de grupos poderosos que tomaram de assalto o lócus de decisão das políticas públicas.

Tendo esses pressupostos em vista, e de posse do ferramental do aprendizado social (social learning, em seu termo original em Inglês), procuramos aplicá-lo em um momento chave da história política e econômica nacional. Seguimos, com esse método, a técnica dos autores abordados neste trabalho, que buscaram verificar a incidência de aprendizado social em determinados processos socioeconômicos de países desenvolvidos. Dentre eles, a construção de políticas sociais na Suécia e Inglaterra, a reação governo americano após quebra da Bolsa de Nova Iorque e a transição do paradigma keynesiano para o do liberalismo nas políticas inglesas entre as décadas de 1970 e 1980.

Tínhamos também o intuito, como pano de fundo, de tentar entender o Brasil contemporâneo a partir do enquadramento de políticas econômicas da História recente nacional com efeitos perenes no decorrer do tempo. Assim, embora o período ditatorial tenha sido superado em meados da década de 1980, com a instauração da Nova República, a Constituição de 1988 e o retorno das eleições diretas para presidenciais, ele se mostrava um bom campo para verificação de processo de aprendizado social, assim como para análise da construção da arquitetura econômica do país a partir da década de 1960.

O fato de os governos militares terem, literalmente, colocado no papel seus planos de ação reforçou nossa escolha de pesquisa do período pelo próprio documental à disposição. E, de maneira peculiar a este trabalho, adotamos uma teoria até então experimentada em nações de regime democrático desenvolvido sobre um

regime autocrático. Também tivemos a intenção de observar como as ideias de décadas passadas podem influenciar escolhas atuais de políticas.

Avaliamos, com efeito, que pudemos trazer como novidades para o campo das Ciências Sociais essa análise dos planos militares sob o olhar do aprendizado social, de como as experiências anteriores condicionaram as seguintes, o papel dos técnicos e o direcionamento político operando organicamente. Tal enquadramento procurou ir além de interpretações segundo as quais o regime militar foi instaurado tão-somente para manipular interesses de outras nações, Estados Unidos em especial, ou das elites nacionais ou de multinacionais. Entendemos que, exitoso ou não, embora nada possa justificar a supressão da democracia, esses governos tinham um projeto de país, pensado em centros como a Escola Superior de Guerra, e buscaram implantá-lo. Claro que lidaram com interesses localizados mas, nem por isso, deixaram de institucionalizar um projeto político-econômico no decorrer dos governos, ainda que esse projeto tenha sofrido alterações de curso no decorrer do período estudado, 1964-1979.

Os efeitos desse projeto vão além do escopo deste trabalho, mas, de maneira geral, podem ser observados tanto por seus efeitos deletérios, como inflação, dívida externa, aumento da desigualdade social e obras faraônicas, como mais favoráveis à estrutura econômica, como a instituição do Banco Central, do FGTS, do PIS/PASEP, Embrapa e aprofundamento da industrialização.

Dessa forma, a análise em sequência do PAEG, das Diretrizes de Governo e do PED, assim como do II PND, indicou que houve sim um processo de aprendizado social na formulação desses programas, dado que podem ser identificados os princípios que sustentam essa teoria. A começar pela expertise dos técnicos, que já traziam experiências de participações em planos anteriores, a exemplo de Roberto Campos, que liderou o Plano de Metas, implantado durante o governo de Juscelino Kubitschek, assim como o plano anti-inflacionário desse período, o PEM. Campos foi um dos formuladores do PAEG, junto com Otávio Bulhões de Gouveia. O próprio PAEG apresenta traços de semelhança com o PEM e mesmo com o Plano Trienal, que fora implantado ainda no governo de João Goulart.

A dualidade entre autonomia decisória do Estado e infiltração de pressões sociais também pode ser observada no período, mesmo considerando que se tratava de governos militares. Enquanto no primeiro governo militar a tecnocracia – representada por Campos e Bulhões – teve pleno poder de ação, protegida pelo

presidente Humberto Castello Branco -, no momento seguinte havia a demanda política por mais crescimento econômico até para legitimar o poder ditatorial dos militares. Embora tenha ficado conhecido pela alcunha de “czar da economia” pela enorme influência que conquistou, talvez tendo sido o principal ministro da Fazenda (ou Economia) do Brasil, Antônio Delfim Netto assumiu com a clara missão de fazer o país expandir sua economia, no que empreendeu toda sua convicção pessoal, inúmeras vezes demonstrada em documentos oficiais da época e entrevistas no decorrer do tempo.

As medidas do PED, que decantaram no que ficou conhecido como Milagre Econômico Brasileiro, pelo crescimento médio de 12% ao ano, foram resultado da observação da experiência do PAEG e mudanças de instrumentos a partir de alterações de objetivo: no primeiro caso, o controle da inflação e equilíbrio do balanço de pagamentos, embora contemplasse também o crescimento; no segundo caso, prioridade ao desenvolvimento econômico, embora abarcasse também o controle inflacionário, mas por outro viés, o de redução de custos e não de demanda, e de maneira gradual. De todo modo, o período do milagre foi favorecido pelas reformas institucionais anteriormente adotadas no governo Castello e que contribuíram para a ordenação e financiamento econômicos, como a criação dos já mencionados Banco Central e FGTS, assim como o Sistema Financeiro de Habitação, entre outros. Somados a medidas de distensão econômica, como aumento de circulação de capital, expansão do crédito, dos investimentos das empresas e das exportações agrícolas, esses mecanismos impulsionaram a economia.

Como ponto controverso de observação, a infiltração no Estado de demandas sociais por mais crescimento, parece ter ocorrido justamente durante o período mais repressivo da ditadura, entre os anos de 1968-1973. A mão política que reprimia violentamente para suprimir a oposição política era a mesma mão que devolvia para os setores empresariais e médios da sociedade o ansiado desenvolvimento econômico após os anos de resfriamento do governo Castello. Ao mesmo tempo, trabalhadores de baixa formação educacional e migrantes de regiões pobres eram favorecidos por abertura de vagas de emprego nas grandes cidades e o cidadão comum podia adquirir bens como carros e apartamentos. A conquista da legitimidade popular da ditadura se dava pelo silenciamento político dos adversários e a efusão da maior parte da população pelas melhorias econômicas.

O contingenciamento das políticas anteriores sobre as seguintes torna-se claro neste movimento do PAEG para o PED e para o II PND. Embora tendo sido um programa que entendia ser necessário ir além do crescimento econômico para só então distribuir a renda, numa crítica implícita ao período de Delfim Netto, o II Plano de Desenvolvimento Econômico foi uma iniciativa do governo Geisel para manter a tendência de crescimento da economia. Tal decisão ocorreu como reação à crise do petróleo que assolou as economias em todo o mundo, provocando recessões em diferentes nações, mas, como componentes políticos, para assegurar a tendência de expansão econômica do milagre, evitar uma convulsão social com o fim da empregabilidade que seria gerado por uma recessão e fortalecer o governo em seu intuito de abrir o país politicamente.

Se, possivelmente, tenha sido o plano mais ambicioso do período ditatorial, pois visando a própria transformação estrutural do parque industrial brasileiro<sup>75</sup>, o II PND encontra paralelo na formulação do Plano de Metas. Ambos tiveram protagonismo da área técnica, com plena autonomia de trabalho na formulação dos planos, e apoio político dos presidentes em cargo, o primeiro, Juscelino, o segundo, Geisel, os dois comungando a necessidade de fortalecimento da industrialização no país. Mas, entre eles, mudando os focos de atuação. O primeiro objetivou a produção de bens duráveis, segmento em que a indústria automobilística ganhou destaque; o da década de 1970 priorizou a produção energética e indústria básica, contrariando interesses agraciados anteriormente, como o dos produtores de automóveis.

Na formulação desses planos também fica claro o protagonismo do papel das ideias e sua execução por técnicos intelectuais que, no mais das vezes, migraram dos centros acadêmicos de alto nível para as esferas de decisão governamental, trazendo consigo diferentes paradigmas de atuação em que foram forjados: estruturalismo, nacionalismo, keynesianismo, keynesianismo hidráulico, liberalismo, promoção de bem-estar social, quiçá marxismo (mencionado por Delfim Netto a este trabalho), sistemas de ideias esses que perpassaram as cabeças dos formuladores de políticas e que levaram à elaboração dessa ou aquela medida.

Pois era também no afã de colocar em prática ideias de mundo cultivadas como quase certezas para promoção de seus objetivos – controle da inflação, crescimento

---

<sup>75</sup> Tendo sido considerado, inclusive, uma certa ruptura em relação ao movimento rumo à economia de mercado competitiva instaurado em 64, conforme visão de Delfim Netto em entrevista a este trabalho.

do país, fortalecimento da infraestrutura e da indústria, políticas sociais – que essa tecnocracia ilustrada se punha a exercer seus papéis frente a uma burocracia institucionalizada, que adaptava seu *modus operandi* conforme a linha de atuação vigente. Roberto Campos, Otávio Gouveia de Bulhões, Mário Henrique Simonsen, Antônio Delfim Netto, João Paulo dos Reis Velloso, para ficar entre alguns dos principais nomes do período estudado, não estiveram ali apenas para satisfação de seus egos e, necessário pesquisar, para operação de interesses pessoais e localizados. Ao que o estudo nos mostrou, estavam claramente inclinados a elaborar e processar projetos de país que eles acreditavam com base em sua formação intelectual, expertises anteriores e paradigmas vigentes. Cabe uma pergunta seguinte e que nos instiga a explorar num trabalho posterior: por que programas formulados e executados por uma tecnocracia ilustrada e com apoio de todos os presidentes para quem trabalharam resultou num país com tantos problemas econômicos na década de 1980, ainda que considerássemos os choques externos?

Embora possa parecer ingênua num primeiro momento, é uma indagação que pode acender uma faísca sobre até que ponto é de fato eficiente a atuação técnica qualificada, com todo o suporte político necessário, para a consecução de objetivos nobres. Até que ponto a supressão do debate democrático sobre os melhores caminhos para o país, que contrapõe em sistema de checks and balances as decisões do Executivo, impediram a escolha de medidas mais adequadas para solucionar os problemas que se apresentavam?

Mas tal pesquisa fica para um segundo momento, pois estava além do escopo deste trabalho.

Apesar de o regime militar brasileiro não ter sido de caráter personalista, ao contrário do ocorrido no Chile, por exemplo, com o governo do general Augusto Pinochet (1973-1989), o apoio dos presidentes aos técnicos e a própria aderência de suas ideias às dos ministros foram cruciais para a formulação e execução dos planos.

Castello Branco convidou Roberto Campos após ter ficado admirado com as palestras do economista na Escola Superior de Guerra no período anterior ao golpe de 64 e deu o suporte político necessário à construção do PAEG; Geisel expressou sua convicção de que o país necessitava de autonomia produtiva e melhor infraestrutura energética, assim como Reis Velloso, no que foi pilar central para o II PND; Médici não se notabilizava exatamente por sua abrangência intelectual, mas centralizou a demanda interna do regime por mais crescimento econômico, tarefa que

delegou a Delfim Netto não só com apoio político mas radicalizando o regime sob o AI-5, o que eliminou toda e qualquer oposição ao programa que resultou no Milagre Econômico.

Portanto, pelo que nosso estudo mostrou, pudemos encontrar uma série de mecanismos de aprendizado social no processo de formulação das políticas econômicas do regime militar. De certa forma, esse exercício pode sugerir um viés interpretativo sobre políticas públicas por meio dessa teoria, seja em governos democráticos – campo empírico de onde originalmente foi extraída – ou autocráticos, desde que tenham executado projetos de país para além do caudilhismo.

Como a História por vezes pode se mostrar cíclica - embora Marx considere que ela só se repete como farsa, Nietzsche, por outro ângulo, aponta que as situações vividas podem ter um eterno retorno, ainda que em modulações diferentes<sup>76</sup> -, podemos tirar do presente exercício um enquadramento teórico para interpretação de políticas econômicas recentes brasileiras quando cotejadas com as do período militar. Em um plano menos filosófico, o retorno dos militares à arena política e a apologia a uma certa nostalgia do período militar, como algo positivo para o Brasil, podem reforçar a importância da projeção do período militar às políticas dos governos civis.

Por suposição, a política de ajustes das contas públicas de 1964 não terá se espelhado no discurso de ajuste fiscal do ministro da Economia Paulo Guedes quando assumiu o cargo no governo do presidente Jair Bolsonaro, em 2019? As medidas do milagre econômico encontram algum paralelo com as políticas anticíclicas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), após a crise mundial de 2008, considerando que Delfim Netto era conselheiro informal de Lula? O intervencionismo estatal de 1974 não pode ser projetado nas políticas econômicas da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) visando o desenvolvimento por meio da intervenção estatal na economia em tempos recentes, dado a crença da presidente no paradigma keynesiano/estruturalista? Logo após o início da Nova República, mas ainda no governo por eleição indireta do presidente José Sarney (1985-1989), o Plano Cruzado não apresentou lições aos seus mesmos formuladores que elaboraram o Plano Real, em especial André Lara Resende e Pêrsio Arida?

---

<sup>76</sup> Conceito esse belamente citado e desenvolvido na introdução da obra de Milan Kundera, "A Insustentável Leveza do Ser", que analisa desventuras amorosas e truculência política da então União Soviética sobre a Tchecoslováquia, nos idos da Guerra Fria, quando esse país procurava maior autonomia frente ao comando central do império russo comunista.

São questões de aprendizado social em aberto, com perspectivas históricas longas, que um trabalho futuro mais aprofundado poderá apontar como pertinentes ou, ao contrário, que não encontram correlação alguma entre si. Desconexão essa que, da nossa parte, supomos como menos provável.

## Bibliografia:

Aggio, A. “Regime militar e transição democrática: um balanço do caso brasileiro” v. 1, 1996, pp. 55-64. Disponível em: <<https://bit.ly/32782Pj>> (Acesso: 17/07/2022).

ALMEIDA, Cássia. “1968: Delfim Netto: todos melhoraram, mas uns melhoraram mais”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 08/07/2018. Disponível em <<http://glo.bo/3OLz1Fc>> (Acesso em 18/07/2022)

ARON, Raymond. *As Etapas do Pensamento Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: Dois séculos de História*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BENDIX, Reinhard. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996

BANDURA, Albert & WALTERS, Richard H. *Social Learning and Personality Development*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1963

BIELSHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto 2004

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais da construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial, 1964-1985”, tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012

CAMPOS, Roberto de Oliveira. “A Experiência Brasileira de Planejamento”. In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979a, 3ª ed.

\_\_\_\_\_. “A Opção Política Brasileira”. In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979b, 3ª ed.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Modelo Político Brasileiro*. Rio de Janeiro-São Paulo: Difel, 1977

\_\_\_\_\_. “Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina”. In: COLLIER, David (org). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982: pgs 41-62

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2019.

CASTRO, Antonio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

CHATEAU, Manuel Gárate. *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013

COLLIER, David (org). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1982

COLLIER, Ruth & COLLIER, David. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, And Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2002

CORDEIRO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento: Brasil JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª. Ed, 1978

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: Um Estudo Sobre a Economia Política do Autoritarismo (1974-1977)*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995.

DANIEL, Yergin & MARTIN, Joseph: *Global Insecurity: a strategy for energy and economic renewal*, by Atlantic Institute for International Affairs. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1982, *Apud* VELLOSO, 1986

D'ARAUJO, M.C. e CASTRO, C. (orgs) *Geisel*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 3ª ed., 1997

EXAME. “Quem é Antonio Delfim Netto: economista foi um dos responsáveis pelo “milagre brasileiro”, nos anos 70. São Paulo, 15/08/2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3REO8Cu>>, (Acesso em 17/07/2022)

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12ª ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FAUSTO, Sergio. “Por um patriotismo democrático”. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 07/11/2021. Disponível em: < <https://bit.ly/3yIU60>>, (acesso em 16/07/2022)

FISHLOW, Albert. “Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois”. In: BACHA, Edmar & BOLLE, Monica Baumgarten de. (org) *O Futuro da Indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013

FONSECA, Pedro. *Nacionalismo e Economia: O Segundo Governo Vargas. História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

\_\_\_\_\_. *Análise do “Modelo” Brasileiro*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

\_\_\_\_\_. *O Mito do Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo: Círculo do Livro/Ed.Paz e Terra, 1974

G1. “Em memorando, diretor da CIA diz que Geisel autorizou execução opositores durante ditadura”. 10/05/2018, disponível em <<http://glo.bo/2K8GUTR>> (Acesso em 17/07/2022)

GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada: o sacerdote e o feiticeiro*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014 (Edição Digital, Kindle)

\_\_\_\_\_. *A Ditadura Escancarada: as ilusões armadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

GOUREVITCH, Peter. *Politics in Hard Times: comparative responses to international crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986

GREMAUD, Patrick Amaury; DE VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; JÚNIOR, Rudinei Toneto. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2013

\_\_\_\_\_. & PIRES, Julio Manuel. “II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)”. In: KON, Anita (org). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo, Perspectiva (2010).

HALL, Peter A. *Governing the economy: The Politics of State Intervention in Britain and France (Europe and the International Order)*. Oxford: University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. “Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296, 1993.

HECLO, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.

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

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre um século esquecido*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. San Diego: A Harvest Book, 1991

KON, Anita. (org) *Planejamento no Brasil II*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2010

KUHN, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2ª ed. Chicago: The University of Chicago, 1970

LAFER, Celso. “The planning process and the political system in Brazil: A study of Kubitschek’s target plan – 1956-1961”. Tese de Doutorado, Ithaca, N.Y, 1970

LEITÃO, Miriam. *Saga Brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011

LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981

LOZARDO, Ernesto. *Ok, Roberto Você Venceu!: O Pensamento Econômico de Roberto Campos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2018.

MACARINI, José Pedro. "A política econômica do governo Médici: 1970-1973". *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, 15 (3): 53-92, set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. "A política econômica do Governo Costa e Silva: 1967-1969". *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 10(3): 453-489, set./dez. 2006.

MARANHÃO, Ricardo. "Contratos de risco". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18/04/1995. Disponível em <<https://bit.ly/3IR0yn4>>. (Acesso: 18/07/2022).

MARQUES, Maria Silvia Bastos. "O Plano Cruzado: teoria e prática". *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n.3, p. 101-130, julho-setembro/1988.

MARTINS, Monica de Souza Nunes; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira & BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Orgs.). *Política Econômica dos Anos de Chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2018

MANIN, Bernard. "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 10 (29), 1995 Disponível em: < <https://bit.ly/3o5Uu0m> > (Acesso em 16/07/2022)

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2001.

MARX, Karl. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2ª edição brasileira, 1983.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 31ª. Edição, 2013

MEDICI, Emílio Garrastazu. *O Jogo da Verdade*. Brasília: Imprensa Nacional, 1970.

MINDLIN, Betty. (org.) *Planejamento no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO – *Diretrizes de Governo: comportamento recente da economia brasileira - diagnóstico*". Brasília, 1967

\_\_\_\_\_. - *PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966*. Brasília, 1965

\_\_\_\_\_. - *II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília, 1974

MORAES, Rafael. "O governo Castello Branco e a Federação das Indústrias de São Paulo: as bases do 'Milagre'". *Am. Lat. Hist. Econ.*, mayo-agosto, 2016, pp. 64-90, 2016

NETTO, Antônio Delfim. “Os fins e os meios nas reformas do Estado”. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 04/08/2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3pgalbj>>, (Acesso em 16/07/2022)

NOVO, Agnaldo. “Entrevista Delfim Netto: não tenho nada do que me arrepender”. *O Globo*, Rio de Janeiro, 23/03/2014. Disponível em: <<http://glo.bo/3AXqueO>> (Acesso: 17/07/2022)

O’DONNELL, Guillermo. *Análise do Autoritarismo Burocrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

O ESTADO DE S.PAULO. “Intervenção pode ser ampliada na economia”. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 12/05/1974. Disponível em <<https://bit.ly/3yN4CjA>> (Acesso: 18/07/2022)

\_\_\_\_\_. “Intervenção é fruto de engrenagem que poderá ser detida”. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 02/03/1975. Disponível em <<https://bit.ly/3aJGXsa>> (Acesso: 18/07/2022)

\_\_\_\_\_. “Comércio condena a estatização”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27/07/1975. Disponível em <<https://bit.ly/3cnyMIV>> (Acesso: 18/07/2022)

\_\_\_\_\_. “Governo disposto à desestatização”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27/03/1976. Disponível em <<https://bit.ly/3PiR0DJ>> (Acesso: 18/07/2022)

\_\_\_\_\_. “Visão da semana: a resposta oficial sobre a estatização”. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20/06/1976. Disponível em <<https://bit.ly/3PCZFAm>> (Acesso: 18/07/2022)

ORTEGA, Gasset Y. *Meditaciones del Quijote*. 6ª ed. Madrid: Catedra, 2005

PINHO, Pedro Augusto. “Geisel e a trajetória nacionalista: a Petrobrás”, *Monitor Mercantil*, 18/08/2020. Disponível em <<https://bit.ly/3ccW3Xs>> (Acesso: 18/07/2022).

PIERSON, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *The American Political Science Review*, Vol. 94, nº 2 (Jun 2000) pp. 251-267

PIRES, M.J.S. & RAMOS, P. “O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil”. *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 40, nº 03(Jul-Set 2009), pp. 411-424. Disponível em <<https://bit.ly/3AWn103>> (Acesso: 16/07/2022).

PRADO, Maria Clara R.M. do. *A Real História do Real*. São Paulo: Record, 2005.

RESENDE, André Lara. “A política brasileira de estabilização, 1963/1968”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro: IPEA, (Dez.1982), pp. 757-806.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014

SACKS, Paul. "State structure and the asymmetrical society: an approach do public policy in Britain". *Comparative Politics*, April, 12, 1980, pp. 349-376. Disponível em <<https://bit.ly/3uVHXjH>> (Acesso em 17/07/2022)

SALGADO, Fernando Antunes. *Visões do Papel do Estado nos Governos dos Presidentes Fernando Henrique e Lula e o caso do BNDES: mudança ou continuidade?*. Dissertação de Mestrado, PUC-SP (2013)

\_\_\_\_\_ & SEGURADO, R. "Militares na política: reinterpretção narrativa como estratégia para retomada do Poder". *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, Vol. 10, nº 02, (2021) pp. 313-329

SALOMÃO, A. & GRIMBAUM, R. "Entrevista Delfim Netto: existe um pessimismo muito acima do razoável", *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 30/03/2014. Disponível em <<https://bit.ly/3uPvs9q>> (Acesso: 16/07/2022)

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 1986.

\_\_\_\_\_. *Crise e castigo: Partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 1987

SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Castelo a Tancredo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SKOCPOL, Theda. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Current Research". In: EVANS, Peter (org). *Bringing the State Back In*. Cambridge University, 1985, pp. 3-37

SILVA, Liana Maria Lafayette Aureliano da. "No Limiar da Industrialização: Estado e acumulação de capital, 1919-1937". Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, 1976

SIMONSEN, Mário Henrique. "A política anti-inflacionária". In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979a.

SIMONSEN, Mário Henrique. "A Imaginação Reformista". In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979b.

SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1979, 3ª edição.

\_\_\_\_\_. *Formas Criativas no Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Apec, 1975

SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugenio. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. 3ª ed. Brasília: Ipea, 2010.

SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, Decisões Políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Edusp, 1998.

\_\_\_\_\_. “Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil: técnicos, políticos, democracia”. *Rev. Bras. Soc.* v.3. nº 9, Rio de Janeiro, fev. 1989 Disponível em: <<https://bit.ly/3o9WN2k>> (Acesso em 17/07/2022)

\_\_\_\_\_. “O golpe de 37 e o Estado Novo”. In: MOTA, Carlos Guilherme (org). *Brasil em perspectiva*. 19ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1990, pp. 256-282

\_\_\_\_\_ & KUGELMAS, Eduardo. “On *statecraft*, economic liberalization and democratization”. Disponível em < <https://bit.ly/3sAOaS7>>, (Acesso em 20/12/2021)

STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política: As Mudanças de Padrões na Vida Brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

\_\_\_\_\_ & ASSIS, José Carlos de. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_ & SERRA, José. “Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil”. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Volume 2. Rio de Janeiro-São Paulo, Record, 2000, pp.582-608.

VELOSO, Fernando A; VILLELA, André & GIAMBIAGI, Fabio. “Determinantes do ‘milagre’ econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 62 n. 2, abr-jun 2008, pp. 221-246.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Brasil: a solução positiva*. São Paulo: ABRIL-TEC, 1977.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Último Trem para Paris*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A Administração do “Milagre”: o Conselho Monetário Nacional – 1964/1974*. Rio de Janeiro: *Dissertação de Mestrado*, 1982.

VILELA, Pedro Rafael. “4 anos das Jornadas de Junho: como a militância política se transformou”, *Brasil de Fato*, Brasília, 26/06/2017. Disponível em <<https://bit.ly/3AYt04w>> (Acesso em 17/07/2022)

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1967 e 1968.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*. Brasília: UNB, 1999, Volume 2.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. “State Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and United States”,

In: EVANS, Peter (org). *Bringing the State Back In*. Cambridge University, 1985, pp. 107-168

**Entrevistas:**

Delfim Netto – Presencial, em 19/02/2019

## Anexo

**Entrevista do ex-ministro da Fazenda Delfim Netto** - concedida presencialmente em 19/02/2019, no escritório do economista e professor, no bairro Pacaembu, São Paulo.

**Fernando Salgado - O senhor considera que houve um processo de aprendizado social nas formulações e decisões de política econômica no período que compreende o Paeg, as reformas institucionais e o Milagre Econômico?**

**Delfim Netto** – Sem dúvida. Na verdade, você aprende muito no exercício da função. Você chega no exercício da função normalmente com um conhecimento que você já teve, adquiriu. Você não adquire conhecimento novo no exercício da função, a não ser aqueles realmente novidade para você. Mas a formulação teórica, a concepção que você tem do processo, você já chega lá com ela. E aí você começa a por para funcionar. E aqui é uma coisa muito interessante, porque a decisão é o que você conhece e trouxe como conhecimento. É aquilo que você entendeu da situação. Em seguida, como você aplica aquele conhecimento que você já teve, procurando uma resposta para a situação que é concreta. E aí, dar resposta diferente. E você aprende, você vai aprendendo...esse é um processo de tentativa e erro. Mas você vai adquirindo, digamos, um pouco mais de desembaraço nas decisões. O fio condutor talvez seja o conhecimento que você tem, que você adquiriu ao longo da tua vida, e das suas crenças.

**Fernando** – **Eu vi uma entrevista com o senhor dizendo que estudava desenvolvimento econômico na USP. Então a ida para o Poder Público foi uma forma de poder aplicar esse conhecimento que o senhor estava desenvolvendo ali? E li uma outra entrevista também em que o senhor cita o autor espanhol Ortega Y Gasset sobre as circunstâncias (Eu sou minhas circunstâncias). Então, eu gostaria de combinar essas duas coisas e pensar se o senhor de certa forma foi chamado para exercer o cargo de ministro da Fazenda a partir dessas experiências.**

**Delfim** – Eu vim desenvolvendo essas experiências desde o início da minha vida. Eu fiz um curso na escola, fui convidado para ser assistente, continuei a vida inteira lá. Mas, desde o início, eu participei da vida econômica, como assessor da Associação

Comercial, que tinha uma assessoria espantosa, porque era logo depois da Guerra. Você tinha comerciantes que chegavam no Brasil e conheciam economia como gente grande. Então você tinha lá um conselho econômico, funcionava uma vez por semana, às terças-feiras à noite, de forma que você aprendia. Você imagina, em cinquenta e dois nós estávamos discutindo câmbio flutuante, porque você tinha lá um belga que era um grande economista. E depois eu participei de Federação da Agricultura, onde fui assessor por muitos anos. Participei da comissão da bacia Paraná-Uruguai. Quer dizer, a minha vida inteira foi uma combinação de estudo com a prática. E quando fui ser ministro da Fazenda, eu já tinha uma longa experiência, porque antes fui secretário da Fazenda no governo estadual de Laudo Natel, em São Paulo, e depois fui ministro da Fazenda. Agora, o projeto no Ministério da Fazenda era um projeto diferente. O que era o Brasil? A exportação brasileira, setenta por cento era café. Em anos que o café ia bem, matava tudo o que estava sendo feito. Quando o café ia mal, surgia uma indústria aqui, uma indústria ali.

**Fernando – O café matava tudo o que estava sendo feito em que sentido?**

**Delfim** – No sentido de que, por exemplo, tinha aparecido um sujeito para produzir uma roda lá na Mooca. Quando o café ia mal, e a taxa de câmbio era alta, esse sujeito conseguia produzir a roda. Quando o café ia bem, e a taxa de câmbio caía, esse sujeito não podia continuar. Você importava. Então, a primeira coisa é que você tinha de reduzir a importância do café. Mas você não podia reduzir a indústria do café. Ou seja, você tinha de reduzir a importância do café, fazendo outras exportações crescer velozmente. E foi o que aconteceu. Quando eu deixei o ministério, o café, que no início representava setenta por cento das exportações, diminuiu para dez por cento. Já não tinha mais importância. E aqui não se substituiu. Frequentemente eu ouço as pessoas dizerem substituição de importação. Não. Aqui, na verdade, você substituiu o café pela exportação de outros produtos. Em volume, o café continuou subindo.

**Fernando – O volume exportado.**

**Delfim** – O volume exportado. De forma que a estratégia era essa. Desenvolvimento econômico depende de investimento e de exportação. O sucesso foi esse. Você tinha uma sociedade organizada, organizada no governo Castelo, pelo Doutor Bulhões e pelo Roberto Campos, e você tinha fatores de produção disponíveis, pois estávamos numa recessão. O Campos corretamente disse: “nós temos de quebrar esta projeção

de inflação, a expectativa de inflação”. Só que, para quebrar a expectativa da inflação, foi produzida uma recessão enorme, sem quebrá-la. Depois disso a política mudou, mas com a mesma ideia. Se você olhar o que presidiu (a política econômica) até o Geisel, era de que você precisava de um setor privado em que houvesse uma liberdade plena do indivíduo e que você estimulasse a criatividade dele. Essa é a linha que vai praticamente até o fim do regime autoritário. Há um aprendizado ao longo desse negócio. Você manteve sempre o sistema de preços funcionando. Você nunca destruiu o sistema de preços. Você não fez nenhum tabelamento. Isso só aconteceu depois, já no governo Sarney. O que existiu muito antes foi controle de preços.

**Fernando – O senhor menciona o caso do CIP – Conselho Interministerial de Preços?**

**Delfim –** É. O CIP foi um controle de preços, que teve muitas virtudes. Depois revelou coisas muito importantes. Ele estimulou a criação de oligopólios. Ele ajudava a combinar preços. Tudo isso é uma variante. Mas como seria feito o controle da inflação? Controle da inflação seria pela política salarial, pelo controle de preços, que eram duas coisas iguais. Era a teoria mais em moda, que era um keynesianismo de pé quebrado, era um keynesianismo hidráulico. Existia no mundo inteiro. Talvez só na Alemanha que não. Mas no resto do mundo, sempre teve. Aliás, nós copiamos do mundo. Mesmo nos Estados Unidos teve controle de preços. Mas era parte disso também a política de salários (para controle da inflação).

**Fernando – O senhor mencionou que o Campos e o Bulhões organizaram a sociedade. Gostaria de entender um pouco melhor como essas políticas impactaram no mandato do senhor, como ministro da Fazenda. A impressão que eu tenho é de que as políticas que acabaram por provocar certa retração da economia, lideradas pelo Campos e o Bulhões, parecem ter preocupado a esfera política, com os impactos negativos na classe média, empresariado, industriais. Minha pergunta é: se também houve uma demanda política por crescimento econômico.**

**Delfim –** Não, deixe eu lhe dizer. O aperto para acabar com a inflação estava equivocado. Você tinha uma inflação que tinha uma grande parte que era uma inflação de custos. E era muito difícil quebrar a expectativa de inflação. O Campos estava absolutamente certo. Tanto que toda essa teoria de expectativa racional apareceu

vinte anos depois dele, que ele já tinha. O Campos era um cara brilhante. Então, quando eu entrei, a primeira coisa que eu fiz foi começar a dar capital de giro para as empresas. Eu alonguei o prazo de recolhimento dos impostos. Passaram a recolher IPI em 120 dias, combinado com os Estados, que ampliaram o recebimento de ICMS.

**Fernando – O senhor poderia detalhar essa ampliação de recolhimento do ICMS?**

Delfim – Hoje, você praticamente recolhe o imposto na medida em que faturou. Se você puder recolher o imposto cento e vinte dias depois do faturamento, o que acontece? O imposto vira capital de giro para você, a custo zero. Isso, inclusive, impactou a taxa de juros do mercado, porque reduziu a demanda de crédito. Isso iniciou um processo, mas não foi só isso, foi uma mudança profunda nos códigos tributários, mas de qualquer jeito, você iniciou um processo de crescimento. E havia fatores de produção disponíveis por causa da recessão. Daí pra frente, a coisa engrenou. Engrenou e foi embora. Na verdade, você teve um período bastante grande de crescimento. Mas o Brasil já vinha crescendo. Se você pegar o Brasil de quarenta e cinco a oitenta e quatro, o Brasil cresceu a seis e meio, sete por cento ao ano. E, nesse período, talvez tenha sido o crescimento maior do mundo. Agora, tudo isso, com um apoio muito forte ao setor agrícola, para combater a inflação e aumentar a oferta da agricultura. E quando você olha, vê o seguinte: que de sessenta e sete a setenta e quatro, o PIB cresce sete por cento ao ano, e a inflação vem de quarenta para vinte.

**Fernando – O período do “milagre” desequilibra e joga para cima essa média.**

Delfim – Eu estou falando só sobre o período do milagre. Mas não existe milagre. Milagre é efeito sem causa.

**Fernando – É que ficou convencionado como período do “milagre econômico”.**

Delfim – Isso foi uma sacanagem do Campos.

**Fernando – Ah, é?!**

Delfim – Ele disse que existe milagre alemão, existe o milagre japonês, agora milagre, milagre é só o brasileiro (risos). Mas o importante é isso. Você introduziu a correção monetária, que depois, quando aconteceram choques, mostrou que tinha muitos

inconvenientes, mas que durante anos funcionou maravilhosamente bem. Nunca houve corrida. O Brasil nunca deixou de ter moeda. No Brasil, nunca o dólar foi moeda. Aqui se inventou a ORTN. Então, tudo isso é um processo de aprendizado, em que você vai resolvendo os problemas à medida que eles vão chegando.

**Fernando – E os senhores tinha autonomia de trabalho, de colocar o pensamento na prática? O Roberto Campos, Otávio Gouveia de Bulhões, o senhor no seu período, depois o Simonsen e o Reis Velloso. Os senhores tinham autonomia e aparo institucional para isso?**

Delfim – Na verdade, é o seguinte: você estava num regime autoritário. O Congresso funcionava. Esse negócio de que o Congresso não funcionava é história, tá certo? Mas você tinha, na verdade, uma centralização de Poder, porque os governadores - não depois de oitenta e dois, mas antes -, eram escolhidos. Ou seja, existia uma grande unidade de pensamento entre a União e os Estados, e também nos grandes municípios não tinha eleição. Você tinha na verdade uma coordenação melhor do que você tem normalmente.

**Fernando – Como em todo governo no mundo, certamente aqui tinha grupos de interesse, com suas demandas e tudo.**

Delfim – Claro que sim.

**Fernando – Como os senhores faziam para lidar com isso e, ao mesmo tempo, não prejudicar a política econômica?**

Delfim – Não, não, no caso aqui é muito interessante. Por exemplo, na área econômica, nunca houve censura. Nunca houve censura não é por outro motivo. É que na área econômica existia um grupo militar importante, e chefiado pelo general Afonso Lima, da tal linha dura.

**Fernando - de Albuquerque?**

Delfim – É, de Albuquerque Lima, que comandava a tal linha dura. E eles, da linha dura, tinham uma política econômica contrária àquela que estava sendo executada. Eles eram cepalistas. O Afonso tinha feito um curso na Cepal, então achou que era economista, tinha lá um projeto de crescimento. De forma que eles nunca exerceram a censura na área econômica, que era para a área econômica cair.

**Fernando – Mas o governo Médici foi identificado com a linha dura, não foi? Se o Médici era ou não, isso é outra coisa, mas foi identificado...**

Delfim – De jeito nenhum. Vocês estão confundindo duas coisas: vocês estão confundindo um estamento que saiu do controle e que cometeu barbaridades, com a linha dura. A linha dura era um pensamento, digamos, desenvolvimentista na linha cepalina.

**Fernando – Como a linha dura estaria atuando para derrubar o programa econômico do próprio governo que ela estaria identificada?**

Delfim – Ela não está identificada com o governo Médici. Na verdade há uma grande incompreensão sobre o processo. Nunca houve interferência militar no processo econômico. Nunca houve. Pelo contrário. A tentativa de interferência militar era para instituir uma nova política econômica. O Afonso de Albuquerque Lima comandava essa linha. Aqui fica se confundindo linha dura...não é a linha dura que cometeu tortura. Esse é um outro problema.

**Fernando – A linha dura queria uma política nacionalista.**

Delfim – É. Depois ela, na verdade, se dissolveu, porque eles foram promovidos, mudaram de lugar, foram removidos, o Afonso foi embora, acho que ele saiu do governo em sessenta e nove. Inclusive disputou eleição com o Médici. Aí foi trabalhar no setor privado, com o genro dele lá. E depois se acabou.

**Fernando – A área tinha autonomia total então para botar as ideias em prática.**

Delfim - Não, não, não. Você primeiro, no início do ano, expunha o programa. E aí, em reunião com o presidente, com o chefe da Casa Civil, com o chefe da Casa Militar, você expunha o que iria fazer. Enquanto você estivesse dentro daquele programa, não tinha interferência. No primeiro momento em que saísse do objetivo que você tinha fixado, você tinha de voltar e reconversar internamente. E tinha reuniões diárias com o presidente. No mínimo, semanais. No mínimo. Não existia esse negócio de você fazer o que quer, não.

**Fernando – Eu digo assim, um certo insulamento de ação para justamente evitar grupos de interesses puxando para lá, pra cá.**

Delfim – Mas os grupos de interesse não tinham condição de intervir, porque você desmontou isso. O grupo de interesse age através do Congresso. E qual é a disfuncionalidade da democracia? É quando o poder econômico se apropria do Congresso. Aí a democracia fica disfuncional. E foi o que aconteceu agora. Essa crise que nós vivemos, foi isso. Como é que pode ter esse incesto violento entre uma parte do Estado e uma parte do setor privado? Eles tinham se apropriado do poder.

**Fernando – Interessante. Desculpe voltar um pouco nisso, mas só para entender essa virada, porque o social learning usa muito a autonomia tecnocrata, a esfera política e a esfera técnica, relacionando essas duas arenas. Gostaria de saber apenas o seguinte, embora o país estivesse crescendo, havia uma reclamação da retratação do período 64-66.**

Delfim – Não, na verdade tinha uma luta política. E é claro que provavelmente existiriam políticas alternativas que a oposição queria por em prática, mas isso é normal. O que existia, a maior restrição da oposição, era de que isso promovia uma distribuição de renda defeituosa, uma má distribuição da renda. Por quê? Você tinha, comparando a renda do primeiro decil com a renda do décimo decil, você tinha uma diferença enorme. Primeiro, porque os que estavam no décimo decil tinham tido oportunidade de se formar, de estudar, e o primeiro decil tinha o exército de reserva fora. À medida que ele evoluía... então, você tinha um exército de oferta e um excesso de demanda.

Só que a ideia de que o Gini é um índice de bem-estar, é falso. Por quê? O que mede o Gini? Distância. O Gini pode estar subindo, e todos podem estar melhorando, desde que o setor, digamos, o décimo decil cresça mais rápido do que o primeiro decil. O primeiro decil pode estar dobrando. Se o último decil está triplicando, todos estão melhorando, e o Gini está crescendo. A maior parte das pessoas confunde o Gini com medida de bem-estar. O Gini não é medida de bem-estar. O Gini é medida de distância entre as pessoas. É claro que quando cresce a distância entre as pessoas, as coisas ficam menos agradáveis. Mas é possível que todos estejam crescendo, só que estão crescendo em velocidades diferentes. Ou seja, o bem-estar está obviamente crescendo, mas o Gini também está crescendo.

**Fernando – Nesse sentido, de todos melhorarem, lendo a bibliografia a respeito do período, a impressão que eu fiquei é de que os senhores, no período do**

**senhor, como hipótese, tiveram uma maior sensibilidade de construir políticas que favorecessem o consumo e a produção, e de certa forma satisfizessem melhor as camadas sociais...**

Delfim – Mas isso aqui é o seguinte: isso estava no programa inicial. Você precisava expandir as exportações com produtos industriais. E se você olhar, o aumento da produção de bens de consumo industriais foi gigantesco. Você construiu toda uma indústria. Mas você construiu uma indústria, toda ela, com base exportadora. Se você olhar, nesse período, a relação entre o valor das exportações industriais do Brasil com relação ao valor das exportações mundiais industriais, a do Brasil cresceu quinze por cento ao ano. Você teve uma expansão dramática das exportações por causa de uma política de exportação. Mas não era só o câmbio que era, na verdade, bem calibrado e confiável. Você tinha um drawback<sup>77</sup> verde e amarelo, qualquer coisa que você fosse importar, para exportar, não tinha tarifa, não tinha nada, um trabalho brilhante. Você tinha um sistema de crédito para exportação. A indústria automobilística teve um befieix<sup>78</sup>, que era de base exportadora. E tudo isso foi destruído depois de oitenta e quatro.

**Fernando – Com a história do câmbio...**

Delfim – Quando você usou de novo o câmbio para controlar a inflação, você voltou com o status quo antes de sessenta e quatro. O Brasil não cresce há trinta anos.

**Fernando – E o segundo PND, como o senhor observa? Continua o aprendizado, ou não?**

Delfim – O segundo PND eu acho que é...eu não gostaria de falar... eu acho que aquilo é uma furada danada. Destruiu a indústria. Ao contrário do que dizem todos os grandes industriais brasileiros, faliram. Faliram! Receberam subsídios gigantescos,

---

<sup>77</sup> O regime aduaneiro especial de drawback, instituído em 1966 pelo Decreto Lei nº 37, de 21/11/66, consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado. O mecanismo funciona como um incentivo às exportações, pois reduz os custos de produção de produtos exportáveis, tornando-os mais competitivos no mercado internacional. Fonte: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/drawback>

<sup>78</sup> “As empresas fabricantes de produtos manufaturados que tiverem Programa Especial de Exportação gozarão, na forma deste Decreto-lei, de isenção dos impostos sobre a importação e sobre produtos industrializados bem como dos demais benefícios previstos neste Decreto-lei” – Fonte: [DECRETO-LEI Nº 1.219, DE 15 DE MAIO DE 1972. http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1219impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1219impresao.htm)

foram induzidos a investimentos gigantescos, e depois quebraram. Basta estudar o que aconteceu com a indústria depois disso.

**Fernando – Dentro da ideia do aprendizado, eu li alguns analistas falando que o governo Geisel se viu pressionado, apesar da recessão externa, de certa forma continuar o crescimento do período anterior, até para fortalecimento político e para não ter um choque social, ao invés de retrain.**

Delfim – O Geisel ficou prisioneiro das próprias atitudes do Geisel. Se o Geisel não tivesse sido cabeça dura e tivesse entendido, no anos de setenta e dois, que ia ter uma crise do petróleo, nós teríamos feito em setenta e dois contratos de risco, coisa que ele recusou, porque ele era presidente da Petrobrás. (Se tivéssemos feito esses contratos de risco) quando veio a crise, em setenta e quatro, nós estaríamos melhor preparados para enfrentá-la. Mas ele pagou o preço, porque em setenta e quatro ele teve de ir à televisão dizer: “eu vetei isso no passado, mas agora sou obrigado a fazer contrato de risco”. O Geisel teve de se endividar. Aí, todo o endividamento é de setenta e cinco a setenta e nove, é do período do Geisel.

Mas se ele não tivesse se endividado, o Brasil teria virado Bangladesh. Quer dizer, o endividamento foi, na verdade, um recurso absolutamente necessário. Como existia crédito no mundo, você fez. Não foi só o Brasil. O Brasil quebrou, mas o mundo quebrou. Mas o brasileiro só olha para o umbigo dele. Ficam imaginando que foi aqui...não, o mundo quebrou. A União Soviética quebrou, nessa crise, como quebraram todos os seus satélites. Demorou depois vinte anos para mostrar como tinha quebrado. Ou seja, você estava diante de um momento em que a taxa de juros era muito baixa, a oferta de liquidez era gigantesca, e você botou em moto-contínuo. Você tomava emprestado, o banco te emprestava dinheiro, com esse dinheiro você pagava o árabe, e o árabe depositava no banco de novo. Ficou um moto-contínuo e a dívida foi se abrindo. Quando veio o Volker<sup>79</sup> para enfrentar a inflação americana, passa o juros para vinte por cento. Aí quebrou todo mundo.

**Fernando – No início da nossa conversa o senhor falou que foram dois momentos e em 1974 houve uma ruptura.**

---

<sup>79</sup> Paul Volcker, presidente do FED (Banco Central americano), entre 1979 e 1987, o qual elevou as taxas de juros americanas de 11.2% em 1979 para 20% em 1981

Delfim – Houve uma ruptura clara. Primeiro: no momento em que você saiu daquela política de combate à inflação, que ia levar anos, para uma política de ver a inflação como uma inflação de custos. E funcionou.

**Fernando – Tá, em sessenta e sete.**

Delfim – Isso. Depois, a política do Geisel não tem nada que ver com a política econômica até setenta e quatro. A política do Geisel é uma outra política, a do tripé - um terço do estado, um terço privado e um terço estrangeiro -, tem de estudar isso com cuidado e, ah, “teve um aumento de produção”...teve, só que quebrou a indústria.

**Fernando – Pelo endividamento...**

Delfim – Porque não tinha demanda! Não tinha demanda...então, no fundo foi o que acontece com todo...ah, vou construir uma indústria naval! Aí eu faço uma encomenda de vinte navios. Aí a indústria naval faz, faz, faz...quando termina, não tem mais demanda. Então as empresas quebraram, o sistema ferroviário inteiro... bom, basta ver uma ferrovia do aço, que até hoje acho que não terminou.

**Fernando – Aquela que ligaria Belo Horizonte – São Paulo...**

Delfim – Até hoje acho que não terminou. Uma ferrovia fantástica (tom irônico)... Não precisava carregar minério a oitenta quilômetros por hora...

**Fernando – O senhor falou que o paradigma era um keynesiano manco, hidráulico...**

Delfim – Keynesianismo de pé quebrado..

**Fernando – Em que sentido o senhor disse isso?**

Delfim – No sentido de que, na verdade, sem demanda, você não consegue fazer nada. É uma forma mais primitiva de entender Keynes....que é uma outra coisa....aliás, o Keynes e o Marx são dois gênios muito maltratados pelos seus epígonos.

**Fernando – Os resultados da política econômica são vistos pelos críticos como tendo promovido desigualdade de renda...**

Delfim – Essa é a crítica básica. Mas essa crítica está apoiada em quê? No aumento do índice de Gini. Essa é uma crítica infantil, porque confunde Gini com bem-estar. O

Lula (ex-presidente Luiz Ignácio Lula da Silva) deu o maior depoimento, em noventa e três, de que conseguiu comprar o primeiro Volkswagen (naquela época do Milagre).

**Fernando – Eu me lembro, no programa do Jô Soares, exibido na época pelo SBT, não foi?**

Delfim – É, foi lá. E o que acontece? Eu tenho emprego aqui hoje, mas se amolar eu atravesso a rua e tenho outro emprego lá e melhor.

**Fernando – E isso foi para camadas que não tinham...**

Delfim – Foi para todos. Como existia um exército de reserva, que estava na agricultura, que estava sendo absorvido, no primeiro decil da distribuição, crescia. Mas crescia menos do que no segundo decil.

**Fernando – Pode esclarecer melhor?**

Delfim – Ao dividir a distribuição de renda em dez, você tem os primeiros que vão de um a dez por cento dos mais pobres; de dez a vinte por cento dos mais pobres; de vinte a trinta por cento dos mais pobres; até chegar nos noventa a cem por cento dos mais ricos.

***Obs:** Neste ponto, o professor Delfim Netto faz comentários sobre a escolha do meu tema de tese:*

Delfim – Deixa eu te dizer, uma coisa importante é você ter um enfoque objetivo. O debate ideológico sempre é muito pobre. E é o que acontece. Como é agora! Você está vendo... Então eu acho muito interessante que as pessoas estejam começando agora a fazer essas teses de Doutorado de modo a esclarecer realmente o que aconteceu. Não aquilo que a gente dizia no debate político, no calor do debate, em que você tinha o governo e a oposição, em que existiam muitas coisas. O governo tinha coisas boas, e coisas muito ruins. Então, na hora do debate, você confunde tudo. E aos poucos vai..

**Fernando – Decantando...**

Delfim – Decantando...e também você vai ver como de fato essa expertise foi destruída...

**Fernando – O senhor acha?**

Delfim – Ela foi destruída. Começou no governo Sarney. Acho que a morte do Tancredo foi um acidente terrível para o desenvolvimento do Brasil. Tancredo jamais teria feito uma reforma constitucional. Ia fazer uma mudança lá de seis ou sete entulhos autoritários e ia conservar o poder. Acho que ele e o Dornelles teriam feito a estabilização.

**Fernando – A reforma constitucional que o senhor fala foi ruim...**

Delfim – Do meu ponto de vista foi excelente. Eu fui constituinte. A Constituição brasileira, se você pegar os princípios e os direitos, não tem igual no mundo.

**Fernando – Só não entendi por que o senhor disse que o Tancredo manteria o desenvolvimento econômico...**

Delfim – Porque o Tancredo teria conservado a linha, o projeto de desenvolvimento.

**Fernando – Independentemente das melhorias sociais...**

Delfim – Ah, lógico, e acho que seria o Dornelles o ministro já escolhido, eles teriam estabilizado, feito um plano de estabilização...

**Fernando – Ao invés do Plano Cruzado, o senhor fala.**

Delfim – Não, jamais existiria o Cruzado. Jamais existira o default do Dilson Funaro, que tirou o Brasil do mercado por dez anos. Os erros que foram cometidos são uma barbaridade. Mesmo depois, um plano, uma joia, o Real, um plano que é uma joia, do ponto de vista do combate à inflação. Mas que é uma porcaria do ponto de vista do desenvolvimento.

**Fernando – Por quê?**

Delfim – Porque não produziu crescimento. Transformou o combate à inflação num fim em si mesmo. Porque nunca de fato fez o que tinha de fazer, que era o ajuste fiscal. O governo (Fernando Henrique) teve de ir ao Fundo Monetário duas vezes. Então nessa tua linha, você vai chegar nos tempos atuais, não é?

**Fernando – Vou tentar.**

Delfim – Você vai ver....vai ser uma coisa muito interessante, em que você vai vendo uma coisa interessante. Quanto mais sofisticado parece o burocrata, ou se quiser, o tecnocrata, menos perspectiva de crescimento ele tem.

**Fernando – O senhor então, não se considerava um tecnocrata na essência da palavra...**

Delfim – Eu não sou um tecnocrata. Eu sou um político que fazia política econômica. Aliás, quando terminou o meu mandato, houve a eleição, em oitenta e seis. Em oitenta e quatro terminou o mandato (de ministro do governo João Figueiredo), em oitenta e seis eu me elegi deputado. Só tinha três sujeitos do regime autoritário lá (no Congresso). Eu, o (Jarbas) Passarinho e o (Roberto) Campos. E eu escrevi um livro: “Só o Político pode salvar o Economista”.