

XXIX Congresso Latinoamericana de Sociología – ALAS, Chile 2013

## **Entre as ideias econômicas e as decisões políticas: ciência e tecnologia no regime militar**

Investigação em curso

GT 1 – Ciência, tecnologia e inovação

Resumo: Este trabalho busca analisar o papel de alguns desses atores que, em postos chave como ministros da área econômica – Fazenda e Planejamento, ajudaram a conduzir ou a levar adiante as políticas brasileiras de ciência e tecnologia durante o Regime Militar. Nossa hipótese é a de que a elite econômica dos governos, influenciou decisivamente, de modo voluntário ou não, para o ordenamento das políticas científicas e tecnológicas, muitas vezes enfrentando divergindo dos rumos ou objetivos propostos pelos grupos militares que se alternavam no poder executivo.

**Ailton Laurentino Caris Fagundes - USP**

**Planejamento Estatal – Regime Militar – Pensamento Econômico**

O golpe militar de 1964 é levado a cabo como uma reação às situações estruturais e conjunturais do país, visto aos olhos dos militares como caótico. Não há por trás dele um conjunto bem definido de propostas ou de um projeto claro de nação. Ainda que debates acerca da condução ideal da política ou da economia viessem ocorrendo entre os grupos golpistas é com a escolha dos ministros Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões que uma linha de ação econômica seria efetivamente formulada e conduzida. Se, como sugere Bresser-Pereira, o regime militar impõe uma nova interpretação do país e essa sustenta todo o projeto dos seus governos sob o lema segurança e desenvolvimento, Golbery do Couto e Silva é o principal mentor das ideias de segurança e Roberto Campos é o grande formulador do projeto de desenvolvimento<sup>1</sup>.

Dentro do pensamento liberal é bem possível encontrar um espaço onde se possa encaixar as ideias de Roberto Campos, de vários modos ao longo de sua trajetória ele foi efetivamente um economista liberal mas, a princípio, é um equívoco associá-lo ao campo ortodoxo radical, ao *laissez-faire* ou às ideias neoliberais. É certo que ao longo de sua vida intelectual, Campos foi se tornando cada vez mais um defensor ardoroso da iniciativa privada e um crítico do intervencionismo estatal, contudo pelo menos nas décadas de cinquenta e sessenta, certamente é mais correto classificá-lo como desenvolvimentista, com suas peculiaridades e preocupações monetaristas, mas um defensor de uma forte atuação do Estado e do planejamento.

Essas ideias não eram contrárias às suas posições políticas conservadoras nem à sua defesa intransigente do capitalismo. Acreditava na livre iniciativa e na eficiência das forças do mercado mas não no equilíbrio natural, daí suas posições quase sempre

---

<sup>1</sup> Bresser Pereira classifica os dois como os principais intérpretes da formulação autoritária-modernizante do Brasil que seria a base ideológica da aliança autoritária tecnoburocrática-capitalista que governaria o país durante o regime militar. Cf. PEREIRA, Luiz Bresser. “Interpretações sobre o Brasil”. In. *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimento*. – Petrópolis: Vozes, 1997. (p.26).

favoráveis às soluções privadas apoiadas num forte respaldo de uma política econômica com intensa presença estatal. Nesse sentido é importante lembrar que, na presidência de Juscelino Kubitschek, foi o principal articulador e responsável pelo Plano de Metas.

Para Celso Furtado, nesse período, Campos era *um homem essencialmente preocupado com a modernização do país* e os seus interesses pelo planejamento decorriam *de uma preocupação quase obsessiva em reduzir o campo da 'irracionalidade' na política*<sup>2</sup>. A questão da racionalidade econômica, enquanto oposição à irracionalidade da política impõe uma quase exigência de bases tecnocráticas para a sustentação de políticas econômicas. Essa racionalidade não se afasta do pensamento desenvolvimentista mas, ao contrário, se encaixa nele como um outro lado de uma mesma moeda; se o intervencionismo pode ser ruim enquanto princípio, é bom e necessário enquanto exigência da conjuntura e do quadro econômico; o próprio Campos diz que *para o economista preocupado com o aumento do capital produtivo da sociedade, a ideologia do desenvolvimento é quase tão axiomática quanto é para o militar a ideologia da defesa*<sup>3</sup>.

Não se trata de questão meramente pragmática, Campos conhece e critica tanto a defesa do livre mercado quanto a teoria do crescimento espontâneo. Na Escola Superior de Guerra, ele havia defendido que a fase do desenvolvimento econômico espontâneo havia terminado e que os países subdesenvolvidos tinham *aguda necessidade de planificação*, embora observasse que devido à escassez de capacidade técnica e humana para planejar, o caminho mais adequado para o desenvolvimento estaria naquilo que ele denomina de recurso intermediário, que seria *a seleção de pontos de germinação, consistentes num determinado número de investimento básicos, que seriam objeto de cuidadoso planejamento, e sobre os quais se concentraria predominantemente a ação governamental*<sup>4</sup>.

Como conferencista foi um homem influente dentro da ESG onde por mais de dez anos pode expor e discutir seu pensamento. Essa proximidade com os militares explica sua entrada no governo, Castello Branco o escolheu pelo o fato de tê-lo ouvido em suas conferências e ter concordado com o seu pensamento<sup>5</sup> e suas ideias acerca da questão do poder nacional; aliás, bastante próximas daquelas desenvolvidas naquela Escola<sup>6</sup>. Suas teorias evidenciam o desenvolvimentismo da equipe econômica pós-64. Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen, Octavio Gouveia Bulhões e, posteriormente, Delfim Netto e sua equipe, distinguiram-se do pensamento da Cepal, de Celso Furtado, Raul Prebisch e outros em diversos aspectos, mas não deixavam de

---

<sup>2</sup> FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (p.154-5).

<sup>3</sup> CAMPOS, Roberto. *Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico*. – Escola Superior de Guerra, s/d. (p. 13).

<sup>4</sup> CAMPOS, R. (s/d). *Op. cit.*, p. 13.

<sup>5</sup> Cf. STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. – Rio de Janeiro: Artenova, 1975. (p.136).

<sup>6</sup> Essas conferências foram publicadas e podem ser encontradas em CAMPOS, Roberto. *Ensaio de história econômica e sociologia*. – Rio de Janeiro: Apec, 1964.

participar do mesmo campo de economistas, com fortes influências keynesianas,<sup>7</sup> que defendiam a intervenção estatal ampla e o planejamento como forma de acelerar o desenvolvimento econômico.

Seu pensamento acerca do desenvolvimento em grande medida se encaixa naquelas noções de processo linear contínuo e sem antagonismos entre as nações. O problema do subdesenvolvimento poderia ser solucionado dentro do capitalismo, e isso se daria a partir dos esforços nacionais e de políticas econômicas adequadas. A compreensão da questão passa pela teoria de Ragnar Nurkse, que propunha a existência de um círculo vicioso de pobreza que começava pela baixa produtividade, que acarretava uma renda baixa e uma capacidade de poupança irrisória e, portanto, incapaz de gerar tanto poupança quanto acumulação de capital, o que impede o investimento e, como consequência, mantém a produtividade estagnada<sup>8</sup>. Para sair desse ciclo faz-se necessário mexer nos seus pontos de barreira: aumentar a acumulação e a poupança internas para possibilitar os investimentos e recorrer à poupança a aos investimentos externos.

Como Nurske, boa parte da literatura econômica parte do princípio de que há um dilema entre equidade e eficiência ou, dito em outros termos, há uma incongruência entre distribuição de renda e crescimento econômico. Para os técnicos responsáveis pela condução da economia, estaria nessa incongruência a maior falha das ideias econômicas do nacional-desenvolvimentismo, que almejava alcançar o desenvolvimento apoiando a repartição da pouca riqueza que o país possuía. Nas palavras de Roberto Campos<sup>9</sup>, distribuição e crescimento são dois cavalos que não marcham na mesma direção, e cada país deve estar preparado para tomar a dolorosa decisão sobre qual dos dois montará.

Não havia razão para dúvidas: o crescimento é o objetivo fundamental, pois é ele que traz as condições para a resolução dos demais problemas. Assim, pensar numa possível distorção nas relações entre crescimento e distribuição não faz sentido, pois o crescimento rápido, *mais cedo ou mais tarde, e se houver consciência política, mais cedo que tarde, leva, também, a uma melhoria da distribuição. A recíproca não é verdadeira. Um sistema distributivo justo, porém de crescimento lento, não faz, outra coisa, na realidade, senão distribuir pobreza.*<sup>10</sup>

Podemos ampliar essa visão ou escolha para duas décadas de política econômica do regime militar. Ainda que tenha havido diferentes níveis de preocupação governamental e pressão da sociedade por uma maior igualdade social, o fato é que a preocupação primeira sempre foi o crescimento da riqueza, ainda que isso contribuía

---

<sup>7</sup> Desde o término da Segunda guerra o *mainstream* econômico era formado pelo pensamento keynesiano. Era ele quem, baseado no axioma do desequilíbrio, formulava e apresentava as condições ou restrições para o desenvolvimento, defendendo a necessidade uma intervenção exógena no mercado que possibilitasse o crescimento da demanda e a promoção do crescimento. Entre seus principais expoentes estavam Albert Hirschman, François Perroux e Gunnar Myrdal, para quem o jogo das forças de mercado tende a aumentar as desigualdades regionais, beneficiando os países mais desenvolvidos.

<sup>8</sup> Cf. NURKSE, Ragnar. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. – Oxford: Blackwell, 1953.

<sup>9</sup> CAMPOS, Roberto. *Ensaio de história econômica e sociologia*. – Rio de Janeiro: Apec, 1964. (p.115).

<sup>10</sup> Palavras proferidas no Fórum de Política Internacional, promovido pela Fundação Getúlio Vargas, em seus comentários à palestra de Hans W. Singer. In. RATTNER, Henrique. *A crise da ordem mundial*. – São Paulo: Símbolo, 1978. (p.53).

para o aumento das desigualdades. Nisso Delfim é a referência maior, com seu aforismo de que é preciso primeiro que o bolo cresça antes que seja possível dividi-lo. Na prática isso significa que não apenas deixa-se de privilegiar as políticas distributivas mas ainda que elas no longo prazo são ineficientes, inadequadas e deletérias, pois sendo a acumulação e a poupança pré-requisitos para o investimento faz mais sentido concentrar o pouco que se tem, buscando a sua maximização, do que dividi-lo em parcelas insignificantes. Concentrar recursos para investimentos significa na prática aumentar ainda mais a concentração de renda.

Companheiro de Campos na condução da economia durante o governo de Castello Branco, Bulhões divergia pouco dessa visão acerca dos problemas fundamentais do desenvolvimento nacional. Bielschowsky<sup>11</sup>, avalia que antes do Golpe Campos pode e deve ser posto ao lado dos desenvolvimentistas enquanto Bulhões seria um dos líderes do pensamento neoliberal, ao lado de Eugenio Gudin. Mas as divergências anteriores perderiam força quando ambos estão no governo, seja diante do pragmatismo exigido pelas necessidades, seja pela inquestionável predominância de Campos.

Guido Mantega, por outro lado, classifica Bulhões como um desenvolvimentista autoritário, colocando-o ao lado de Campos e outros responsáveis pela fermentação do projeto econômico da nova aliança de forças que assume o poder em 64<sup>12</sup>. Lourdes Sola trabalha de modo a casar essas duas visões: embora veja Bulhões ao lado dos neoliberais, como um sujeito identificado com as ideias de Gudin, ela lembra que muito antes de chegar ao ministério ele já reconhecia como evidentes as diferenças estruturais que separavam o Brasil e os países centrais e, por conta dessas diferenças e para superá-las, admitia a necessidade de intervenção estatal na coordenação da política de investimentos<sup>13</sup>.

Bulhões trabalhou com Eugenio Gudin foi nesse contato que formulou boa parte das suas ideias econômicas, mais conhecidas, aliás, pelo que fez e falou do que pelo que escreveu. Como economista não chegou a produzir trabalhos teóricos ou análises mais profundas e nesse item a diferença seria marcante, como assinala Francisco de Oliveira: comparado a Roberto Campos, faltava a Bulhões uma interpretação do Brasil<sup>14</sup>; ele carecia de uma explicação ampla e geral dos problemas fundamentais da sociedade brasileira e essa falta foi preenchida pelo pragmatismo; um pragmatismo ancorado nos pressupostos de Campos.

Por mais que fosse inegável a influência do pensamento de Eugênio Gudin, não se pode simplesmente confundir a defesa da ortodoxia e as preocupações monetaristas do governo Castello Branco com adoção de qualquer liberalismo. Ao assumir o Ministério do Planejamento, Campos buscava pôr em prática algumas de suas crenças, casando-as com as necessidades, os interesses e as ideias gerais do novo governo. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), feito em parceria com Mario Henrique Simonsen, seria a principal mostra desse casamento. Enquanto isso, Bulhões, no comando do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, seria encarregado de executar a reformulação da nova estrutura administrativa e produtiva do

---

<sup>11</sup> BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)*. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. (p. 38 e ss.).

<sup>12</sup> MANTEGA, G. (1997) *Op. cit.*, p.112-3.

<sup>13</sup> SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas*. – São Paulo: Edusp: FAPESP, 1998. (p.88).

<sup>14</sup> MANTEGA, Guido e José Marcio Rego. *Conversas com economistas brasileiros II*. – São Paulo: Ed. 34, 1999. (p.95).

Estado e teria papel fundamental no processo de organização da agenda das políticas de modernização.

Mais do que conhecer as origens importa, contudo, entender porque essas ideias se encaixam com o projeto de governo gestado nas Forças Armadas. Dreyfuss<sup>15</sup> sugere que seria Eugênio Gudim o grande mentor intelectual de toda uma geração de técnicos que ocuparia os principais cargos da área econômica dos governos militares. Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen e Delfim Netto teriam sofrido sua influência e teriam, como ele, compreendido a importância que as inovações técnicas e organizacionais, que estavam sendo introduzidas pelas empresas multinacionais, tinham para o processo de crescimento. Segundo ele, esses técnicos, enquanto intelectuais orgânicos, apurariam e disseminariam novos valores para as elites, através, por exemplo, de seminários e conferências em lugares como a ESG, associações comerciais e industriais e *através da criação de organizações de ação que se tornariam os focos de suas atividades ideológicas*.

De fato os três primeiros da lista fizeram parte de um mesmo grupo, a Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas. A Consultec, como ficou conhecida, era, um importante e bem-sucedido escritório técnico, não apenas pela qualidade profissional de seus membros mas também pela capacidade política aliada e ampla penetração nos canais tecno-burocráticos e, ainda, pela conexão que seus membros teriam com o grupo de poder formado pelos interesses multinacionais e associados<sup>16</sup>.

Essas ideias, no entanto, não se encaixam facilmente em qualquer concepção ou conceituação de neoliberalismo. De acordo com Mantega<sup>17</sup>, o pensamento daquele grupo de técnicos gravitava em torno das teorias desenvolvidas por autores que tiveram forte relação com o surgimento e a evolução das teorias do desenvolvimento de economias periféricas, como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Ragnar Nurkse e Hans Singer. Nessa perspectiva, os economistas que viriam a ter posições chave no governo militar acreditavam na necessidade de se conseguir um nível de poupança interna capaz de impulsionar o crescimento e, seguindo a lógica das formulações de Hans Singer<sup>18</sup>, isso só seria possível com a manutenção de uma acentuada desigualdade de renda capaz de permitir que as classes abastadas pudessem direcionar rendimentos para os investimentos necessários.

Junta-se a essa lógica a Teoria do Desenvolvimento Equilibrado, de Rosenstein-Rodin e Ragnar Nurkse<sup>19</sup>, segundo a qual as ondas de investimentos necessárias ao crescimento dos países periféricos não poderiam ser capitaneadas pelos empresários locais e, por conta disso, deveriam ser promovidas pelo Estado e dirigidas para alguns ramos produtivos capazes de dinamizar o conjunto da economia e a contribuição dos estudos de Allyn Young<sup>20</sup> sobre a importância dos investimento externos, segundo os

<sup>15</sup> DREYFUSS, René. *A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. – Petrópolis: Vozes, 1981. (p.74).

<sup>16</sup> DREYFUSS, R. (1981). *Op. cit.*, p.86.

<sup>17</sup> MANTEGA, G. (1997). *Op. cit.*, p.113.

<sup>18</sup> SINGER, Hans. "O mecanismo do desenvolvimento econômico". In. AGARWALA, A. e S. Singh, (org.). *A Economia do subdesenvolvimento*. – Rio de Janeiro: Forense, 1969.

<sup>19</sup> Cf. NURKSE, Ragnar. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. – New York: Oxford University Press, 1951. ROSENSTEIN-RODAN, Paul. "Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe". In. *Economic Journal* v 53, nº 210/211, 1943.

<sup>20</sup> YOUNG, Allyn. "Increasing Returns and Economic Progress". In. *Economic Journal*, dez, 1928.

quais a abertura dos países ao capital estrangeiro permitiria dinamizar os mercados internos mesmo num cenário de baixa poupança interna<sup>21</sup>. Para Mantega, não obstante fosse fortemente influenciado pelo pensamento econômico de Schumpeter, as linhas mestras do modelo autoritário de desenvolvimento adotado pelo regime militar levava em conta a fragilidade do empresariado brasileiro e, por conta disso, preconizava o papel do Estado como agente fundamental para a promoção das ondas de investimentos necessárias ao crescimento.

Para a equipe econômica, o fim do pacto populista e a instituição de um governo autoritário permitiriam que, longe das pressões populares, a tarefa de conduzir o país nos devidos trilhos do desenvolvimento pudesse ser levada adiante. Conter salários, aumentar tarifas públicas, refrear o consumo e concentrar renda são certamente políticas impopulares e que causam desgastes a qualquer governo, mas no ideário daqueles técnicos era uma necessidade da qual não se poderia fugir. Nos seus discursos, a visão imediatista dos agentes econômicos e dos indivíduos e a busca de lucro rápido e consumo imediato não eram condizentes com os interesses nacionais de médio e longo prazo, que sem dúvida eram mais importantes, e devia ser refreada. O dinamismo do mercado viria, como se supunha, dos investimentos estrangeiros, que naquele momento poderiam substituir os investimentos públicos e privados nacionais e, ao mesmo tempo, reduzir as pressões inflacionárias e de balanço de pagamento.

De fato uma análise das políticas adotadas dá credibilidade a essa interpretação acerca dos fundamentos teóricos desses economistas, mas resta ainda saber o quanto essas ideias e quanto os interesses dos técnicos ligados à Consultec, ou de seus membros mais importantes, influenciariam as decisões políticas dos governos a partir da década de 1950 e, sobretudo, durante os governos militares. Importa-nos lembrar que o núcleo da Companhia geraria uma importante organização a Análise e Perspectiva Econômica (Apec), um grupo que incorporaria importantes empresários e administradores do governo. Com uma equipe que chegou a ser formada por mais de 150 técnicos a Apec seria uma importante base para a formulação das ideias econômicas que fundamentariam boa parte das críticas ao governo João Goulart e das que mais tarde seriam colocadas em prática durante o regime militar<sup>22</sup>.

O pensamento econômico de Roberto Campos e Otávio Bulhões, ainda que próximo do pensamento econômico neoclássico, não compactua com a plena eficiência do livre mercado, com a teoria do equilíbrio geral, ou com a noção de competição perfeita. Essas ideias baseadas mais em pragmatismo que em teorias, dariam as cartas para a condução da política econômica enquanto os dois permaneceram no comando de seus ministérios e continuariam a tendo um peso considerável nas gestões seguintes. Com Costa e Silva no comando, o regime sofreria grandes mudanças nos seus quadros mais importantes. A equipe montada por Castello Branco, com forte presença do grupo sorbonista, foi quase toda destituída e o número de militares nos altos postos do governo cresceu consideravelmente. Entre as principais áreas do governo praticamente só a econômica ficaria nas mãos de civis, para o Planejamento iria Hélio Beltrão e para a Fazenda Antônio Delfim Netto. O primeiro havia sido chefe do setor de planejamento do governo de Carlos Lacerda, na Guanabara e era figura respeitada entre empresários o segundo ainda era uma figura desconhecida para a maioria dos brasileiros, como

---

<sup>21</sup> MANTEGA, Guido. “Modelos de crescimento e a teoria do desenvolvimento econômico”. In. *Relatório de Pesquisa*, nº3/1998. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisa e Publicações.

<sup>22</sup> DREYFUSS, R. (1981). *Op. cit.*, p.90.

economista estava muito longe de ter o brilho de Roberto Campos ou mesmo a habilidade de Bulhões.

Delfim Netto não era uma escolha previsível, como fora Roberto Campos, não vinha do grupo originado na Consultec, tampouco havia passado pela Apec, não possuía vínculos com a ESG nem com os militares em geral. Aos 38 anos o jovem professor da USP chegara ao posto mais importante na condução da economia do país sem ter que passar por estágios em cargos propriamente políticos. Enquanto acadêmico havia desenvolvido estudos sobre a agricultura brasileira e suas relações com a industrialização do país. A obra que tem maior relevância para a compreensão da sua atuação na vida pública, entretanto, é de outra natureza, trata-se de um estudo de modelos de desenvolvimento, publicado em 1962 com o título *Alguns problemas do planejamento para o desenvolvimento*. Não é uma obra que proporcione maiores contribuições teóricas, mas uma espécie de resenha crítica da literatura corrente sobre o tema; ainda assim é um trabalho que oferece, nos contrastes, alguma nitidez sobre o seu pensamento econômico.

Nesta obra ele afirma, por exemplo, que *é ilusão pensar que existe a alternativa de planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal.*<sup>23</sup> Nessa linha de raciocínio, cabe ao técnico do governo, ao *policy maker*, a tarefa de escolher, entre as variáveis ou possibilidades abertas, aquelas mais eficientes para se chegar ao fim almejado. Não se trata de tarefa fácil, mas tampouco de um caminho impossível, e nesse momento bastava a crença na possibilidade de desenvolver o país para diferenciá-lo de uma parcela importante de notáveis economistas, que sugeriam que as portas do desenvolvimento estariam temporária ou irremediavelmente fechadas<sup>24</sup>.

Numa equação difícil, é possível definir Delfim como um defensor do intervencionismo, mas também como um entusiasta de um liberalismo menos ortodoxo que acredita nas forças do mercado, mas acredita não sem antes ressaltar que *para que o sistema de preços possa funcionar adequadamente, impõe-se que as modificações estruturais mais importantes sejam previstas e superadas antes de se tornarem um fator impeditivo da aceleração do desenvolvimento econômico.*<sup>25</sup> É, portanto, nesse sentido que o Estado deve agir e é nessa linha que o planejamento deve operar.

A despeito da origem distinta, as ideias fundamentais não eram, como se percebe, muito divergentes das dos seus antecessores. O ministro paulista também não professava grande fé na capacidade do livre mercado conduzir o desenvolvimento nacional sem o apoio do Estado e sem políticas de planejamento. Talvez o que o mais o diferenciasse da dupla Campos e Bulhões fosse a menor preocupação com a política monetária ou com o combate à inflação, pontos que para aqueles seriam cruciais dentro da problemática econômica nacional. Seus objetivos principais eram outros e isso ele deixava claro: *não vamos sacrificar a meta de desenvolvimento econômico apenas para passarmos à história como o homem que acabou com a inflação a qualquer custo.*<sup>26</sup> Por

<sup>23</sup> DELFIM NETTO, Antonio. *Alguns problemas do planejamento para o desenvolvimento econômico*. – São Paulo: FEA-USP, 1962. (p.VII).

<sup>24</sup> Nesse momento quem encamparia essa perspectiva mais pessimista era exatamente Celso Furtado, que não exatamente por conta disso foi um dos alvos de suas críticas no livro.

<sup>25</sup> DELFIM NETTO, A. (1962). *Op. cit.*, p.VI.

<sup>26</sup> SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de castelo a Tancredo, 1964-1985*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. (p.142).

traz do discurso mais do que uma mudança de direção havia uma mudança de cenário. A meta principal seria o desenvolvimento, mas essa não era uma busca fácil num país que não havia poupança capaz de patrocinar investimentos. Por acreditar que havia uma tendência do setor privado em consumir imediatamente os lucros que deveriam servir de poupança, Delfim era favorável a uma forte intervenção estatal no sentido de absorver parte desses lucros para empregá-los no setor produtivo via empresas estatais ou empréstimos através de bancos de investimentos.

Delfim que já vinha tratando do problema financeiro no governo Costa e Silva continuou essa tarefa com Médici, centralizou e trabalhou no sentido de gerar crescimento, sobretudo com crédito externo. Entre meados da década de sessenta e início da década seguinte, o crédito externo estava barato, os juros baixos e as ofertas de recursos para o país eram grandes. Na falta de poupança doméstica Delfim trabalharia com a opção mais fácil e barata: crédito externo. Geisel lembraria que o ministro alegava que na falta de poupança própria era preciso aproveitar a poupança dos outros países e utilizá-la; *vamos trazer a poupança do estrangeiro para o Brasil e aplicá-la criteriosamente, para que ela tenha um efeito reprodutor*<sup>27</sup>. Já no governo Costa e Silva e, de modo crescente, nos governos Médici e Geisel, se usaria bastante o crédito exterior. Como os bancos estrangeiros passaram a dispor de muito mais dinheiro, esse crédito foi se tornando ainda mais fácil.

Como expõe Gaspari, o Ato Complementar nº40, promulgado em dezembro de 1968, foi o instrumento de funcionalidade do AI-5 nas relações econômicas do Estado, *transmutando aquilo que poderia ser uma ditadura difusa, entregue a coronéis radicais e voluntaristas, num processo de reorganização do poder*.<sup>28</sup> Para ele os efeitos produzidos reduziram os recursos a serem distribuídos e, por outro, centralizaram os mecanismos através dos quais seriam feitas as transferências. A grande centralização dos recursos, que ao mesmo tempo fragilizava e aumentava a dependência de estados e municípios, permitiria que o governo federal enquadrasse todos os setores que dele dependiam. Assim, Gaspari enfatiza que se o AI-5 servira para dizer o que era proibido no campo da política, o AC-40 informava o caminho a ser seguido no campo econômico e dizia ainda onde estaria o dinheiro para que se fizesse o que era permitido. Com os dois atos juntos, a equipe econômica do governo, ou mais especificamente o ministro Delfim Netto, aproveitou para fazer tudo o que queria e acreditava que precisava fazer. Com o aumento da arrecadação, ainda em 1969 o governo bateria o seu recorde de gastos, consumindo 23,4% do PIB, e ainda assim fecharia o orçamento com superávit. A centralização de recursos ampliou imensamente os poderes do ministro, *Delfim Netto estimou que no final de 1970 os recursos controlados pelo governo federal eram quase o dobro do montante disponível em 1967*.<sup>29</sup>

O crescimento extraordinário do período do milagre não foi suficiente para que o principal nome da área econômica fosse mantido no governo. O estilo centralizador do ministro certamente foi um dos motivos para que Geisel não o quisesse em seu governo. Entre 1974 a 1979 a política econômica teria sua direção compartilhada entre Reis Velloso, que continuaria no comando do Planejamento, sem a sombra de Delfim, e Simonsen, na Fazenda. Nesse período, diante dos novos desafios, o regime militar buscava conjugar dois objetivos que pareciam irreconciliáveis: sustentar o ritmo de

<sup>27</sup> D'ARAÚJO, Maria C. e Celso Castro. *Ernesto Geisel*. – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. (p.293).

<sup>28</sup> GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. – São Paulo: Companhia das Letras, 2002. (p.233).

<sup>29</sup> GASPARI, E. (2002). *Op. cit.*, p.233.



crescimento acelerado e, ao mesmo tempo, barrar o processo inflacionário e conter o déficit do balanço de pagamentos.

As contingências políticas e as conjunturas econômicas contribuíram tanto para que Velloso tivesse um papel predominante nos dois primeiros anos de governo, implantando políticas com forte conteúdo desenvolvimentista, quanto para que Simonsen fosse o principal comandante da área econômica a partir de 1976, implementando políticas de contenção e importantes pacotes de estabilização<sup>30</sup>. Simonsen era próximo de Roberto Campos, com quem havia trabalhado na Anpes e na Consultec, como seu sócio minoritário, e também de Octávio Bulhões, com quem havia formulado os projetos de criação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação; havia, ainda, colaborado com ambos na formulação do PAEG durante o governo Castello Branco. Antes de assumir o ministério da fazenda, porém, se mantivera na vida acadêmica na Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV ainda que, paralelamente, exercesse atividades nos setores público e privado.

Simonsen também assimila desenvolvimento a crescimento econômico como se não houvesse maiores diferenças entre uma e outra coisa, *a única explicação inteligível de desenvolvimento econômico é essa, crescimento real per capita*<sup>31</sup>, e na mesma linha e pelos mesmos motivos não via sentido em priorizar políticas distributivas, que seriam necessariamente incompatíveis com o crescimento acelerado; mesmo porque para ele distribuição de renda é um problema político e não econômico. Acreditava que o Estado possui uma função econômica regulamentadora, todavia, na prática dos países subdesenvolvidos, ele pode ter um grande poder de impulsão para a economia desde que seja capaz de criar poupança. Pode-se dizer, sem medo de errar que, do mesmo modo que Campos, Simonsen estava ao lado daqueles que acreditavam que o mundo não poderia ser salvo pelos caridosos, mas, pelos eficientes.

O fato é que as ideias econômicas vão perdendo força a partir do governo Geisel, as necessidades mais urgentes de estabilização se sobrepõem sobre as perspectivas de desenvolvimento até chegar num nível de preponderância absoluta nos últimos anos do governo Figueiredo. Campos, Bulhões, Delfim, Velloso e Simonsen, entre outros, tiveram nos governos militares não apenas o papel de cumpridores de tarefas ou de funcionários qualificados. Certamente são figuras que chegam aos postos máximos da área econômica pelas suas habilidades e capacidades e também pela identificação que os detentores do poder executivo encontravam neles, seja em termos de objetivos seja em termos de interesses. Pelo próprio fato de terem um domínio sobre conhecimentos técnicos que os militares não possuíam, esses economistas tiveram uma enorme influência na condução dos rumos do desenvolvimento, tendo possibilidade, ainda que veladamente, de se contraporem a objetivos mais prementes e relevantes para os militares que concentravam o poder.

Eram técnicos mas eram políticos também, mesmo porque sabiam que era impossível não sê-lo, estavam lidando com interesses organizados, de dentro e de fora do governo e embora adotassem discursos de neutralidade sabiam que não havia isolamento e que estavam trabalhando para determinados objetivos políticos. Cada ministro teve também seu quinhão de poder, suficiente para negociar ou escolher

---

<sup>30</sup> COUTINHO, Luciano e Luis G. Belluzzo. “Política econômica, inflexões e crise: 1974/1981”. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Vol.1 – Campinas: Unicamp: Instituto de economia, 1998. (p.185 e ss.).

<sup>31</sup> BIDERMAN, Ciro; Luis Cozac e José Rego. *Conversas com economistas brasileiros*. – São Paulo: Ed. 34, 1996. (p.198).

dirigentes de empresas e bancos multinacionais, cargos de confiança, subordinados diretos e indiretos. Os governos militares trouxeram uma nova perspectiva de carreira para essa elite econômica, a carreira política.

### *Ciência, tecnologia e a tecnoburocracia*

Para esses técnicos-economistas, de modo geral, ciência e tecnologia não eram prioridade absoluta. Eram, na melhor das hipóteses, um meio e não um fim, um meio importante, mas não essencial. Significa dizer que era possível e mesmo necessário incorporar tecnologias ao sistema produtivo sem ter que recorrer de forma intensiva à pesquisa científica em âmbito nacional. A tecnologia empregada na maioria dos setores era facilmente assimilável e barata, boa parte das técnicas e dos processos produtivos eram ainda herança da segunda revolução industrial, as inovações eram esporádicas e suas distribuições lentas quando comparadas com o quadro que viria a se mostrar nas décadas seguintes.

Roberto Campos, por exemplo, aceita a relação direta entre a dinâmica do desenvolvimento e o fenômeno da inovação tecnológica no setor produtivo. Para ele, entretanto, não é o dinamismo da oferta dos inovadores mas as pressões oriundas da demanda que vão determinar os avanços da economia. Essa distinção é de extrema importância para análise das possibilidades de crescimento dos países subdesenvolvidos, onde *em vez de o papel dinâmico principal ser exercido pelo inovador, à procura de novos processos de produção, o papel dinâmico é até certo ponto exercido pelo imitador, a saber, pelo cidadão do país subdesenvolvido que copia rapidamente modelos mais avançados de tecnologia e produção.*

Ainda nas palavras de Campos, *isso não quer dizer que não haja mérito na inovação; pelo contrário, na medida em que os países subdesenvolvidos logrem inovar originalmente processos de produção, sem exagerado esforço material e humano, tanto melhor*<sup>32</sup>. A imitação, enquanto principal fator dinâmico do processo de desenvolvimento deve ser, portanto, o objetivo fundamental dos países atrasados. Disso se conclui que os investimentos em ciência, básica ou aplicada, não são prioritários na medida em que podem ser dispensáveis. Mesmo que a busca de inovações não seja prioridade num primeiro momento, ainda assim, para copiar e adaptar tecnologias, o país necessita de um certo preparo que o qualifique a essas tarefas e permita que num momento posterior ele seja capaz de produzir inovações.

Para Campos, portanto, *cumpra imitar rapidamente os padrões de eficiências e capturar a experiência de processos tecnológicos alheios, para depois poder inovar partindo de uma plataforma de desenvolvimento econômico já solidamente estabelecida*<sup>33</sup>.

Roberto Campos também desconfia de uma das principais bandeiras da comunidade científica, a da adaptação da tecnologia às condições peculiares dos países subdesenvolvidos; crença bastante comum no meio científico e intelectual das décadas de sessenta e setenta e que não seria sequer considerada pelas equipes econômicas dos regimes militares. Criava-se assim um impasse não evidente entre a necessidade de aquisição e apropriação de tecnologia, conforme desejo dos tecnoburocratas da área economia, a busca de um caminho nacional e socialmente orientado, de acordo com as reivindicações da comunidade científica e a consecução de objetivos tecnológicos

<sup>32</sup> CAMPOS, R. (s/d). *Op. cit.*, p. 18.

<sup>33</sup> CAMPOS, R. (s/d). *Op. cit.*, p. 18.

estratégicos a curto e médio prazo que os militares tinham em mente. Esse imbróglio continuaria de forma mais ou menos acentuada nos governos seguintes.

Nem de longe se pode dizer que o desenvolvimento científico e tecnológico pudesse estar no centro das preocupações de Delfim, assim como não estivera, para os ministros da área econômica a quem sucedeu. Contudo, mesmo o pragmatismo e a necessidade de remover os obstáculos e gargalos do desenvolvimento levavam à observação óbvia de que seria necessário investir em novas tecnologias; mas não necessariamente a tecnologia que vinha dos laboratórios ou das universidades brasileiras, cara e pouco eficiente. Nesse sentido, é possível enquadrar as suas ideias na mesma perspectiva do pensamento de Roberto Campos que enfatizava a superioridade da tecnologia estrangeira e apoiava a sua importação mesmo em detrimento de um maior desenvolvimento científico e tecnológico de base nacional. Dentre os ministros da área econômica dos governos militares, Reis Velloso foi certamente aquele que deu maior importância para essa questão, não apenas por questões práticas mas pela visão que tinha do quadro político e econômico do país. Velloso possuía uma influência do nacional-desenvolvimentismo e mesmo das teorias cepalinas mas o momento já era outro, o país e o regime já não tinham como bancar uma nova prioridade.

Talvez por conta disso a questão científica e tecnológica tenha recebido um tratamento peculiar e ambíguo. Embora houvesse crescente empenho na formação de recursos humanos qualificados que fossem instrumentos de desenvolvimento num longo prazo, para a política econômica mais imediata os investimentos em ciência e tecnologia tinham como principal foco a aquisição de tecnologias estrangeiras maduras. Essa contradição serve para explicar os crescentes investimentos governamentais nessa área, em grande medida decorrentes das pressões de setores militares, e a pouca ênfase que os governos efetivamente davam ao desenvolvimento científico e tecnológico autóctone enquanto elemento de impulsão do crescimento.

## **Bibliografia**

- AFONSO, Carlos e Herbet de Souza. *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ALVES, Maria M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. – Bauru: Edusc, 2005.
- BIDERMAN, Ciro, Luis Cozac e José M. Rego. *Conversas com economistas brasileiros*. – São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)*. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- CAMPOS, Roberto. *Ensaio de história econômica e sociologia*. – Rio de Janeiro: Apec, 1964.
- CAMPOS, Roberto. *Observações sobre a teoria do desenvolvimento econômico*. – Escola Superior de Guerra, s/d.
- CASTRO, Celso e Maria C. D'Araújo (org.s). *Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. – Rio de Janeiro: FGV, 2004.

- COUTINHO, Luciano e Luis G. Belluzzo. “Política econômica, inflexões e crise: 1974/1981”. In: *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Vol.1 – Campinas: Unicamp: Instituto de economia, 1998. (p.185 e ss.).
- D’ARAÚJO, Maria C. e Celso Castro. *Ernesto Geisel*. – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- D’ARAÚJO, Maria Celina; Gláucio Soares e Celso Castro. *Visões do golpe: a memória militar de 1964*. – Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- DELFIN NETTO, Antonio e Pereira de Carvalho. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. In. *Estudos Anpes*, nº 5. Pg. 3.
- DELFIN NETTO, Antonio. *Alguns problemas do planejamento para o desenvolvimento econômico*. – São Paulo: Universidade de São Paulo: Faculdade de Economia e Administração, 1962.
- DREIFUSS, René. *A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. – Petrópolis: Vozes, 1981.
- ESG. Escola Superior de Guerra. *Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra*. – Rio de Janeiro, 1976.
- FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada*. – São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. – São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- LOUREIRO, Maria R. (org.). *50 anos de política econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos*. – Petrópolis: Vozes, 1997.
- MANTEGA, Guido e José Marcio Rego. *Conversas com economistas brasileiros II*. – São Paulo: Ed. 34, 1999.
- MANTEGA, Guido. “Modelos de crescimento e a teoria do desenvolvimento econômico”. In. *Relatório de Pesquisa*, nº3/1998. EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisa e Publicações.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. – Petrópolis: Vozes, 1995.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- NURKSE, Ragnar. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. – New York: Oxford University Press, 1951.
- PEREIRA, Luiz Bresser. “Interpretações sobre o Brasil”. In. *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimento*. – Petrópolis: Vozes, 1997.

- PEREZ, Reginaldo. *O pensamento político de Roberto Campos: da razão do Estado à razão do mercado: 1950-1995*. – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- RATTNER, Henrique. *A crise da ordem mundial*. – São Paulo: Símbolo, 1978.
- SILVA, Golbery C. “Do planejamento para a segurança nacional”. In: *Cadernos Brasileiros*, nº1 (4), 1960.
- SIMONSEN, Mario H. e Roberto Campos. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de castelo a Tancredo, 1964-1985*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOARES, Gláucio e Maria Celina D’Araújo (org.s). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- SOLA, Lourdes. SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. – São Paulo: Edusp: FAPESP, 1998.
- STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. – Rio de Janeiro: Artenova, 1975.