UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

FELIPE MARINELI

**O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico
brasileiro (1968-73)**

Versão corrigida

São Paulo
2017

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

**O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico brasileiro
(1968-73)**

Felipe Marineli

Versão corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em História Econômica

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Freitas Barbosa

De acordo: _____
Prof. Dr. Alexandre de Freitas Barbosa

São Paulo
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

M338p Marineli, Felipe
O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico brasileiro (1968-73) / Felipe Marineli ; orientador Alexandre de Freitas Barbosa. - São Paulo, 2017.
297 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História. Área de concentração: História Econômica.

1. Delfim Netto. 2. milagre brasileiro. 3. ditadura. 4. desenvolvimento econômico. 5. governos militares (1964-85). I. Barbosa, Alexandre de Freitas, orient. II. Título.

Nome: MARINELI, Felipe.

Título: O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico brasileiro (1968-73)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em História Econômica.

Aprovado em: 22 de setembro de 2017

Banca examinadora

Prof. Dr. Alvaro Augusto Comin

Instituição: FFLCH – USP

Julgamento: Aprovado

Assinatura: _____

Prof. Dr. Fernando Monteiro Rugitsky

Instituição: FEA – USP

Julgamento: Aprovado

Assinatura: _____

Prof^a. Dr^a. Vera Alves Cepêda

Instituição: UFSCAr

Julgamento: Aprovado

Assinatura: _____

Aos meus pais, José Ataíde e Zenaide

Agradecimentos

Em 2008, quando eu ponderava a importância do estudo dos intelectuais que formataram o Brasil pós-64, meu irmão Fernando sugeriu o tema dessa pesquisa em uma conversa em seu apartamento na Zona Norte de São Paulo. Desde então, as considerações a respeito do desenvolvimento brasileiro em geral, e de Delfim Netto em particular, tornaram-se constantes em minha vida. Se eu realizei esse estudo com relativo sucesso, e eis que a apresentação de seu conteúdo finalizado testemunha, isso só foi possível com o apoio de inúmeras pessoas com as quais tive o prazer de intercambiar ao longo desses anos.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer pelo apoio institucional recebido da Universidade de São Paulo (USP), assim como pelo apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), tanto na Iniciação Científica quanto no Mestrado, processos nº 2011/14322-4 e 2014/25609-0. Também devo meus agradecimentos ao professor Antônio Delfim Netto, cuja doação do acervo particular para a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP contribuiu para que eu pudesse encontrar material inédito e relevante para a compreensão de seu pensamento e de sua atuação; a Sandra Maria La Farina, bibliotecária do doravante Acervo Delfim Netto, cuja prontidão e zelo foram imprescindíveis para o exame e catalogação desse material; à Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), em São Paulo, e às bibliotecas do Ministério da Fazenda em Brasília e no Rio de Janeiro, que gentilmente e sem contrapartidas forneceram acesso a seu acervo.

Pelo companheirismo, devo meus saudosos agradecimentos ao Abner das Dores e ao Charles Diego Antonio, assim como aos amigos que tive a felicidade de encontrar na USP ao longo dos estudos e que me proporcionaram preciosos debates e vivências: Carlos Iramina, Leandro Kenji Tamashiro e Weslei Estradiote Rodrigues. Agradeço também aos amigos do Centro Universitário Fundação Santo André, que foram fundamentais para o despertar da minha vocação acadêmica, particularmente Alexandre de Paula Silva, André Stuchi de Almeida, Felipe Henrique Gonçalves, Leandro Candido de Souza, Leandro de Moraes Silva, Letícia Monteiro, prof. Livia Cotrim, Luciano Dutra, Roberto Candido de Souza, Rodrigo Chagas e Vladimir Luis da Silva.

Gostaria de agradecer também a meu orientador, Alexandre de Freitas Barbosa, que faz parte dessa pesquisa desde 2010 e que, ao longo dos anos, passei a estimar como mentor e amigo. Suas contribuições foram inestimáveis. Com ele, aprendi a ler o Brasil. Devo meus agradecimentos ainda aos professores Alvaro Augusto Comin, responsável por me apresentar ao Alexandre Barbosa há quase uma década e sempre paciente e solícito, Alexandre Macchione Saes, que conheci durante o Mestrado e que me auxiliou em diferentes etapas da pesquisa, e Flávio Azevedo Marques de Saes, pelo envio da cópia de um texto de seu acervo pessoal de autoria de Delfim Netto, pela leitura da versão final da Dissertação e por seus valiosos apontamentos, atuando quase como um membro da banca examinadora. Ao Alexandre e ao Flávio Saes, além disso, agradeço pela oportunidade de frequentar sua excelente disciplina sobre o pensamento econômico e social brasileiro na FEA-USP.

À minha família, devo meu vir a ser. Dedico, portanto, esta pesquisa aos meus pais, José Ataíde e Zenaide, crianças do campo brasileiro dos anos 1940 que sentiram na pele os dilemas do Brasil desenvolvimentista e seu desenrolar. Sou grato também aos meus três irmãos, Fabíola,

Fábio e Fernando, que compartilham comigo dramas e alegrias desde a infância. Ao Fábio devo a confiança para traçar grandes objetivos; ao Fernando, a clareza para torná-los realidade. À minha esposa Dominique devo os anos mais intensos e transformadores da minha vida. Seu companheirismo, parceria e amor incondicional são, desde nosso encontro, meu maior ponto de apoio.

Dedico ainda um agradecimento especial ao Fernando, ao Fábio, ao Carlos e ao Weslei, que revisaram meu trabalho, realizaram sugestões imprescindíveis e forneceram seu apoio para a realização de trâmites burocráticos. Por fim, agradeço a todos aqueles que não foram citados nominalmente aqui, mas que contribuíram à sua maneira. Assumo todos os erros que constem do meu trabalho, que, entretanto, espero que possa contribuir para o debate sobre o devir da sociedade brasileira. Nesses tempos duríssimos que vivemos hoje, que demandam resiliência e clareza, sinto a corresponsabilidade de levantar o debate sobre os nossos projetos nacionais. Por isso, cada linha foi escrita com o seguinte questionamento no pano de fundo: que país quer ser o Brasil?

Não é fácil conduzir o barco, quando o desenvolvimento capitalista não guia a revolução nacional com uma bússola firme e os extremos do espectro burguês se encontram em formas subcapitalistas ou pré-capitalistas de produção agrária, na “empresa multinacional” estrangeira e na “grande empresa estatal”. A convergência de interesses pode ser obtida e até imposta, mas em dano dos papéis burgueses negligenciados historicamente e quase sempre apenas durante certos lapsos de tempo. Pode-se ignorar a história interna, sob certas condições de sufocação dos interesses e dos conflitos de classes. Mas os ritmos históricos externos do capitalismo são inexoráveis. Daí resulta um tipo especial de impotência burguesa, que faz convergir para o Estado nacional o núcleo do poder de decisão e de atuação da burguesia.

Florestan Fernandes, *A Revolução Burguesa no Brasil*

Senhor presidente, senhores membros do Conselho. Eu creio que a revolução veio não apenas para restabelecer a moralidade administrativa neste país, mas, principalmente, para criar as condições que permitissem uma modificação de estruturas que facilitassem o desenvolvimento econômico. Este é realmente o objetivo básico. [...] institucionalizando-se tão cedo, [a revolução] possibilitou toda a sorte de contestação que terminou agora com este episódio que acabamos de assistir. Realmente, esse episódio é simplesmente o sinal mais marcante da contestação global do processo revolucionário. É por isso, senhor presidente, que eu estou plenamente de acordo com a proposição que está sendo analisada no Conselho. E, se Vossa Excelência me permitisse, direi mesmo que creio que ela não é suficiente. Eu acredito que deveríamos [...] dar a Vossa Excelência, ao presidente da República, a possibilidade de realizar certas mudanças constitucionais, que são absolutamente necessárias para que este país possa realizar o seu desenvolvimento com maior rapidez.

Antônio Delfim Netto em ocasião da quadragésima terceira sessão do Conselho de Segurança Nacional, em 13 de dezembro de 1968, na sessão de votação do Ato Institucional nº 5

Como sempre, a fraqueza se refugiara na crença nos milagres, imaginava o inimigo vencido, quando tinha sido afastada apenas em imaginação, e perdia toda compreensão do presente em uma glorificação passiva do que o futuro reservava e dos feitos que guardava in petto mas que não considerava oportuno revelar ainda. [...] A Constituição, a Assembléia Nacional, os partidos dinásticos, os republicanos azuis e vermelhos, os heróis da África, o trovão vibrado da tribuna, a cortina de relâmpagos da imprensa diária, toda a literatura, os políticos de renome e os intelectuais de prestígio, o código civil e o código penal, a liberte, égalité, fraternité [...] - tudo desaparecera como uma fantasmagoria diante da magia de um homem no qual nem seus inimigos reconhecem um mágico. O sufrágio universal parece ter sobrevivido apenas por um momento, a fim de fazer, de próprio punho, o seu último testamento perante os olhos do mundo inteiro e declarar em nome do próprio povo: Tudo o que existe merece perecer.

Karl Marx, *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*

Resumo

Título: O pensamento de Antônio Delfim Netto e o milagre econômico brasileiro (1968-73)

Nosso estudo se propõe a analisar de maneira sistemática e crítica o pensamento do economista, professor universitário e homem público Antônio Delfim Netto e entrelaçar seu pensamento e sua atuação política com a conjuntura político-econômica dos anos 1960 no Brasil. A pesquisa se inicia pela análise dos elementos essenciais que possibilitaram a industrialização brasileira em suas diferentes fases, do século XIX à década de 1960, e de alguns dos principais expoentes do debate sobre o desenvolvimento brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960, de modo a fornecer um panorama dos dilemas que se apresentavam à economia brasileira. Passamos, então, à análise do pensamento de Delfim Netto em sua lógica interna, buscando extrair os elementos fundamentais de sua produção intelectual até a década de 1980. Esse exame revela que as principais categorias da produção de Delfim Netto são o desenvolvimento e o planejamento, vitais para sua concepção do subdesenvolvimento. Este se identificaria com insuficiências na esfera da acumulação, o que leva Delfim a considerar que a sociedade brasileira deveria realizar um esforço consciente no sentido da maximização das taxas de acumulação e de canalização de mais recursos ao processo produtivo através do sistema tributário e, quando necessário, da coação política. O planejamento teria o papel de prever e superar os obstáculos ao longo do processo de desenvolvimento antes que eles se tornassem fatores impeditivos do crescimento. A política é a variável interveniente que dá sentido aos modelos de Delfim. Por fim, à luz dos processos históricos e em função do arsenal teórico de Delfim Netto, analisamos sua ascensão a instâncias políticas determinantes durante a ditadura militar brasileira (1964-85), quando teve a oportunidade única de colocar suas reflexões em prática. A suspensão da esfera política, sacramentada pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5), possibilitou a negociação direta entre os planejadores e os atores considerados relevantes para o desenvolvimento. Nos anos em que Delfim foi ministro da Fazenda, a economia brasileira cresceu com inflação declinante e equilíbrio externo através da redistribuição da renda de baixo para cima, da expansão dos empréstimos a estratos qualificados dos assalariados para o consumo de bens duráveis e da entrada maciça de recursos externos, processo que ficou conhecido como “milagre econômico” brasileiro (1968-73). Crescimento econômico acelerado, interdição do debate público, repressão e consenso político nas cúpulas de poder convergiram de forma marcante. O pensamento econômico de Delfim Netto conferiu substância a esse projeto nacional.

Palavras-chave: Delfim Netto; milagre brasileiro; ditadura; desenvolvimento econômico; governos militares (1964-85)

Abstract

Title: The thought of Antônio Delfim Netto and the Brazilian economic miracle (1968-73)

Our study aims to systematically and critically analyze Antônio Delfim Netto's thought, an Economist, Professor and public figure, and interweave his thought and political action with the political and economic context in Brazil in the 1960's. This investigation starts by the analysis of essential elements that made the Brazilian industrialization possible in its different phases, from the 19th century to the 1960's, as well as some of the most important exponents of the ideological debate regarding the Brazilian development between the 1930's and the 1960's. We then examine Delfim Netto's thought in its internal logic, aiming to retrieve the fundamental elements of his intellectual production up to the 1980's. This exam reveals that the main categories of Delfim Netto's intellectual production are development and planning, which are vital to his interpretation of underdevelopment. He conceives that underdevelopment arises from insufficiencies in the field of capital accumulation, which leads to his key view that the Brazilian society would have to carry out a conscious effort to maximize the profit rates and direct more resources to the production process through the tax system, and political coercion when necessary. Planning has the role of foreseeing and overcoming the most important obstacles in the economy before they become a blocking factor to the development, whilst politics is an intervening variable that gives meaning to Delfim Netto's mathematical models. Considering the historical processes and Delfim Netto's theoretical constructions, we analyze his ascension to determining political institutions during the Brazilian military dictatorship (1964-85), when he had the unique opportunity of putting his interpretations into practice. The suspension of the political arena, which was accomplished through the Institutional Act n. 5 (AI-5), delivered the possibility of direct negotiation, without mediation, between the planners and the actors that were considered relevant to the Brazilian development. During Delfim Netto's office as a minister for the Economy and Finance (1967-74), the Brazilian economy grew along with declining inflation and external balance through income redistribution from the poorer to the richer, credit expansion to the qualified working force for the consumption of durable goods, and massive inflow of external funds. This process was thereafter named Brazilian "economic miracle" (1968-73). Fast economic growth, prohibition of the public debate, repression, and political consent among the political leaders converged remarkably. Delfim Netto's economic thought provided substance to this national program.

Keywords: Delfim Netto; Brazilian miracle; dictatorship; economic development; military governments (1964-85)

Sumário

Apresentação.....	15
Introdução.....	17
Capítulo 1 – A industrialização brasileira como processo (1889-1964).....	21
1.1 – Século XIX: continuidade e ruptura	21
1.2 – 1889-1930: a economia agroexportadora e os surtos industriais.....	25
1.3 – 1930-1955: a industrialização substitutiva de importações ou restringida.....	29
1.4 – 1956-1964: o Plano de Metas, a transição para um novo padrão de acumulação e a industrialização pesada ou intensiva	34
1.5 – O Estado brasileiro: centralização política, modernização institucional e os caminhos do desenvolvimento	41
1.6 – Síntese do processo.....	50
Capítulo 2 – A nova realidade econômica brasileira e seus intelectuais.....	53
2.1 – O panorama do pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1960	54
2.2 – A Controvérsia do Planejamento na economia brasileira.....	62
2.2.1 – Roberto Simonsen desenvolvimentista: industrialização e planejamento	62
2.2.2 – Eugênio Gudin e o “liberalismo brasileiro”	68
2.3 – Caio Prado Júnior e o pecado original da industrialização.....	75
2.4 – Celso Furtado: entre utopia e realidade	81
2.4.1 – Desenvolvimento e subdesenvolvimento	84
2.5 – Roberto Campos: entre o estruturalismo e o “entreguismo”	90
2.5.1 – Desajustamentos da economia brasileira.....	95
2.5.2 – Adeus ao estruturalismo	97
2.6 – Breve síntese do debate	101
Capítulo 3 – Delfim Netto antes do milagre econômico: o acadêmico (1958-65).....	105
3.1 – A ciência econômica: objeto e método.....	111
3.2 – Desenvolvimento, subdesenvolvimento e planejamento.....	116
3.2.1 – A mecânica do desenvolvimento.....	120
3.2.2 – A criação de modelos para uma “teoria do (sub)desenvolvimento”	124
3.3 – Os obstáculos ao desenvolvimento e o caso brasileiro.....	136
3.3.1 – O déficit no balanço de pagamentos.....	136
3.3.2 – A inflação	141
3.3.3 – A agricultura.....	161

3.4 – Síntese dos posicionamentos de Delfim Netto	186
Capítulo 4 – A economia política da ditadura militar, 1964-74.....	191
4.1. – O sorbonismo, a linha dura e a escolha de Delfim Netto	195
4.2 – O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-1967	210
4.3 – Delfim Netto: da academia ao poder (1967-74)	217
4.3.1 – O Ministério da Fazenda e a declaração de intenções.....	217
4.3.2 – A defesa da política econômica.....	225
4.3.3 – O projeto político nacional segundo Delfim Netto.....	237
4.3.4 – A crise política e a repressão: a imposição do desenvolvimento	242
4.4 – O milagre econômico brasileiro (1968-73)	250
4.5 – O criador e a criatura: Delfim defende seu projeto	267
Considerações Finais.....	275
Referências Bibliográficas	281
Apêndice – Obras completas de Delfim Netto até 1990.....	289

Apresentação

O pensamento do economista, professor universitário e homem público Antônio Delfim Netto não foi objeto de estudos sistemáticos, a despeito de seu papel de destaque no desenvolvimento brasileiro desde a década de 1960. Isso se deve, grosso modo, a dois fenômenos mais ou menos generalizáveis. Por um lado, os representantes dos projetos nacionais vencidos em 1964 carregam certas reservas em relação à atuação política de Delfim Netto e, por extensão, ao modo como ele interpreta o Brasil.

Nesse sentido, essa pesquisa busca estabelecer um debate com intelectuais como o professor Francisco de Oliveira, que afirmou: “[...] Delfim não tem originalidade nenhuma. Não acho. Delfim, a principal obra dele é um estudo da demanda do café. [...] O que tem ali de contribuição a pensar a economia brasileira? Não tem nada! Rigorosamente nada!”¹.

Por outro lado, em relação às reformas que Campos e Bulhões promoveram anteriormente, Delfim Netto é frequentemente relegado ao segundo plano na explicação do *milagre econômico* (1968-73). Ainda que tais reformas tenham preparado o caminho para o crescimento econômico, são apenas uma parte da história. Essa preterição, quando levada ao extremo, cumpre o papel de obscurecer o entendimento da ditadura militar em geral e do *milagre econômico* em particular, pois implica atribuir menor relevância a processos determinantes para sua gênese e desenvolvimento.

Nossa pesquisa nasceu, assim, da necessidade de se compreender o ator que esteve à frente do *milagre econômico* para além dos estigmas e das caracterizações parciais. Que papel cumpriu Delfim Netto? Ele possui um pensamento próprio? De que momento histórico ele é cria e quais interesses ele representa em sua atuação teórica e prática? O *milagre econômico* cumpriu seus desígnios, tais como formulados na obra de Delfim Netto?

¹ Oliveira, 2011, p.38. Trecho de entrevista sobre o economista Rômulo Almeida no projeto Cátedras do Desenvolvimento do IPEA, em que o autor estava presente, em resposta à indagação sobre a importância de se estudar a produção intelectual de Antônio Delfim Netto. Como se trata de uma entrevista, essa afirmação deve ser relativizada. Ainda assim, reflete uma postura da esquerda intelectual sobre o pensador costumeiramente designado, sem maior aprofundamento, como o criador da *teoria do bolo*.

Introdução

Na década de 1960, por conta de seu processo tardio de industrialização, o Brasil se encontrava em uma encruzilhada. Projetos de nação alternativos e, em parte, excludentes, que amadureceram entre as décadas de 1930 e 1960, disputavam a hegemonia na determinação das políticas estatais, demandadas a fornecer respostas capazes de superar os desafios econômicos, sociais e políticos que se apresentavam ao desenvolvimento capitalista no país. Já na primeira metade da década de 1960, chegara o momento de um salto histórico que só poderia se realizar em uma direção entre muitas possíveis. A luta política pela precedência da determinação travou-se em vários âmbitos: dentro e fora do Estado, nas organizações de classe, nas artes, nas escolas e universidades, nos partidos políticos, nas ruas, nos círculos intelectuais. O debate ideológico tenso e apaixonado que nasceu dessa disputa marcou o desenvolvimento brasileiro ao definir seus campos de possibilidade e produzir atores que, disputando espaço no campo de ideias, desejavam imprimir caminhos específicos na materialidade do Estado. O desenvolvimentismo, que logrou formar uma coalizão em torno de determinantes comuns, mas também o marxismo, o liberalismo e outros posicionamentos e visões de mundo encontraram ali solo fértil para discutir as bases do Estado e da nação e propor caminhos.

A importância desse debate para um país que se queria nação pode ser ilustrada pelo fato de que, no início do século XX, uma civilização tropical ainda era considerada uma contradição em termos². O desenvolvimento capitalista no Brasil, se quisesse emplacar um processo endógeno, teria de superar, um a um, os desafios resultantes tanto das condições materiais e culturais da sociedade brasileira como do momento histórico do capitalismo em escala mundial. Os dilemas eram muitos e difíceis.

Em um clima tenso por conta da crise política advinda tanto dos impasses econômicos como da disputa ideológica, surgiu um movimento que mudaria os rumos do desenvolvimento brasileiro. Como um dos rebentos dos processos históricos consubstanciados nas três décadas anteriores, em uma sociedade marcada pela segregação social e pelo dilema entre dependência externa e autonomia nacional, uma coalisão de classes realizou um golpe de Estado no dia 1 de abril de 1964. A partir de então, o debate público sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro foi interditado por duas décadas. Com base no monopólio legítimo da força e com apoio dos Estados Unidos, consolida-se uma ditadura militar (1964-85) que afunila os caminhos possíveis

² Cf. Freyre, 2002, “Prefácio à primeira edição”, p.6-12. Em 1933, Gilberto Freyre menciona certa interpretação corrente que atribuía a apatia da população brasileira à miscigenação racial. Isso não apenas é revelador da força da ideia como proposição interpretativa geral, mas também testemunha as condições de vida da população pobre.

e aniquila projetos alternativos. Daí em diante, os únicos que teriam espaço no debate público de ideias seriam aqueles que estivessem em acordo com as premissas da ditadura militar e suas bases sociais, que superaram a coalizão desenvolvimentista que até então havia logrado hegemonia relativa.

Essas foram as bases para o surgimento de um novo ator político, com um tipo inédito de atividade prática e teórica: o tecnocrata. A forma de ser desse novo tipo de gestor estaria amarrada aos meios adequados a azeitar a máquina de acumulação de capital, à qual caberia a tarefa de levar adiante o processo de desenvolvimento no Brasil. As “utopias” de um capitalismo com bases democráticas foram, assim, suplantadas por modelos econômicos destinados a orientar as políticas estatais no sentido da maximização das taxas de lucro e, com isso, a um processo automático de desenvolvimento, buscando engatar a economia no caminho supostamente percorrido pelas economias centrais do capitalismo. Para o tecnocrata, essa era a forma de superação do subdesenvolvimento brasileiro.

Antônio Delfim Netto pode ser descrito como o tipo-ideal do tecnocrata brasileiro. Economista paulista, de família imigrante e professor da Universidade de São Paulo, ele encontraria seu lugar nesse novo contexto histórico. Ascendeu às instâncias determinantes da vida política nacional através da ditadura militar, que, se acaso lhe proporcionou a liberdade de ditar os rumos da economia brasileira, só o fez com base no reconhecimento da capacidade de ele carregar em si os desígnios da cúpula política, à qual teve acesso privilegiado. Isso lhe permitiu, inclusive, fazer parte da própria construção do projeto nacional hegemônico na ditadura militar, tornando-se um sujeito constitutivo do desenrolar da história brasileira.

Nossa pesquisa busca compreender a forma como Delfim Netto se inseriu no debate público da época a partir do exame rigoroso de sua produção intelectual entre as décadas de 1950 e 1980. Essa produção foi a base da incorporação de Delfim Netto aos círculos de poder e, simultaneamente, de sua atuação prática. Assim, nossa proposta é compreender a lógica interna de sua produção intelectual e, com isso, desvendar a chave para compreender sua ação política.

Apelidado de *czar* da economia, Delfim Netto foi o grande regente por trás do processo conhecido como *milagre econômico brasileiro* (1968-73). Nesse período, a economia brasileira cresceu, em média, 11,1% ao ano, o que foi acompanhado pela queda no processo inflacionário e pelo equilíbrio nas contas externas. Por representar também o período mais repressivo de toda a ditadura, esses anos receberam igualmente a qualificação de *anos de chumbo*. Simbolizam ainda um momento de calma relativa dentro das Forças Armadas, que parecem ter se reencontrado em torno de determinantes e inimigos comuns. Assim, crescimento econômico

acelerado, interdição do debate público, repressão e consenso político nas cúpulas de poder convergiram de forma marcante. Uma das nossas grandes questões, por isso, é verificar se esses elementos arrolados estão inscritos no DNA do *milagre*.

O capítulo 1 trata das bases históricas do desenvolvimento brasileiro e é dividido em seis seções. Na seção 1.1, fazemos um breve panorama das condições estruturais que deitaram as bases para um novo tipo inserção externa do Brasil. Na seção 1.2, traçamos os fundamentos econômicos que possibilitaram o início de um processo de industrialização. Na seção 1.3, discutimos a primeira fase da industrialização brasileira, a industrialização substitutiva de importações ou restringida. Na seção 1.4, analisamos as causas da necessidade de superação dessa fase como condição essencial para que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil pudesse dar um salto. Na seção 1.5, reconstruímos historicamente os elementos que marcaram a materialidade do Estado brasileiro e as respostas aos desafios que demandavam soluções novas. Na seção 1.6, fazemos uma síntese desse processo, buscando construir uma narrativa como base para os capítulos posteriores.

O capítulo 2, que analisa o debate ideológico entre as décadas de 1930 e 1960, também se divide em seis seções. A seção 2.1 traça um panorama do campo intelectual em que se travaram os debates. A seção 2.2 analisa o pensamento de dois atores que influenciaram sobremaneira o debate posterior sobre o desenvolvimento: Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. As seções 2.3 e 2.4 analisam, respectivamente, o pensamento de Caio Prado Jr. e de Celso Furtado, com sua visão ímpar a respeito do desenvolvimento brasileiro. A seção 2.5 faz uma leitura de Roberto Campos antes e depois de sua mudança de posicionamentos para o “pós-estruturalismo”. A seção 2.6, por fim, realiza uma breve síntese do debate.

Nesses dois capítulos, não procuramos fazer uma exposição extensa de todas as interpretações disponíveis para se discutir a industrialização brasileira e o debate de ideias até a década de 1960, mas antes construímos uma narrativa que se ancora em um amplo arsenal de autores com interpretações estabelecidas relativas ao desenvolvimento brasileiro em diferentes áreas do conhecimento.

O capítulo 3 representa a primeira contribuição concreta dessa pesquisa. Nele analisamos o pensamento de Delfim Netto como acadêmico, isto é, da década de 1950 ao ano de 1965, antes de iniciar sua carreira como homem público em instâncias políticas determinantes. A análise se divide em quatro seções: a seção 3.1 reserva espaço às reflexões meta-teóricas de Delfim; a seção 3.2 discute o desenvolvimento econômico e o planejamento como categorias da produção intelectual do autor; a seção 3.3 analisa a interpretação de Delfim relativamente ao Brasil; e a seção 3.4 sintetiza seus posicionamentos.

Apesar de ocasionais referências, não entramos em profundidade na discussão a respeito do modo como os autores da teoria econômica, sobretudo de procedência anglo-saxã, influenciaram o pensamento de Delfim Netto. Concebemos que a pesquisa aqui apresentada, entretanto, pode servir de arrimo para este esforço: Delfim leu esses atores corretamente? Avançou em suas proposições?

No capítulo 4, que se divide em cinco seções, buscamos entrelaçar o pensamento e a atuação política de Delfim Netto com a conjuntura política e econômica dos anos 1960. Na seção 4.1, discutimos a construção do consenso no interior da ditadura militar, que culminou com o *milagre econômico* e os *anos de chumbo*. Na seção 4.2, expomos o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que orientou a política econômica da ditadura entre 1964 e o início de 1967, isto é, a gestão imediatamente anterior à entrada em cena de Delfim Netto. A seção 4.3 realiza a análise da produção intelectual de Delfim ao se alçar a instâncias determinantes de governo, entre 1966 e 1974, período que coincide com a ascensão e a crise do caminho de desenvolvimento materializado sob o *milagre econômico*. Na seção 4.4, fazemos uma exposição do *milagre econômico* e oferecemos alguns elementos interpretativos que buscam captar seus movimentos essenciais. Na seção 4.5, por fim, apresentamos o modo como Delfim Netto reflete sobre o *milagre* na década subsequente aos anos em que esteve à frente do Ministério da Fazenda. Cumpre mencionar que a completude das concepções de Delfim Netto a respeito do *milagre econômico* não se limita ao horizonte temporal dessa pesquisa. Por isso, quando discutimos a visão posterior de Delfim sobre o fenômeno, salientamos que ele ainda se encontrava profundamente imbricado no cenário político da época.

Ao final do texto, encontra-se o Apêndice, onde todas as obras de autoria de Antônio Delfim Netto até 1990 estão listadas e associadas a seu ano de publicação, observações e localização física do material. Essas obras foram encontradas em diferentes catálogos de bibliotecas e acervos, como nas bibliotecas de algumas unidades da Universidade de São Paulo (USP); nas bibliotecas do Ministério da Fazenda, no Rio de Janeiro e em Brasília; no acervo da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), em São Paulo; e no Acervo Delfim Netto, que se encontra na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP e que abriga mais de 250 mil itens doados por Delfim Netto.

Capítulo 1 – A industrialização brasileira como processo (1889-1964)

O objetivo deste capítulo é tentar compreender o processo de industrialização brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960, fornecendo um panorama histórico amplo para que possamos conhecer o ponto de chegada dessa economia política na qual Delfim Netto atuaria. Nossa intenção é mostrar as fases de desenvolvimento, as características e as transformações do processo de industrialização no Brasil. Utilizaremos autores que escreveram depois dos anos 1960 pelo fato de fornecerem elementos sintéticos para a exposição do processo e para a contextualização de seus intelectuais. Os componentes mais interpretativos da industrialização, no entanto, são predominantemente reservados aos autores do segundo capítulo, que travaram o debate sobre o desenvolvimento e a industrialização entre as décadas de 1930 e 1960. Esse debate será utilizado como referência para os posicionamentos teóricos de Delfim Netto.

1.1 – Século XIX: continuidade e ruptura

A Abertura dos Portos em 1808 tem particular importância na explicação do desenvolvimento de um entrosamento distinto do Brasil com o centro do capitalismo mundial³. Não porque esse episódio específico tenha alterado a história brasileira, mas porque marcou o início de um processo novo: uma nova integração com o centro através dos “mecanismos de mercado”⁴ – o mercado mundial e o mercado externo hegemônico (britânico) – em lugar dos mecanismos do “mercado colonial”⁵. Quando Dom João VI chega ao Rio de Janeiro como fugitivo – após ele se tornar o centro de um imbróglio político entre os britânicos e os franceses, as duas grandes potências europeias do século XIX –, o Pacto Colonial ruiu com a Abertura dos Portos. Daí em diante, o novo modo de entrosamento do Brasil com o mercado externo passou a se centrar em suas relações com o Império Britânico, mas, apesar disso, não se restringiu a ele.

A nova inserção também não representa elemento isolado: foi tanto resultado como causa de transformações em diferentes níveis, tanto mundiais como nacionais e regionais. No nível mundial, o fim das Guerras Napoleônicas marcou o término de mais de um século de luta

³ Cf. Rangel, 2012, p.307 e seguintes; Fernandes, 2008, p.263 e seguintes.

⁴ Fernandes, 2008, p.265.

⁵ Id., Ibid., p.264.

pela supremacia mundial entre a França e o Império Britânico que havia começado em 1652, quando das Guerras Anglo-Holandesas, e sacramentou a nova ordem mundial britânica⁶.

O período da hegemonia mundial britânica representou mudanças importantes em relação ao período anterior, marcado pela hegemonia das Províncias Unidas (particularmente Amsterdã). O Império Britânico, ao contrário da potência predecessora, passou a deter uma posição de comando em todas as regiões do mundo. Paralelamente, um novo grupo de nações surgiu através de convulsões e sublevações revolucionárias e anti-imperialistas. Tais nações passaram a compor um grupo de Estados independentes – como os Estados Unidos da América –, baseados em novos tipos de nacionalismo, o que foi acompanhado de uma expansão dos impérios coloniais ocidentais para o mundo não-ocidental: em 1914, os Estados ocidentais reivindicavam 85% do território mundial. A maior parte dessa apropriação coube à Grã-Bretanha⁷.

A hegemonia mundial britânica, então, adquiriu o caráter de um “*imperialismo* de livre-comércio”⁸: assentou-se na acumulação em escala mundial com base no comércio e na extração de tributos imperiais das colônias através de um domínio territorial inaudito. Esse capital era investido no mundo inteiro e também formou a praça financeira mais poderosa do mundo, em Londres, cidade que se tornou a “sede natural da *haute finance*”⁹.

A partir da nova ordem mundial erigida em torno do Império Britânico, no século XIX, novos elementos tomaram forma na economia brasileira que não faziam parte da economia colonial que vigorou por três séculos. O “padrão de desenvolvimento neocolonial”¹⁰, para Florestan, ou a “dependência clássica”¹¹, para Peter Evans, representou um novo tipo de desenvolvimento no Brasil: o crescimento da renda *per capita* brasileira na segunda metade do século XIX foi maior que o crescimento da renda *per capita* estadunidense no mesmo período. As exportações aumentaram vertiginosamente, e, entre 1892 e 1912, quadruplicaram as exportações que partiram do porto de Santos. O balanço de pagamentos era favorável. Entretanto, seu *leitmotiv* permaneceu o mesmo: a exportação de *commodities*. Por isso, apesar das diferenças, a prosperidade da economia brasileira ainda estava depositada no mercado internacional de algumas *commodities* agrícolas¹².

⁶ Arrighi, 1996.

⁷ Id., Ibid.

⁸ Id., Ibid., p.54, grifo do autor.

⁹ Arrighi, 1996, p.54, grifo do autor.

¹⁰ Fernandes, 2008, p.266.

¹¹ Evans, 1979, p.57, tradução nossa.

¹² Id., Ibid., p.57.

A crescente integração institucional da produção brasileira de *commodities* ao mercado mundial se baseou na construção de estradas de ferro. Entre 1880 e 1890, foi construído o dobro de toda a malha ferroviária que havia sido construída até então na história brasileira. A atividade se mostrou altamente lucrativa, o que atraiu mais capitais britânicos para esse tipo de investimento – de forma direta ou através de empréstimos – que eram acompanhados pelo fornecimento de equipamentos, conhecimentos em engenharia e técnicos especializados. Os altos retornos aliados a menores preços do café brasileiro no mercado externo estimularam uma onda de investimentos sem precedentes, que, por sua vez, forneceram as bases para o industrialismo brasileiro. Os mesmos vagões que levavam café até o litoral voltavam carregados de carvão, ferro e outras matérias-primas¹³.

A mudança na composição das importações brasileiras naquela altura fornece indícios de seu crescimento industrial. As importações vindas da Grã-Bretanha eram marcadas pela presença de têxteis em cerca de 70% em 1850; em 1890, a quantidade de têxteis importados dobrou, mas passou a representar menos de 50% dos bens importados. A importação de bens intermediários e de capital – como ferro, equipamentos, ferramentas e carvão – aumentou em proporção maior que a de têxteis. A importação de maquinaria foi multiplicada em vinte vezes¹⁴.

O *imperialismo de livre-comércio* britânico injetou na economia brasileira “dinamismos externos bastante fortes, que o convertiam em um pólo de crescimento econômico acelerado”¹⁵. A articulação institucional interna da economia brasileira com o mercado mundial e com o mercado hegemônico externo foi uma necessidade criada a partir das novas condições da acumulação de capital. Foi necessário absorver estruturas econômicas “aptas a produzir o desenvolvimento de tipo capitalista inerente a esses dois mercados”¹⁶. A existência de um “enlace do mercado capitalista moderno à cidade e à sua população, que serviam de suporte imediato ao seu funcionamento e crescimento, e a uma hinterlândia mais ou menos descontínua, longínqua e ainda diferenciada”¹⁷ foi importante para o processo de integração da economia brasileira ao mercado mundial: salpicado por estratos possuidores (ricos) e pelo pequeno ou médio comércio, o mercado capitalista pôde se irradiar através do comércio interno

[...] segundo os requisitos do “estilo urbano de vida” em expansão e dos padrões de gosto ou de consumo da população do país (em crescente

¹³ Cf. Evans, 1979.

¹⁴ Cf. Id., Ibid.

¹⁵ Fernandes, 2008, p.264.

¹⁶ Id., Ibid., p.265.

¹⁷ Id., Ibid., p.265.

cosmopolitização, em seus setores ‘altos’ e “intermediários”; e em incorporação incipiente ao mercado, nos setores “baixos”).¹⁸

Se antes o excedente econômico era drenado através de mecanismos administrativos, políticos e legais vindos de fora, a nova integração com o mercado mundial levou a uma situação em que parcelas do excedente econômico fundado no trabalho escravo passassem a encontrar aplicação fora do circuito escravista a partir da função reguladora do mercado (em lugar dos mecanismos extra-econômicos). Com isso, “a cidade passa a monopolizar, de forma crescentemente mais intensa, as funções de centro estratégico de reaplicação do excedente econômico e de foco de integração do mercado interno”¹⁹.

O trabalho escravo tinha uma série de limitações intrínsecas que serviram à acumulação apenas enquanto algumas condições estavam presentes: um mundo em que o Império Britânico *não exportava* desenvolvimento econômico através de sua produção industrial; onde não havia a possibilidade de grandes investimentos em linhas férreas, o que nem se afigurava como necessidade ao Brasil por conta do exclusivo colonial, que limitava a concorrência; uma grande disponibilidade de recursos naturais e terras inexploradas quase ilimitadas para o deslocamento constante da fronteira agrícola²⁰, para não mencionar ainda a condição – perene neste caso – do favorecimento natural ao escoamento da produção; uma oferta abundante de escravos a preços baixos, pois o escravo não se reproduz por conta da necessária superexploração de seu trabalho, nem era conveniente imobilizar grandes quantidades de capital por escravo²¹.

Em uma situação diversa, então, com o aumento das exportações, dos investimentos estrangeiros e dos empréstimos para a defesa do café, o Brasil se lançou ao mercado mundial com preços de exportação vantajosos em algumas culturas agrícolas. O país se tornou parceiro comercial fiel da Grã-Bretanha, interessada também nos grandes lucros auferidos pelas estradas de ferro que, ademais, barateavam os produtos brasileiros no mercado. Houve realocações internas de escravos para o sul do país enquanto o terreno era preparado, pelo Estado brasileiro, para a introdução do trabalho assalariado, que permitiria não apenas criar algum mercado interno através do pagamento de soldos, mas também a incorporação de novas técnicas produtivas, por simples que fossem. Nesse contexto, a economia brasileira ainda era dependente das importações para abastecimento interno, das tarifas aduaneiras e da demanda externa, fatores impeditivos de sua autonomização, mas começa a haver importantes surtos industriais.

¹⁸ Fernandes, 2008, p.265.

¹⁹ Id., Ibid., p.265.

²⁰ Mello, 2009.

²¹ Id., Ibid.

1.2 – 1889-1930: a economia agroexportadora e os surtos industriais

A Primeira República, surgida no ano seguinte à abolição formal da escravidão em território brasileiro, coincide com as últimas décadas daquilo que João Manuel Cardoso de Mello chama de “economia exportadora capitalista”²² no Brasil. A partir da década de 1880, a intensificação da exportação de capitais originários dos países centrais do capitalismo, sobretudo da Inglaterra – direcionados tanto à produção para exportação quanto à montagem da infraestrutura necessária à sua operação –, assim como o movimento massivo de imigração, que viria a inundar as propriedades agrícolas com mão-de-obra substitutiva do trabalho escravo, conduziram a um salto qualitativo na economia brasileira. Por mais que seu centro dinâmico ainda se encontrasse nos países centrais do capitalismo, a generalização do trabalho assalariado e os volumes de capital que entraram no país potencializaram, em alguma medida, a diversificação produtiva concomitante à expansão do mercado consumidor interno. As mudanças estruturais na economia brasileira nesse período não podem ser exageradas, mas importa mencionar a diversificação de alternativas possíveis de desenvolvimento. Havia crescimento industrial, mas ainda não havia um processo de industrialização.

O dinamismo econômico não resultou da diversificação do sistema produtivo, mas, antes, do vigoroso crescimento da economia cafeeira atado às melhores condições do mercado mundial, à urbanização, à expansão das estradas de ferro, que melhorou a posição relativa da produção agroexportadora brasileira no comércio mundial, e à abundante disponibilidade de trabalhadores livres tanto para o núcleo produtivo quanto para suas ramificações urbanas²³. Apesar disso, até o final da década de 1920, o crescimento da economia brasileira dependia da expansão da produção agrícola, que representava cerca de quatro vezes a produção industrial e era majoritariamente destinada à exportação²⁴. No início do século XX, houve dois surtos industriais que coincidiram com uma evolução favorável no comércio exterior, particularmente do café, o que propiciou o aumento da formação de capital na economia brasileira.

²² Mello, 2009, p.45.

²³ Cf. Id., Ibid.

²⁴ Suzigan & Villela, 2001.

O gráfico 1 permite notar que, nos períodos de 1908-13 e 1919-29, são verificados aumentos abruptos na importação de bens de capital que foram revertidos nos períodos subsequentes e que estiveram atrelados a momentos favoráveis à exportação do café. O crescimento industrial, portanto, deu-se a reboque do setor primário-exportador. Essa tendência seria revertida apenas a partir da década de 1930, quando tem início o processo de industrialização com substituição de importações, como veremos no tópico seguinte.

Até a década de 1930, quase 80% do valor exportado era representado pelos oito principais produtos agrícola tradicionais (ver Gráfico 2). Nesse ínterim, as flutuações no preço do café orientavam as tendências de longo prazo das relações de troca da economia e, portanto, a evolução da capacidade para importar. As crises e os momentos de prosperidade do café se traduziam em crises e prosperidades da própria economia, o que não significa que essa evolução tenha tido efeitos econômicos positivos de longo prazo²⁵.

²⁵ Cf. Suzigan & Villela, 2001.

O Gráfico 2 reitera não apenas a relação entre a evolução das exportações cafeeiras e os surtos industriais, mas também aponta para as transformações estruturais a partir da década de 1930, quando a categoria “outros” aumenta continuamente em importância a despeito dos produtos tradicionais, inclusive o café.

Até pelo menos o final da década de 1920, portanto durante toda a Primeira República, a política econômica governamental foi vacilante e pouco propícia a um processo contínuo de desenvolvimento industrial, não havendo um conjunto coordenado de medidas nesse sentido. A defesa dos interesses da burguesia cafeeira e a implementação de políticas de contenção frequentemente obstaram o desenvolvimento industrial no longo prazo. A política tarifária não era protecionista, mas antes um instrumento de política monetária, já que o imposto de importação era a maior fonte de receitas do governo federal. As tarifas incidiam indiscriminadamente sobre bens de consumo, matérias-primas e bens de capital, fato que foi atenuado, em alguns períodos, por meio da concessão de isenções para a importação de matérias-primas e bens de capital. A política cambial, por outro lado, passou por fases em que representou instrumento de defesa da produção interna, decorrentes das desvalorizações cambiais originadas da escassez de divisas e da própria defesa dos interesses cafeeiros. Apesar disso, a desvalorização cambial trazia o inconveniente, para a indústria, de que as matérias-primas e bens de capital importados encareciam, o que representou proteção definitiva apenas às indústrias de processamento de matérias-primas locais, como têxtil, vestuário e calçados, bebidas, fumo e alimentos. Mais acentuadamente, a política monetária representou as maiores limitações ao crescimento industrial. Isso se deveu às políticas de estabilização e de redução do

papel-moeda em circulação, mas também ao sistema bancário, que se compunha de bancos comerciais e carecia de bancos de financiamento, o que limitou a oferta de crédito a longo prazo para o financiamento dos empreendimentos industriais. O Banco do Brasil e os bancos comerciais forneciam empréstimos garantidos por hipotecas, os quais eram, em geral, destinados a fazendeiros. Assim, a partir dos anos 1930 é que a política econômica se adaptaria ao fato consumado do crescimento industrial, e não o contrário²⁶.

Feitas essas considerações, devemos atentar para a realidade brasileira naquilo que diz respeito diretamente à industrialização. É inegável a presença de condições para um contínuo processo de desenvolvimento industrial já no século XIX, pois há abundância de recursos naturais, relativa disponibilidade de capitais, capacidade empresarial e mão-de-obra²⁷.

Apesar disso, um dos maiores obstáculos à industrialização como processo contínuo foi a carência de infraestrutura, particularmente em relação aos transportes e à energia. A deficiência do sistema de transportes, assim como a diversidade de bitolas e equipamentos dos diferentes sistemas ferroviários regionais, representava grande obstáculo à integração nacional. A exceção são os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Em São Paulo, sobretudo, a integração regional foi feita com sucesso através do sistema ferroviário, que acompanhou a cultura cafeeira e permitiu a integração do mercado. No que diz respeito à matriz energética, cerca de metade da capacidade instalada na geração de força motriz, no final do século XIX, provinha de energia de origem térmica, que utilizava carvão importado. Em 1907, apenas 4,2% da força motriz utilizada na indústria brasileira era energia elétrica. O quadro se modificou ao longo da primeira metade do século XX, quando os investimentos em energia hidrelétrica se avultaram. No entanto, mais uma vez, foi em termos regionais e particularmente no estado de São Paulo que se deu o mais rápido crescimento de geração de energia hidrelétrica²⁸:

É fácil, portanto, perceber as raízes da concentração regional da produção industrial no Brasil: refletiam a própria concentração regional da dotação de fatores. Centro da cultura do café, atraindo grande parte do capital estrangeiro aplicado no País e recebendo a maior parte da imigração estrangeira e, posteriormente, das migrações internas, além de dispor de uma rede de transportes razoavelmente desenvolvida e abundância de energia elétrica, São Paulo tornou-se, progressivamente, também o maior centro da atividade industrial no País.²⁹

Desse modo, o quadro de deficiências estruturais que procuramos traçar e que travou a industrialização brasileira antes da Revolução de 1930 está completo. Em linhas gerais, deveu-

²⁶ Cf. Suzigan & Villela, 2001.

²⁷ Cf. Id., Ibid.

²⁸ Cf. Id., Ibid.

²⁹ Id., Ibid., p.75.

se aos seguintes fatores: a ausência de uma política promotora da industrialização; a falta de instituições financeiras adequadas ao financiamento de longo prazo da indústria; a carência de infraestrutura adequada à integração nacional e à expansão industrial exponencial; e, por fim, o condicionamento da capacidade produtiva da indústria à evolução do comércio exterior.

Esses fatores condicionaram a existência de surtos industriais em lugar de um processo de industrialização. Esses surtos estavam ligados ao comportamento do comércio exterior e eram interrompidos pelas crises periódicas que assolavam o setor, causadas pelas oscilações no preço do café, pela Primeira Guerra Mundial, pela Grande Depressão e pelas vacilações na política econômica, particularmente na política cambial. Via de regra, à valorização ou estabilização da taxa de câmbio correspondiam períodos de manutenção dos níveis de investimento e queda ou estagnação da produção, ao passo que à desvalorização cambial correspondiam períodos de queda no nível de investimentos e aumento na produção³⁰.

Em suma, apesar da interrupção dos surtos industriais com a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão, ocorreu um substancial aumento na capacidade produtiva até o final da década de 1920. Isso foi a base da expansão industrial ao longo da década de 1930, quando as dificuldades para importar levaram as indústrias à utilização plena de sua capacidade produtiva – e mesmo sua sobreutilização. Ocorreram, então, importantes substituições de importações³¹, como veremos adiante.

1.3 – 1930-1955: a industrialização *substitutiva de importações* ou *restringida*

Com a Grande Depressão, o modelo agrário-exportador entra em crise definitiva. A política econômica da Primeira República, como vimos, repousava sobre a defesa dos interesses cafeeiros, sobretudo na manutenção dos preços a partir da compra dos estoques possibilitada pela posição monopolística do Brasil no mercado mundial e pela desvalorização cambial. A manutenção das taxas de lucro associada às condições do mercado levou ao desenvolvimento do capital industrial particularmente no estado de São Paulo no período pré-1930. Utilizando diversos marcos teóricos, podemos dizer que, quando a Grande Depressão faz despencar os níveis de rentabilidade da lavoura cafeeira, que já se encontrava em situação de superprodução decorrente da política econômica na Primeira República, o eixo dinâmico da economia brasileira se desloca para o mercado interno, que passou a proporcionar maior rentabilidade ao

³⁰ Cf. Suzigan & Villela, 2001.

³¹ Cf. Id., Ibid.

capital, o que dá início a um processo de substituição de importações³². O volume do desafio que se apresentou à economia brasileira, portanto, levou à materialização de uma resposta em termos de desenvolvimento industrial: “A tensão entre as condições de pré-industrialização e os benefícios esperados da industrialização tornou-se suficientemente intensa para superar os obstáculos existentes e liberar as forças geradoras do progresso industrial”³³. A dinâmica da acumulação capitalista no Brasil, então, passa a se assentar sobre a expansão industrial por meio de um movimento endógeno de acumulação³⁴.

Esse processo ficou conhecido como “industrialização restringida”³⁵, pois os investimentos se destinavam a atender às necessidades de consumo interno antes atendidas pelas importações, frente ao contexto de restrição externa. Por isso, a industrialização caminhou a reboque da demanda e foi puxada pelos setores de bens de produção não-duráveis, que não são capital-intensivos. Pelo menos até o final da década de 1930, esse processo se baseou na utilização da capacidade instalada ociosa da indústria e em sua expansão horizontal. Isso se deu por várias razões. Em primeiro lugar, o setor privado nacional tinha bases técnicas muito estreitas. Além disso, o Estado era restringido pela rigidez fiscal – parcialmente compensada pela inflação, que proporcionou a geração de uma poupança forçada em detrimento do consumo dos assalariados, ainda que tenha havido crescimento da massa salarial em decorrência da expansão do nível de emprego. Paralelamente, a grande empresa transnacional, por conta da crise internacional, ainda não havia se transformado em vetor de exportação de capitais³⁶. Apesar disso, entre 1933 e 1939, o produto industrial cresceu em média 11,2% ao ano³⁷.

³² Cf. Furtado, 2006.

³³ Gerschenkron, 2015, p.73.

³⁴ Cf. Mello, 2009.

³⁵ Mello, 2009, p.89; Tavares, 1998, p.131.

³⁶ Cf. Mello, 2009; Tavares, 1998.

³⁷ Cf. Suzigan & Villela, 2001.

* A partir de 1948, os dados do PIB industrial computam apenas as indústrias de transformação.

Gráfico 3. Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XX & IPEAdata.

O Gráfico 3 revela que a evolução do PIB total do Brasil segue a evolução de seu PIB industrial. Isso reforça a conclusão de que a indústria se torna o motor de crescimento da economia quando tem início o processo de industrialização por substituição de importações.

O próprio processo de substituição de importações, por sua vez, conduzia à necessidade de novas importações. Isso vale particularmente para as matérias-primas e bens de capital. Essas necessidades esbarravam em uma limitada capacidade para importar particularmente durante a Segunda Guerra Mundial, o que conduziu a novas substituições dentro do horizonte de possibilidades.

Quadro 1 - Importações brasileiras por grupos principais de bens (1929-48)					
	Bens de consumo duráveis	Bens de consumo não-duráveis	Matérias-primas e produtos intermediários	Combustíveis e lubrificantes	Bens de capital
1929	7,5	11,2	46,2	8,4	26,7
1931	1,9	10,4	64,4	11,9	11,4
1937-38	6,2	7,1	53,2	9,8	23,7
1948	10,8	10,5	35,2	14,4	29,1

Fonte: Tavares, 1976.

O Quadro 1 mostra que a Grande Depressão forçou a indústria brasileira à utilização mais intensiva de sua capacidade instalada, pois, em 1931, há uma forte queda na importância dos bens de consumo duráveis, acompanhada também por queda na importação de bens de capital devida à restrição no comércio externo. Paralelamente ocorre o aumento da importação de matérias-primas e produtos intermediários e também de combustíveis e lubrificantes. Por outro lado, no período pós-guerra, a forte queda da participação do setor de matérias-primas e bens intermediários nas importações indica sua substituição por produção interna. Por sua vez, o aumento da importação de bens de capital ainda reflete o caráter restrito do processo de industrialização, dependente da importação de máquinas e equipamentos para sustentar seu processo de crescimento.

Os anos de 1951 e 1952 corresponderam aos maiores níveis de capacidade para importar de todo o período da industrialização restringida, quando a quantidade importada de bens de capital mais que dobrou em relação a 1948, ao passo que a importação de bens intermediários aumentou sua participação em relação aos bens finais – enquanto a importação dos bens intermediários, em termos absolutos, cresceu por volta de 80%, a dos bens finais aumentou por volta de 44%³⁸.

Esse processo, ademais, potencializou a concentração do desenvolvimento industrial no sudeste brasileiro por conta de suas próprias premissas. A coincidência espacial dos setores

³⁸ Cf. Tavares, 1976.

dinâmicos da economia (nos períodos pré- e pós-1930) foi proporcionada pelas economias externas que decorreram de um setor terciário mais desenvolvido e pela capacidade empresarial disponível. Isso foi exacerbado pela ampla disponibilidade de fatores, particularmente terras para a expansão da fronteira agrícola e mão-de-obra abundante de imigrantes para que houvesse suficiente concorrência no mercado de trabalho sem pressão no sentido do aumento dos custos da força de trabalho³⁹.

A evolução no número de ocupados na indústria e na agricultura (Quadro 2) fornece um panorama da industrialização restringida, baseado na expansão da fronteira agrícola e do nível de emprego urbano.

Quadro 2 - Brasil, Pessoal ocupado por setor de atividade.					
Agropecuária e indústria (1920-1970)					
	1920	1939-40	1949-50	1959-60	1970
Agropecuária	6 312 323	11 343 415	10 996 834	15 633 985	17 582 089
Indústria (total)	-	851 755	1 346 423	1 799 376	2 699 969
extrativas	-	35 433	36 809	45 714	65 339
de transformação	-	816 322	1 309 614	1 753 662	2 634 630

Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XX & IPEAdata.

Neste ínterim, o Estado brasileiro passou por alterações estruturais que acompanharam a nova forma de inserção internacional do país decorrente da Grande Depressão e das novas restrições no comércio mundial, originadas na eclosão da Segunda Guerra Mundial. O Estado passa a intervir diretamente na economia por meio de um conjunto de medidas: as primeiras empresas estatais nos setores de insumos básicos são criadas ao longo das décadas de 1940 e 1950, ao passo que o Estado promove a expansão da infraestrutura de energia e transportes, a regulação da inserção externa através da valorização cambial, das licenças de importação e da instauração das taxas múltiplas de câmbio, a regulamentação das relações de trabalho e, por fim, ensaia as primeiras tentativas de expansão do crédito de médio e longo prazo para a aquisição de máquinas e equipamentos industriais⁴⁰.

Em suma, após a Revolução de 1930, o estrangulamento externo se associou à defesa da renda do setor exportador através da compra dos estoques do café pelo governo federal para sua destruição. Com isso, estimulou-se a diversificação da produção substituidora de importações, que se estruturou sobre uma demanda pré-existente e foi assegurada pela reserva de mercado obtida através de instrumentos de política econômica, particularmente de política cambial e tarifária. As altas taxas de rentabilidade decorrentes desses fatores tornaram mais atraentes os investimentos no setor industrial em lugar da expansão da cultura cafeeira, que já

³⁹ Cf. Mello, 2009.

⁴⁰ Cf. Draibe, 1985; Suzigan & Villela, 2001.

se encontrava em crise de superprodução artificialmente contornada desde o período pré-1930. Em uma primeira fase, que vai até a Segunda Guerra Mundial, a substituição de importações se baseou principalmente sobre o aproveitamento mais intenso da capacidade produtiva instalada, o que levou a um novo movimento de substituição de bens intermediários e de capital. Sob pena de recessão, desemprego e de grave regressão no nível de renda do país, apesar de sua limitada base tributária, o governo federal passou a promover o crescimento industrial por meio da política econômica em várias frentes e, já na década de 1940, da atuação direta no setor produtivo de infraestrutura.

Esse padrão de desenvolvimento, em meados da década de 1950, atingiu seus limites intrínsecos. Por isso, o debate nos anos 1950 e 1960 girava em torno das possibilidades de continuidade da expansão industrial em um contexto de inflação e de crise no balanço de pagamentos. A manutenção das taxas de acumulação de capital em uma economia com alta concentração de renda só seria possível com a expansão e diversificação do setor de bens de consumo duráveis, que demanda vultosos investimentos, e um setor de bens de produção relativamente desenvolvido. O descompasso entre as necessidades da acumulação e o setor de bens de produção levou ao colapso da substituição de importações naquele contexto de modernização restringida, inelasticidade das exportações primárias e desequilíbrio das contas externas, demandando uma solução de novo tipo. Ela seria encontrada no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek⁴¹.

1.4 – 1956-1964: o Plano de Metas, a transição para um novo padrão de acumulação e a industrialização pesada ou intensiva

O Segundo Governo Vargas e, de um modo geral, a ampliação das bases técnicas da acumulação durante a industrialização restringida prepararam as condições para a transição durante o período do Plano de Metas (1956-60). Esse plano materializou um bloco de investimentos destinado a internalizar o setor de bens de consumo duráveis e o setor de bens de produção. Para isso, a solução encontrada foi o recurso ao capital estrangeiro sob a forma de investimentos diretos e a ampliação do volume de gastos estatais no setor de bens de produção, pré-requisito para a expansão do setor de bens de consumo duráveis. A expansão dos investimentos diretos estatais foi realizada através do endividamento externo e por via inflacionária (na ausência de soluções baseadas no sistema tributário) por meio da ação do

⁴¹ Cf. Tavares, 1998.

recém-criado BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em 1952. Isso inaugurou o período de “industrialização intensiva”⁴², pois a internalização do setor de bens de produção torna endógena a capacidade de expansão do sistema industrial⁴³.

Esse bloco de investimentos estrangeiros foi possibilitado, no que diz respeito ao contexto internacional, pela competição entre empresas transnacionais de diversas procedências (principalmente estadunidenses, europeias e japonesas) em busca das oportunidades existentes em um mercado em expansão, com alto grau de proteção externa e subsídios para os gastos em equipamentos. Internamente, a ação do Estado foi decisiva ao demonstrar capacidade de investir maciçamente em infraestrutura e nas indústrias de base, o que estimulou o investimento privado ao lhe oferecer economias externas baratas e gerar demanda. O processo de industrialização intensiva ou “pesada”⁴⁴, assim, foi conduzido pelo Estado e pela empresa oligopolista internacional⁴⁵.

Desse modo, a transição para um novo padrão de acumulação se deu por meio de um salto tecnológico e de um salto na capacidade produtiva existente – que não se distribuiu por vários setores industriais já existentes, mas se concentrou nos setores de material de transporte, material elétrico e metal-mecânico, que têm grau elevado de complementaridade interindustrial e que, no padrão de acumulação anterior, tinham pouco peso relativo na estrutura produtiva. Isso levou a uma diferenciação da estrutura produtiva em todos os planos, o que gerou um efeito acelerador sobre a renda urbana por meio de nova expansão do nível de emprego. Também houve um efeito acelerador sobre a capacidade produtiva do setor de bens de capital, o que se acentuou pelo alto grau de complementaridade tecnológica dos projetos de investimento, com efeitos em cadeia sobre as demandas inter-setoriais dentro do complexo industrial em expansão. Assim, entre 1957 e 1961, a produção interna de bens de capital cresceu em média 22% ao ano, refletindo o nível de gastos governamentais, que, entre gastos de capital do governo e das empresas públicas, responderam por mais de metade do investimento total da economia nos anos de 1960 e 1961⁴⁶.

⁴² Tavares, 1998, p.154.

⁴³ Cf. Tavares, 1998; Mello, 2009.

⁴⁴ Mello, 2009, p.97.

⁴⁵ Cf. Tavares, 1998; Mello, 2009.

⁴⁶ Cf. Tavares, 1998. Segundo Tavares (ibid., p.163), “Esse volume de investimentos públicos, concentrado em energia e transportes, já havia sido o indutor principal da instalação dos principais projetos estrangeiros no setor de equipamentos pesados, basicamente na indústria naval e nos equipamentos elétricos pesados. [Já em 1962/63], a instalação da Refinaria Duque de Caxias [...] foi responsável por boa parte da demanda à indústria de equipamentos e máquinas-ferramenta nacional, que, sem essas encomendas, já teria experimentado antes sua primeira importante crise de demanda”.

O setor de bens de consumo duráveis cresceu, em média, mais de 20% ao ano entre 1957 e 1961, mas esbarrou em problemas na estrutura da demanda que seriam resolvidos apenas a partir de 1967 com a alta relativa dos salários dos trabalhadores qualificados, geralmente ligados às transnacionais, e com a política de endividamento das classes médias, o que levaria a indústria automobilística a assumir a liderança do processo de acumulação juntamente com o setor de construção, durante o *milagre econômico*. A estrutura do setor de bens de consumo não-duráveis, por sua vez, era naturalmente mais concorrencial dada a sua menor intensidade em capital e suas condições de formação no Brasil, passando por importantes surtos de crescimento desde o início do século XX e compondo-se predominantemente de capital nacional. Mesmo isso, no entanto, passaria por alterações a partir da primeira metade da década de 1960. Quando as taxas de lucro tenderam a cair, as empresas estrangeiras e as nacionais com mais capital e tecnologia realizaram uma modernização parcial de suas instalações para reduzir os custos de produção e aumentaram os esforços de venda através da diferenciação de seus produtos, o que gerou economias de escala. O aumento das taxas de lucro foi seguido pela destruição de pequenas e médias empresas regionais e de tipo semi-artesanal. Ao mesmo tempo, em alguns setores, completa-se a desnacionalização, particularmente nas indústrias químico-farmacêutica, de cosméticos e alimentícia, em que só sobreviveram poucas empresas nacionais de grande porte, além de pequenas empresas que abasteciam mercados regionais restritos. Essa desnacionalização não se dá através da competição, o que reduziria as margens de lucro, mas antes pela compra ou pelo controle do capital⁴⁷.

Dessa forma, o capital nacional foi obrigado a “aceitar” a entrada do capital estrangeiro nos novos setores em um contexto de limitação relativa do Estado como empresário. O capital industrial nacional, entretanto, passou por uma forte expansão no período com a formação de um “oligopólio diferenciado”⁴⁸: no setor metal-mecânico, por exemplo, a demanda derivada da grande empresa estrangeira conduziu ao surgimento, crescimento e modernização da pequena e média empresa nacional. Esse oligopólio era nucleado pela grande empresa estrangeira e tinha um efeito sobre toda a cadeia produtiva, com um cordão de pequenas e médias empresas nacionais assumindo as funções de fornecimento e distribuição⁴⁹.

Em 1949, apenas duas indústrias – de alimentos e têxtil – eram responsáveis por mais de 50% do valor da produção total das indústrias de transformação, enquanto nenhum outro setor era responsável individualmente por mais de 10% desse valor. Em 1958 e em 1961, por

⁴⁷ Cf. Tavares, 1998.

⁴⁸ Mello, 2009, p.97.

⁴⁹ Cf. Tavares, 1998; Mello, 2009.

sua vez, o valor da produção das indústrias de alimentos e têxtil baixou para 36% e 34%, respectivamente. Por outro lado, houve aumento significativo na participação das indústrias que puxaram o movimento da industrialização pesada: mecânicas, metalúrgicas, de material elétrico, de material de transporte e química, cuja participação total no valor de produção passou de 22% em 1949 para 38% em 1958 e para 41% em 1961, refletindo os resultados do bloco de investimentos originado no Plano de Metas. As indústrias *tradicionais* – alimentos, bebidas, fumo, couros e peles, têxtil, vestuário, madeira, mobiliário e editorial –, por outro lado, reduziram sua participação no total de 70% em 1949 para 52% em 1958 e 49% em 1961. Isso não significa que não tenha havido aumento em sua capacidade de produção, mas que se expandiram em um ritmo muito inferior ao das indústrias mais dinâmicas⁵⁰.

Quadro 3 - Brasil, Porcentagem da importação sobre o total da produção na indústria de transformação (produção total mais importação)			
Ramos da indústria de transformação	1949	1958	1961
Metalurgia	22,3	11,7	11,7
Mecânica	63,8	41,5	46,3
Material elétrico e de comunicações	44,8	13,3	16,9
Material de transporte	56,6	30,5	18,6
Química e farmacêutica	29,3	20,0	17,4
Transformação de minerais não-metálicos	10,1	5,1	4,4
Papel e cartolina	9,6	5,3	7,2
Borracha	1,3	6,5	14,7
Madeira	1,0	1,0	0,7
Têxtil	0,2	0,6	0,6
Vestuário, calçados etc.	0,2	-	-
Produtos alimentícios	3,8	2,5	2,2
Bebidas	2,4	2,6	2,6
Fumo	0,4	-	} 1,0
Editorial e gráfica	2,2	3,0	
Mobiliário	0,3	-	
Couros e peles	3,0	0,7	
Total	15,6	11,3	9,7

Fonte: Tavares, 1976.

O Quadro 3 fornece um panorama dinâmico das alterações na composição das importações para a indústria de transformação. Fica clara a substituição de importações nos setores pesados, indicando alguma internalização do setor de bens de produção ao longo da

⁵⁰ Cf. Tavares, 1976.

década de 1950. Mais especificamente, o Plano de Metas (1956-61) conduziu à queda relativa das importações nos setores de material de transporte e de química e farmacêutica, enquanto o leve aumento relativo das importações nos setores de mecânica e de material elétrico e de comunicações são resultado principalmente da rápida instalação e expansão das indústrias automotivas, bem como dos investimentos em infraestrutura por parte do Estado para permitir o aumento da capacidade produtiva global da indústria. A considerável queda na importância relativa das importações para a indústria de transformação como um todo corrobora a tese da internalização do setor de bens de produção.

A relação salários/produtividade, na primeira fase da industrialização pesada, declinou continuamente em todos os setores industriais. Não há, portanto, uma situação de competitividade de preços, mas sim de competitividade no mercado de trabalho⁵¹. Esse é o padrão de “subdesenvolvimento industrializado”⁵² enunciado por Bresser Pereira: um desenvolvimento “contraditório, desequilibrado, excludente, mas dinâmico [...]”. O subdesenvolvimento, neste caso, não se define pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas, mas [...] pelos profundos desequilíbrios que dividem a economia e a sociedade”⁵³. A burguesia e a tecnoburocracia tinham altos níveis de consumo em contraste com o nível de consumo extremamente baixo da massa de trabalhadores, enquanto se destaca um setor produtivo monopolista dominado pelas grandes empresas e pelo Estado empresário com tecnologia altamente sofisticada e mercados oligopolizados, ao passo que as áreas tradicionais e marginais da população se situam em um setor competitivo de pequenas e médias empresas⁵⁴.

Além do acirramento dos conflitos sociais a que esse padrão de acumulação conduziu, que foram sentidos particularmente no governo João Goulart, esse quadro leva também a uma crise econômica de superacumulação e subutilização da capacidade instalada⁵⁵:

O aumento da produtividade conjunta do capital e do trabalho não se transfere de forma proporcional nem aos preços, nem aos salários, ou seja, está-se no marco de uma economia oligopólica que não é em geral competitiva em preços, mas em que o mercado de trabalho é fortemente competitivo, exceto para pequenos setores de mão-de-obra qualificada. Os problemas da tendência à sobreacumulação das grandes empresas são, pois, muito mais dramáticos do que nas economias maduras.⁵⁶

A oligopolização dos setores dinâmicos da economia, um dos fatores de desequilíbrio estrutural na primeira fase da industrialização pesada e, simultaneamente, consequência do

⁵¹ Cf. Tavares, 1998; Mello, 2009.

⁵² Pereira, 1998, p.71.

⁵³ Id., Ibid., p.71.

⁵⁴ Id., Ibid.

⁵⁵ Cf. Rangel, 2012 [1963].

⁵⁶ Tavares, 1998, p.178.

próprio processo, é evidente nos dados relativos ao estado de São Paulo disponíveis no Quadro 4. Em todos os setores considerados, a fatia da produção que cabia às três maiores empresas de cada setor correspondia a *pelo menos* três quartos do total.

Quadro 4 - Concentração industrial no estado de São Paulo em setores selecionados, 1963		
Ramos de atividade	Número de empresas	Parcela da produção que cabe às três maiores empresas (%)
Estruturas metálicas	8	78
Ferramentas agrícolas	9	97
Arados	17	76
Motores elétricos	9	86
Geladeiras	8	91
Máquina de lavar	6	82
Balanças	19	74
Elevadores	6	99

Fonte: Tavares, 1976.

Os sinais de esgotamento da primeira fase da industrialização intensiva, então, começam a se mostrar sob a forma de uma crise de superacumulação de capital e baixo nível de investimentos devido à estrutura da demanda, além de alta inflacionária (Gráfico 4) e do endividamento externo, cujo agravamento se deu claramente a partir do Plano de Metas em 1956 e se manteve alto dali em diante⁵⁷.

A interrupção da tendência ascendente da taxa de investimentos a partir da primeira metade da década de 1960 acompanha a crise de acumulação. Também ocorre queda na taxa de crescimento do PIB (ver Gráficos 4 e 5). Com isso, a crise de acumulação de meados da década de 1960 demandaria um novo salto qualitativo, que se daria apenas com o rearranjo político da sociedade brasileira a partir do Golpe de 1964 e, mais especificamente, com a política econômica adotada desde então e que começa a mostrar resultados em 1967/68⁵⁸.

⁵⁷ Cf. Giambiagi et.al. (org.), 2011, anexo estatístico.

⁵⁸ Cf. Mello, 2009.

Gráfico 4. Fonte: Giambiagi et.al. (org.), 2011, anexo estatístico

Gráfico 5. Fonte: Giambiagi et.al. (org.), 2011, anexo estatístico; IPEAdata.

1.5 – O Estado brasileiro: centralização política, modernização institucional e os caminhos do desenvolvimento

Neste íterim, como se desenvolveu a materialidade do Estado brasileiro? Que relações institucionais estabeleceu com o capital nacional e, ainda mais fundamentalmente, com o capital estrangeiro?

Essa transformação passa, a partir de 1930, pela centralização dos comandos políticos e a descentralização e modernização administrativa. As decisões políticas mais importantes passam primordialmente para as mãos do governo federal por meio da estrutura institucional e do pacto político que se desenha. O aperfeiçoamento da burocracia interna introduz uma nova racionalidade no processo de expansão e centralização do Estado. O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi criado em 1936 e substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, em 1938, cuja razão de ser era a definição, racionalização e controle da carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa. Os “daspinhos”, suas versões regionais, juntamente com os interventores e o Ministério da Justiça, cumpriram o papel de expansão regional do poder centralizado⁵⁹.

Paralelamente, foram estruturados órgãos responsáveis pela instauração de políticas com maior grau de generalidade e expressas como políticas de Estado para toda a nação. De início, esse esforço compreendeu a regulação e o controle do câmbio; do comércio exterior; do dinheiro e do crédito; e dos seguros: o impacto da Crise de 1929 acelerou a centralização das operações cambiais, o controle mais estrito do câmbio e o significativo alargamento das operações creditícias governamentais, destinadas ao suporte à economia cafeeira e a outros setores agroexportadores, mas com o simultâneo aumento contínuo do crédito corrente dirigido à indústria de transformação. O Banco do Brasil (BB) ofereceu suporte decisivo a este processo e cumpriu, na prática, as funções de um banco central, de um banco de fomento e de agente fiscal, mesmo após a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC, em 1945. A criação da Carteira de Exportação e Importação do BB, a Cexim, em 1941, proveu controle mais centralizado do comércio exterior pelo Estado e atuou no sentido de estimular as exportações e controlar as importações. Para regular e controlar as operações dos seguros privados, foi criado o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização em 1934⁶⁰.

⁵⁹ Cf. Draibe, 1985.

⁶⁰ Cf. Id., Ibid.

Foram também estruturados órgãos destinados à elaboração e implementação de políticas de regulação e fomento de ramos de produção e comercialização específicos, particularmente de alguns ramos agroindustriais, como é o caso do Departamento Nacional do Café (1933) e o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool (1933) – os dois mais importantes por conta do pacto social que se estava construindo –, além de institutos de expressão regional, como o Instituto Nacional do Mate (1938), o Instituto Nacional do Pinho (1941), o Instituto Nacional do Sal (1941) e o Instituto do Cacau da Bahia (1931). Os recursos naturais também assumem caráter estratégico e demandam a regulação e o controle estatais, o que se desdobrou inicialmente na criação do Departamento Nacional da Produção Mineral (1934) e posteriormente em vários conselhos, como o Conselho Nacional do Petróleo (1938), o Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939) e o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940). Na área industrial, foram criadas comissões para oferecer diretrizes de política para o avanço setorial, sobretudo no Estado Novo, tais como a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), a Comissão Executiva Têxtil (1942), a Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941), a Comissão Nacional de Ferrovias (1941), a Comissão Vale do Rio Doce (1942) e a Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944). O grau e a profundidade da regulação estatal variavam de acordo com o ramo em questão, podendo ir da regulação pontual ao completo financiamento da produção e regulação do mercado. Realizou-se, também, a atualização da legislação obsoleta ou incipiente através da elaboração de códigos e regulamentações de serviços de utilidade pública de grande importância econômica, particularmente daqueles sensíveis às questões do desenvolvimento econômico e da segurança nacional, como o Código de Águas (1934), o Código de Minas (1937) e o Código da Propriedade Industrial (1945). Todas essas entidades inscrevem e corporificam, na estrutura do Estado, a regulação da acumulação capitalista nos seus setores de atuação. No interior desses aparelhos, assim, os interesses particulares se defrontarão sob o arbítrio do governo federal⁶¹.

Ao lado e acima desses organismos executivos e diretivos de políticas gerais ou setoriais, estruturam-se órgãos de caráter consultivo, normativo ou deliberativo que assumem a função de formular políticas referentes a grandes áreas de atividade econômica e a esferas abrangentes da atividade estatal. São comissões e conselhos de caráter intra e inter-ministerial, como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE, 1934), cujo objetivo era a coordenação das medidas de fomento da economia – órgão que adquiriu o estatuto de órgão consultivo geral da Presidência da República em 1937, com o Estado Novo; o Conselho Técnico de Economia

⁶¹ Cf. Draibe, 1985.

e Finanças (CTEF, 1937), responsável pela realização de levantamentos estatísticos e estudos; o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1931), que logrou estatizar a luta de classes; enfim, a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, coroou toda a legislação criada para a conformação de um sistema corporativista de organização das relações de trabalho. A Comissão de Financiamento da Produção, de 1943, também foi relevante nesse sentido ao fomentar os investimentos agrícolas por meio da articulação entre produtores e agências oficiais ou privadas para financiamentos com garantia de preços mínimos⁶².

Segundo argumenta Sônia Draibe, esse desenvolvimento da máquina estatal entre 1930 e 1945 forneceu as bases para que o Estado pudesse se exprimir como poder unificado “sobre uma dada estrutura social e estabelecendo o âmbito econômico da nação”⁶³. A correlação de forças sobre a qual se estrutura o Estado brasileiro nesse período delimitou sua base social e política de atuação. Ele realizou, de certa forma, a síntese de variados interesses sociais e se erigiu acima deles com alguma autonomia, em uma espécie de somatória de elementos, pressões e conflitos que teria de contemplar. Importa compreender que essa foi a base sobre a qual foi possível o avanço da industrialização em um quadro geral de definição da autonomia nacional⁶⁴.

Entre 1930 e 1945, se o Estado se engajou no movimento de industrialização restringida, isso foi acompanhado pela “tentativa de definir o processo e tomar a iniciativa da instalação das indústrias de base no país”⁶⁵. Os incentivos ao setor industrial confirmaram o papel dinâmico da indústria na economia nacional: com o crescimento industrial e as mudanças na estrutura produtiva, o setor leve de bens de produção assume a dianteira do processo de acumulação capitalista no Brasil. Por volta de 1938, já havia consenso entre Vargas, seus auxiliares e alguns órgãos técnicos em torno da imprescindibilidade das indústrias de base e da orientação do comércio exterior no sentido de trocar alimentos por máquinas que fabricassem máquinas. Além disso, embora as Forças Armadas não tenham tido qualquer projeto de industrialização pesada até a Segunda Guerra Mundial, houve a imbricação dos projetos

⁶² Cf. Draibe, 1985.

⁶³ Id., Ibid., p.94. Em contraste com os Estados europeus, segundo a autora, “em 1934, tratava-se de delimitar em relação a recursos estratégicos passíveis de exploração industrial (e, portanto, intimamente vinculados ao desenvolvimento econômico e à defesa nacional) a competência dos poderes público e privado, equacionando a *questão nacional* nos seus termos contemporâneos, isto é, os da relação entre os capitais nacionais e estrangeiros” (p.95-6). Ainda segundo a autora, a propriedade dos “recursos estratégicos passíveis de exploração industrial foi o ponto de partida para a presença do Estado-empresário nessas áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico” (p.96).

⁶⁴ Id., Ibid., p.100: “O formato e a dinâmica do aparelho econômico do Estado expressarão aquele projeto assim como revelarão os limites impostos à autonomia do Estado por sua ‘substância social’”.

⁶⁵ Id., Ibid., p.100.

industrializante e de defesa nacional (sua prática institucional, portanto, não representou obstáculo à industrialização)⁶⁶.

As tentativas de constituição de um órgão coordenador central e a planificação dos gastos estatais permitiram superar parcialmente os obstáculos ao projeto industrializante nacionalista. O DASP buscou a ordenação das prioridades dos gastos públicos e vinculou *elaboração orçamentária e planejamento econômico* (a clara intenção industrializante do Estado já aparece no plano quinquenal lançado pelo DASP em 1939; a industrialização se apresenta, no plano, como meio para atingir o fortalecimento e a independência econômicos, assim como a defesa da soberania nacional). No entanto, os planos do DASP se restringiam à orientação dos investimentos públicos, sem a proposição de medidas para a canalização dos recursos privados. Faltavam também, além disso, instrumentos de ordem fiscal e financeira que garantissem um efetivo suporte financeiro aos planos econômicos⁶⁷.

O DASP apontava para a necessidade de um órgão central de administração e controle sob a administração federal. Em meio a tentativas de instituir um órgão semelhante, essa intenção foi continuamente frustrada até o período de contingências da Segunda Guerra Mundial. Ainda assim, nem mesmo a Comissão de Mobilização Econômica, criada em 1942 para concentrar os esforços requeridos pelo conturbado momento de guerra, pôde cumprir as funções de planificação global da economia brasileira e coordenação do desenvolvimento econômico, tanto por seus propósitos quanto por sua ação efetiva. O caso do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, CNPIC, cuja criação foi decretada em dezembro de 1943 por Getúlio Vargas, foi diferente. Subordinado ao Ministério do Trabalho, obteve a finalidade de estabelecer os princípios norteadores do desenvolvimento industrial e comercial do Brasil no pós-guerra; o órgão, que deveria enfrentar a questão do aparato institucional que sustentaria as atividades do planejamento econômico, era composto por representantes de vários ministérios, das associações da indústria e do comércio, de setores da burocracia econômica, de técnicos e especialistas em diferentes atividades⁶⁸. O conselho debateu duas propostas de institucionalização da planificação econômica: uma de Roberto Simonsen, representante dos industriais, que defendia a transformação do próprio CNPIC no órgão máximo de planejamento, subordinado à Presidência da República; e a outra foi da Seção Técnica do CNPIC, atribuída

⁶⁶ Cf. Draibe, 1985.

⁶⁷ Cf. Id., Ibid. A elaboração orçamentária por parte do DASP, aliás, suscitou a questão da neutralidade do planejamento. Os funcionários do órgão insistiam que a elaboração do orçamento não importaria conteúdo e direção de política econômica ao plano; o DASP seria apenas um instrumento da política econômica, fiscal e administrativa do governo federal, em vez de determiná-la.

⁶⁸ Cf. BRASIL. DECRETO-LEI N. 5.982 – DE 10 DE DEZEMBRO DE 1943. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=5858>>. Acesso em 16 jun. 2016.

ao economista baiano Rômulo Almeida, que defendia a formação de um Conselho Nacional. As propostas eram muito próximas, e o projeto final fundiu as duas possibilidades após acordo a respeito da composição do órgão de planejamento. Esse projeto foi remetido à Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em 1944, órgão subordinado ao Conselho de Segurança Nacional. A CPE tinha a finalidade de realizar estudos gerais sobre a economia brasileira e, em especial, estudos de interesse militar. Tendo como referência a Comissão de Mobilização Econômica, extinta após a Segunda Guerra, a CPE recebeu as atribuições de conceber o planejamento econômico e a estrutura institucional que o executaria⁶⁹.

A CPE não aprovou o projeto do CNPIC de criação do órgão de planejamento central. O seu debate, na verdade, suscitou um dos mais importantes embates econômicos da história brasileira: a Controvérsia do Planejamento entre Roberto Simonsen, membro do CNPIC, e Eugênio Gudin, membro da CPE. O embate girou em torno da validade e do conteúdo do planejamento econômico, assim como de sua institucionalização, e representou um autêntico enfrentamento entre o projeto de desenvolvimento econômico nacionalista da aliança composta por alguns setores da burguesia e o posicionamento liberal, que aceitava os desígnios do livre-mercado. O debate será tratado no capítulo 2 desta pesquisa. Draibe defende que o fato de as duas comissões terem sido simultâneas, e de que o projeto tenha sido reprovado pela CPE, demonstra a relativa fragilidade do Estado em meio à conjugação dinâmica de forças políticas⁷⁰.

Essa controvérsia, assim como a criação vacilante de instituições responsáveis pelo planejamento e coordenação globais da atividade econômica, demonstra que havia importantes divisões internas na burocracia e nos quadros políticos do governo; mas elas não se resumiram a industrialistas *versus* anti-industrialistas ou intervencionistas *versus* liberais. Não houve um alinhamento claro em torno das novas questões colocadas pela industrialização: “mesmo no interior da ‘nova’ burocracia, ou no seio dos militares empenhados no desenvolvimento econômico como condição da segurança e defesa nacionais, as divergências não deixavam de ser importantes em relação a problemas como o financiamento, o papel da empresa pública ou do capital estrangeiro etc.”⁷¹. Mesmo assim, no interior da ossatura material que se conforma após 1930 e particularmente a partir do Estado Novo, os burocratas e os dirigentes estatais exerceram ação mediadora e arbitral com relação à questão do planejamento econômico e às divergências entre setores sociais. Essa atividade era dotada de grande autonomia e

⁶⁹ Cf. Draibe, 1985.

⁷⁰ Cf. Id., Ibid.

⁷¹ Cf. Id., Ibid., 117.

possibilitava o estabelecimento da direção política por parte do Estado, com sentido e conteúdo determinados, irreduzíveis às forças e interesses em luta. Nesse contexto, o presidente assume papel primordial na definição do plano político⁷².

O projeto de industrialização pesada, assim, ganha seus primeiros contornos na década de 1930 e adquire perfil mais nítido durante o Estado Novo. Um conjunto de investimentos em infraestrutura e nas indústrias de base requeria, agora, mais do que órgãos de planejamento e controle. Isso foi parcialmente contornado, na prática, pelo Estado, através do estabelecimento de prioridades de investimento e da elevação da capacidade e eficiência da burocracia econômica, o que produziu resultados “satisfatórios”⁷³ no equacionamento das questões relativas à industrialização e na formulação dos planos econômicos. Ainda maiores que os problemas relativos aos projetos nacionais ou às condições para seu avanço, no entanto, eram aqueles relativos à natureza da atuação do Estado e à questão do financiamento da industrialização. Até esse momento, da criação da CEXIM à SUMOC, em 1945, o controle estatal foi exercido através de regulações mais abrangentes para o comércio exterior, o controle do crédito e do fluxo de moeda⁷⁴.

O projeto industrializante do Estado dependia da sustentação da rápida expansão industrial e, simultaneamente, do encontro de soluções técnicas e financeiras para a implantação do setor de bens de produção, extrapolando a questão meramente fiscal. As opções eleitas pelo governo foram o *empréstimo externo* e a *empresa pública* “para enfrentar o volume fantástico de capital requerido e as condições da tecnologia internacionalmente monopolizada”⁷⁵.

A ausência de um sistema de crédito adequado levou à consciência da necessidade de criação de um banco de investimentos, explicitada por meio de propostas de variados setores. Em 1937, foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, responsável

⁷² Cf. Draibe, 1985. A autora (id., p.118) não deixa dúvidas de que um projeto nacionalista de desenvolvimento econômico em torno do governo federal se consolidou no Estado Novo: “No caso em que nos interessa, conteúdos como a industrialização, o planejamento, a intervenção econômica profunda do Estado ou a empresa pública como alternativa de financiamento do projeto de instalação das indústrias de base ganhavam definição e corpo no ‘programa político-econômico’ definido ao nível da Presidência, durante o Estado Novo. É claro que o núcleo político do Estado, embora autoritário e dispondo de autonomia para a elaboração e exercício de sua direção, esbarrava intermitentemente nos limites intransponíveis estabelecidos pelo equilíbrio instável de suas forças de sustentação. Uma das últimas medidas do governo ditatorial prova que os rumos traçados a partir da Presidência contemplavam, efetivamente, a intenção de criar um órgão geral de coordenação e planificação. Em fevereiro de 1945, tendo em vista as resistências explícitas que a questão de planificação despertava, e na sequência das frustradas tentativas de contorná-las, buscou-se mudar o formato previsto pela Carta de 1937 para o Conselho da Economia Nacional, ‘limpando-o’ de seus conteúdos corporativos e adaptando-se às condições políticas do processo de democratização em curso”.

⁷³ Cf. Id., Ibid., p.119.

⁷⁴ Cf. Id., Ibid..

⁷⁵ Id., Ibid, p.122.

pela realização de empréstimos para a aquisição de matérias-primas ou para a melhoria de equipamentos; no mesmo ano, Roberto Simonsen propôs a alteração da lei de debêntures, de forma a permitir a criação de bancos industriais. Já se discutia, também, a utilização dos fundos de previdência. Em 1942, Getúlio Vargas determinou ao DASP o estudo do problema da criação de uma instituição financeira, mas descartou a criação de novos impostos para sua capitalização⁷⁶. Esses elementos demonstram o modo como a industrialização brasileira foi fundamentalmente determinada por seu momento de constituição e, conseqüentemente, pela estrutura econômica, política e social sobre a qual ela se baseou.

Em 1943, os possíveis caminhos de desenvolvimento nacional estavam claros. Um grupo de empresários propôs, no CFCE, a criação de um banco de investimentos de caráter privado para financiar indústrias de base no país sob a condição de alteração das leis de sociedade anônima e garantia de mercado e preços remuneradores às novas indústrias. Diante de algumas lacunas como a determinação da procedência dos capitais do fundo, se nacionais ou estrangeiros, a discriminação dos setores industriais prioritários e a maneira pela qual as empresas financiadas seriam administradas, o DASP, por sua vez, replicou que o governo federal preferia a solução da empresa estatal ou de economia mista⁷⁷: “Os setores do ferro e do aço, de energia elétrica, de química pesada e de produção de motores foram progressivamente equacionados de forma que a empresa pública ou de economia mista nucleasse os investimentos iniciais básicos”⁷⁸, e já em 1941 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional, CSN; em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce; em 1943, a Companhia Nacional de Álcalis e a Fábrica Nacional de Motores; em 1945, a Companhia Hidrelétrica de São Francisco⁷⁹.

Para esse caminho de desenvolvimento, então, era necessário um grande volume de capital para os investimentos e de divisas para cobrir as inevitáveis demandas de importação. Assim, além da reforma tributária – nunca levada completamente a cabo sob o governo Vargas, apesar de suas várias tentativas nesse sentido – e do estabelecimento da vinculação orçamentária, buscaram-se negociações de *empréstimos externos*⁸⁰. Para a burguesia industrial

⁷⁶ Cf. Draibe, 1985.

⁷⁷ Cf. Id., Ibid., p.124-5. O DASP afirmou literalmente que “a solução preferida pelo governo para a constituição dos capitais e da direção das empresas que se destinem aos setores industriais básicos é a da empresa estatal ou de economia mista”.

⁷⁸ Id., Ibid., p.125.

⁷⁹ Cf. Id., Ibid.

⁸⁰ Cf. Id., Ibid. O caso da CSN é elucidativo a esse respeito. Getúlio Vargas se utilizou habilmente do contexto da Segunda Guerra Mundial para financiar a indústria siderúrgica com capital público estadunidense (do Eximbank). A siderurgia foi implementada diretamente pelo Estado, que acertou o pagamento do empréstimo através das exportações de minério de ferro. Cf. Id., Ibid.

brasileira, que não possuía a capacidade de centralização e mobilização de capitais requeridos pela industrialização pesada, a tarefa assumida pelo Estado gerava dois inconvenientes: em primeiro lugar, o aumento do preço das importações; em segundo, a absorção de divisas necessárias para seu próprio processo de acumulação. Sua limitação fica mesmo evidente, sugere Sônia Draibe, “na forma sempre indefinível de conceber a ‘ação supletiva’ que haveria de assumir o Estado”⁸¹. Assim, a substituição fácil de importações não pôde mais ser o motor da industrialização brasileira a partir de meados da década de 1950, e a capacidade produtiva teria de crescer à frente da demanda através do desenvolvimento de um setor de bens de produção⁸².

A diferença fundamental entre o Estado brasileiro pré-30 e o pós-30, assim, repousa na maior efetividade de suas características nacionais e unificadoras, que foram inscritas na própria materialidade do organismo estatal – sua estrutura burocrático-administrativa – e permitiram a condução e o planejamento de um projeto econômico para o país. Seu intervencionismo, no entanto, foi limitado por conta de suas escassas bases fiscais e tributárias e se circunscreveu às tarefas de política econômica e ao fornecimento das bases para a expansão do capital privado possibilitada pela empresa pública financiada por capital estrangeiro. Portanto, até os anos 1950, os controles e a regulação estatais eram fragmentados, pontuais e compartimentados – inclusive com controles múltiplos sobre uma mesma área, como foi o caso da CEXIM e da SUMOC em relação à utilização das divisas, sem a discriminação formal de atribuições ou hierarquização de competências. Entretanto, a tarefa da industrialização pesada demandaria muito mais que isso: externamente, exigia a definição das condições de negociação com o imperialismo e, em particular, com as empresas transnacionais; e, internamente, o manejo de um bloco adequado de incentivos para afetar *discriminadamente* a taxa de lucro, possibilitado pela articulação com o setor privado por setores e por empresas⁸³.

A criação de órgãos centrais de coordenação e planejamento, portanto, não se efetivou nem mesmo quando se ensaiou um projeto de industrialização pesada durante o Estado Novo. Através dos avanços e recuos até a década de 1950, o Plano de Metas seria o primeiro a dar os passos que não haviam sido possíveis anteriormente. A natureza e a intensidade da intervenção demandariam o rompimento com as formas limitadas do arsenal econômico estatal.

⁸¹ Draibe, 1985, p.127.

⁸² Cf. Pereira, 1998; Mello, 2009; Tavares, 1976.

⁸³ Cf. Draibe, 1985.

Demandaria, também, um novo pacto político, pois as limitações eram parte de sua própria base de sustentação⁸⁴.

Até então, os processos decisórios ganharam consistência por meio da rede de funcionários que se constituiu no interior do aparelho estatal nos diferentes conselhos e comissões com poder decisório em áreas estratégicas, como o BB e suas distintas carteiras e as diretorias das empresas estatais. Os fundos vinculados serviram para a canalização de recursos tributários, mas reforçavam o caráter parcial dos planos e impediam a redistribuição dos recursos por meio de uma pauta geral e flexível⁸⁵.

Desse modo, ficam claros os delineamentos que se desenham ao longo das décadas de 1930 e 1940. A Grã-Bretanha não figurava mais como o principal concorrente estadunidense pelos investimentos produtivos no Brasil, mas sim outros países da Europa Ocidental, particularmente a Alemanha, e o Japão. As corporações transnacionais que se estruturaram nesses novos locais privilegiados de acumulação tiveram um efeito cascata sobre os investimentos das corporações transnacionais do mundo todo: cada uma delas, ao avaliar os riscos e as oportunidades do investimento de capital na indústria brasileira, confrontava-se com a possibilidade de grandes corporações de outros países tomarem o mercado em expansão, ao mesmo tempo em que se deparavam com a possibilidade de perder o capital investido por diferentes razões – gargalos infraestruturais, deterioração das relações de câmbio ou mesmo instabilidade política etc.⁸⁶

Isso trouxe a novidade, para o Brasil, de não mais lidar diretamente com uma única potência hegemônica atuando no país, mas, cada vez mais, com transnacionais de diferentes procedências, o que abriu as portas para ajustamentos institucionais e forneceu alguma margem de manobra ao governo brasileiro:

Em suma, enquanto as multinacionais podem obviamente contar com suporte político de seus países de origem, o suporte é provavelmente limitado. O enfraquecimento das relações entre as multinacionais e seus Estados de origem brota tanto de seu envolvimento crescente na organização interna da economia brasileira como da competição crescente entre investidores de diferentes origens estrangeiras. Uma vez que as multinacionais não se sentem mais abrigadas seguramente pelo guarda-chuva do controle político exercido por seus Estados de origem, ter aliados locais se torna uma necessidade. A internalização de suas próprias operações produtivas no interior da economia brasileira tornou ainda mais essenciais as alianças locais. A criação de alianças, no entanto, também requer a existência de elites locais que possuem

⁸⁴ Cf. Draibe, 1985.

⁸⁵ Cf. Id., Ibid.

⁸⁶ Cf. Evans, 1979.

um interesse na acumulação capitalista além de poder político e econômico suficientes para que se tornem interessantes como aliadas.⁸⁷

O Estado brasileiro, assim, por um lado, investiu na formação de grandes empresas estatais que levariam adiante aquilo que o capital estrangeiro relutava em fazer e o capital privado nacional não era capaz de fazer, pelo menos sem o suporte do capital estrangeiro. Por outro lado, o Estado utilizou seu maior poder de barganha para buscar a autonomia nacional que não conseguiria sem o capital acumulado nos países centrais do capitalismo, como ficou claro no caso da CSN.

Nos anos 1950, em paralelo com a criação da Petrobrás, também foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), cujo estabelecimento havia sido recomendado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos:

Através do BNDE, o governo federal se tornou o acionista majoritário nas novas “companhias mistas” de aço formadas nos anos cinquenta, Usiminas e Cosipa. A Petrobrás e a CSN abriram a possibilidade do Estado operar como um empreendedor industrial, o BNDE lhe deu a chance de operar como um financiador.⁸⁸

A intervenção estatal na economia, então, passou a se fortalecer: os investimentos estatais em capital fixo saltaram de 25% entre 1953-56 para aproximadamente 37% em 1957, chegando a 48% no fim da década.

1.6 – Síntese do processo

A economia brasileira engata em um processo de industrialização no início da década de 1930 em decorrência de uma série de fatores coincidentes: a prévia existência de um setor industrial que emergiu dos surtos principalmente a partir do início do século XX; a existência de um mercado interno urbano que, se não era relevante em termos relativos, era significativo em termos absolutos; as restrições externas que decorreram da Grande Depressão, fazendo despencar os preços dos produtos primários e decolar os preços das importações; e a manutenção da rentabilidade do setor agrário-exportador através da política da compra para queima dos estoques por parte do governo federal. Os lucros do café, grosso modo, direcionaram-se à produção para o mercado interno, sobretudo no setor de bens de consumo não-duráveis. O próprio processo levou a novas necessidades de substituições, o que foi acentuado pelo fechamento da economia mundial durante a Segunda Guerra Mundial. As importações supérfluas foram reduzidas ao mínimo através de políticas federais, mas o setor de

⁸⁷ Evans, 1979, p.83, tradução nossa.

⁸⁸ Id., Ibid., p.92, tradução nossa.

bens de produção ainda não havia sido internalizado, o que fazia com que o sentido da industrialização brasileira ainda se encontrasse fora do país, dependente que era das máquinas e equipamentos estrangeiros.

A alta concentração de renda demandava a diversificação do setor de bens de consumo duráveis, que, por sua vez, necessitava da expansão do setor de bens de produção. A internalização desses dois setores, portanto, fazia-se necessária para que se mantivessem as taxas de acumulação no setor industrial. Isso não seria possível sem investimentos de grande porte, que, por mais que fossem baseados no desenvolvimento anterior, não poderiam se dar de forma gradual e sem um salto qualitativo devido à estrutura da demanda e ao contexto internacional de monopolização da tecnologia e de capitais por grandes empresas que já haviam adquirido caráter oligopólico. O salto qualitativo se traduziu em um bloco de investimentos materializado pelo Plano de Metas, baseado no investimento direto do capital estrangeiro e nos investimentos estatais nas indústrias de base. O padrão de desenvolvimento que se inaugurou aí exacerbou a concentração de renda na economia e levou à oligopolização dos mercados dinâmicos na economia brasileira, dado o alto nível de investimentos requerido por essa fase da industrialização e a proteção contra as importações. Os salários se descolaram cada vez mais da produtividade. Com a estrutura oligopólica dos mercados, então, não houve deflação de preços e salários, mas, ao contrário, a inflação se acentuou simultaneamente ao aumento das margens de lucro, o que não se traduziu em investimentos produtivos porque a capacidade instalada já era superior às necessidades da demanda. O setor público, por sua vez, financiava seus investimentos por via inflacionária e através de empréstimos externos, o que levou a uma situação insuportável em um contexto de restritas bases fiscais e tributárias. Houve, então, uma crise de superacumulação no setor oligopolizado, dominado pelas grandes empresas estrangeiras, e um déficit crescente no setor público, acompanhados por inflação e, assim, queda na participação dos salários reais. Esses graves desequilíbrios estruturais conduziram às crises econômica e política que assolaram o país na primeira metade da década de 1960, demandando um novo salto qualitativo.

O avanço econômico que ocorreu entre as décadas de 1930 e 1960 não pode ser destacado da estrutura administrativa centralizada que lhe deu suporte. Ela promoveu a expansão do capital privado e criou espaço para as empresas transnacionais. Nos anos 1960, o padrão de interação seguido até então chega a um processo de exaustão, ou seja, não há uma estrutura capaz de gerir os novos investimentos transnacionais. O sistema econômico adquire automatismo, e o Estado não tem capacidade de atuar sobre ele. Neste contexto, acirram-se os debates sobre os rumos do desenvolvimento, cujo desfecho se delineia no início da década de

1960. A seção seguinte fornecerá o tom desses debates para que possamos compreender o posicionamento de Delfim Netto e suas implicações, que veremos no capítulo 3.

Capítulo 2 – A nova realidade econômica brasileira e seus intelectuais

A paulatina evolução das forças produtivas no Brasil, as alterações nas relações externas e as transformações na forma do Estado brasileiro, as quais vimos no capítulo anterior, foram solo fértil para o surgimento de intelectuais que analisaram a realidade brasileira com o objetivo de fornecer diretrizes claras de desenvolvimento econômico e social. Isso ocorreu naquele momento específico por uma série de razões, dentre as quais a crescente preocupação acerca do planejamento nos países centrais, assim como a percepção cada vez mais aceita de que a história dos países desenvolvidos não se repetiria no Brasil, exigindo um tipo diferente de ação estatal.

Nesta seção, faremos a exposição de alguns dos autores que mais marcaram o pensamento econômico brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960. Via de regra, apesar de sua formação eclética – economia, direito, engenharia ou história –, todos tratam da problemática do desenvolvimento brasileiro e da industrialização. Sua formação e sua atividade intelectual e prática naturalmente se refletem nos diferentes caminhos teóricos que trilharam. O objetivo aqui é sistematizar alguns elementos de seu pensamento com o propósito final de situar, em capítulos seguintes, o posicionamento de Delfim Netto sobre este debate, que muitas vezes não é explícito. Não é simples a tarefa de extrair as concepções fundamentais desses autores de forma que o todo adquira algum grau de coesão – e buscamos manter as análises dentro dos marcos em que os escritos nos autorizam transitar. Não poderia ser diferente quando se trata de cotejar Roberto Simonsen, Eugênio Gudin, Caio Prado Júnior, Celso Furtado e Roberto Campos. Na medida do possível, portanto, a exposição abaixo servirá como arrimo e referência para o que virá em seguida. Nesse sentido, priorizamos as obras de até meados da década de 1960, quando Delfim Netto também está produzindo.

Após uma breve introdução relativa à institucionalização da ciência econômica no Brasil, situaremos os autores em diferentes correntes teóricas – associadas a diferentes atividades práticas dentro e fora de organismos estatais e instituições acadêmicas – com auxílio das análises consagradas de Ricardo Bielschowsky, Lourdes Sola e Maria Rita Loureiro. Em seguida, passaremos à exposição dos textos mais representativos relativos aos temas *desenvolvimento e industrialização* dos cinco autores supracitados no período que nos interessa – as décadas de 1930 a 1960. Para a exposição do pensamento de Roberto Simonsen, utilizamos

tanto a *Controvérsia*⁸⁹, travada em meados da década de 1940, quanto a coleção de textos publicados no livro *Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos*⁹⁰, organizado por Edgard Carone, que reúne textos das décadas de 1930 e 1940. Para Eugênio Gudín, utilizamos igualmente a *Controvérsia*. Em seguida, a exposição de Caio Prado Júnior se baseia em um texto que sintetiza suas posições: sua tese de livre-docência, defendida em 1954, mas publicada apenas em 1968, intitulada *História e Desenvolvimento*⁹¹. Em relação a Celso Furtado, primeiramente expomos seu clássico *Formação Econômica do Brasil*, de 1959, depois *A Pré-Revolução Brasileira*, de 1962, e, ainda, os dilemas do desenvolvimento brasileiro no início da década de 1960 analisados em *Dialética do Desenvolvimento*, de 1964⁹². Por fim, a exposição do pensamento de Roberto Campos, em seu período estruturalista, baseia-se nos dois primeiros textos da coletânea *Economia, Planejamento e Nacionalismo*⁹³ – publicada em 1963 –, ambos da primeira metade da década de 1950; e a exposição do Campos pós-estruturalista se baseia na coletânea *Ensaio de História Econômica e Sociologia*⁹⁴, publicada em 1964, a qual reúne textos, em geral, escritos na segunda metade da década de 1950.

2.1 – O panorama do pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1960

No século XIX, a necessidade de maior controle sobre os rumos nacionais levou à percepção, cada vez mais difundida, de que era fundamental a criação de uma elite dirigente no Brasil que fosse depositária de conhecimento técnico para formatar a realidade. Esse movimento se intensificou no início do século XX em decorrência de uma série de processos: a Primeira Guerra Mundial (1914-18), a Revolução Russa (1917), a Crise de 1929 e o início do processo de industrialização. A competência específica do economista, apesar disso, não surgiu ligada a círculos acadêmicos: esteve geralmente relacionada à aprendizagem prática nos órgãos governamentais e nas instituições de pesquisa aplicada⁹⁵, “e ainda no bojo das lutas político-ideológicas que atravessaram as décadas de 30 a 60 no país”⁹⁶. A ciência econômica europeia penetrava através das escolas de direito e tendia a se transformar em corpos de doutrina legítimos independentemente de sua confrontação com a realidade⁹⁷.

⁸⁹ Cf. Simonsen & Gudín, 2010.

⁹⁰ Cf. Simonsen, 1973.

⁹¹ Cf. Prado Jr., 2001.

⁹² Cf. Furtado, 1962; 1964; 2006.

⁹³ Cf. Campos, 1963.

⁹⁴ Cf. Id., 1964.

⁹⁵ Cf. Bielschowsky, 2000; Sola, 1998; Loureiro, 1997.

⁹⁶ Loureiro, 1997, p.23.

⁹⁷ Cf. Furtado, 2006.

Os primeiros cursos de graduação em economia foram criados apenas na década de 1940, superando a fase em que a economia representava elemento de cultura geral ensinado em cursos de direito e engenharia, ou ainda como elemento secundário do ensino comercial profissionalizante. A criação da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil, em 1945, foi de grande significação nesse sentido. Eugênio Gudim e Octavio Gouvêa de Bulhões determinaram o projeto dessa faculdade, baseados na concepção de que se deveria formar quadros dirigentes para o país capazes de suprir as necessidades de modernização do Estado brasileiro. Assim, não apenas formularam um currículo que atendesse à capacitação técnica – com ênfase na matemática, nos métodos estatísticos e nas teorias econômicas – e inspirado na racionalidade e em referenciais científicos, mas também defenderam sua separação dos cursos de contabilidade. Seu projeto foi remetido aos professores de economia de Harvard, com quem haviam tido contato na Conferência de Bretton Woods, potencializando sua legitimidade no Brasil⁹⁸.

Paralelamente à criação da escola carioca de economia, a Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo foi criada em 1946. Diferentemente da Faculdade de Filosofia da USP, que recrutou professores estrangeiros com práticas de trabalho baseadas em métodos científicos sólidos, os mentores da Faculdade de Economia optaram por recrutar professores na própria universidade, particularmente na Faculdade de Direito. Alguns professores proviam também de faculdades privadas de ciências econômicas e, sobretudo, das escolas técnicas de comércio e outras escolas secundárias. Por essas razões, havia ênfase na orientação jurídica dos cursos. Em seus primeiros anos, a escola era predominantemente frequentada por jovens mais pobres que não tinham condições de frequentar escolas de direito ou engenharia, como é o caso de Delfim Netto⁹⁹. A pouca instrumentação profissional não oferecia as mesmas condições de competitividade dos cursos tradicionais¹⁰⁰. Delfim Netto seria fruto deste processo. Seu desejo era estudar engenharia, mas o curso era muito exigente para que pudesse trabalhar meio período, o que inviabilizou o projeto¹⁰¹. Ele entrou no curso de Economia da USP em 1948 e, logo após formado, tornou-se assistente da cadeira de Estatística I em 1952¹⁰².

⁹⁸ Cf. Loureiro, 1997.

⁹⁹ Cf. Biderman et. al., 1996.

¹⁰⁰ Cf. Loureiro, 1997. Para uma exposição mais detalhada da criação da FNCE e da faculdade de economia da USP, cf. a mesma autora.

¹⁰¹ Cf. Delfim Netto, 2012. Delfim Netto é categórico quando fala desse momento: “É uma coisa fantástica. Eu gastei 6 mil réis com um selinho para, depois, viver a vida inteira na universidade. [...] Aquilo garantiu minha vida”.

¹⁰² Cf. Macedo, 2001.

Como já descrevemos, a partir do primeiro governo Vargas, os centros de decisão se deslocaram progressivamente para as novas agências de regulação e planejamento econômico, “que se tornaram espaços catalisadores das disputas de interesses de grupos empresariais e mesmo veículos de formação de ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas”¹⁰³. Disso decorreu a transformação do conhecimento econômico em recurso político. Esse fato, no entanto, não significou a construção de um consenso, pelo contrário, levou a constantes disputas a respeito da informação técnica entre diferentes grupos de economistas. Os técnicos que participavam dos conselhos criados por Vargas a partir da década de 1930 tinham normalmente formação em engenharia ou direito. Dentre esses conselhos, aqueles que ganharam maior destaque foram o CFCE, que deteve alto grau de controle sobre a política econômica, o CNPIC e a CPE, que problematizaram o planejamento e o protecionismo industrial, e o CTEF, responsável por levantamentos estatísticos e estudos. Em linhas gerais, segundo Loureiro:

Em suma, os conselhos técnicos e as comissões econômicas internacionais – como processos embrionários –, e posteriormente a Sumoc, o BNDE, a Cepal, o grupo misto BNDE-Cepal, a chamada Assessoria Econômica de Vargas, o Plano de Metas e os grupos executivos, no governo de Juscelino – como situações mais amadurecidas –, constituíram, ao longo dos anos 30-50, os *lugares-chaves* do espaço governamental de atuação dos técnicos-economistas e da formação de sua competência prática.¹⁰⁴

A relativa autonomia dos técnicos (diferentes profissionais que, aos poucos e em virtude de sua atuação, foram denominados economistas) nesses organismos produziu divergências quanto aos rumos de política econômica e ao papel do Estado na economia. Entretanto, o processo de reconhecimento da economia como ciência levou algum tempo. A famosa *Controvérsia sobre o planejamento econômico*, conduzida por Simonsen e Gudín, conferiu legitimidade ao processo de reconhecimento da competência do economista como interlocutor político, mesmo tendo sido travada por dois engenheiros de formação. Nesse sentido,

Desenvolvimento econômico, nacionalismo, protecionismo, defesa contra o capital estrangeiro, intervenção estatal, planejamento etc., todos os temas recorrentes nos debates político-ideológicos dos anos 40-60 foram igualmente marcos definidores de clivagens no meio social nascente dos economistas, onde as questões teóricas se misturavam com as disputas políticas, superpondo-se oposições entre, de um lado, a direita “entreguista”, monetarista ortodoxa e, de outro, a esquerda nacionalista, estruturalista heterodoxa.¹⁰⁵

¹⁰³ Loureiro, 1997, p.23.

¹⁰⁴ Id., Ibid., p.27-28.

¹⁰⁵ Id., Ibid., p.32. Delfim Netto se situará em outro contexto. Ele representa a primeira geração de economistas profissionais que tem seu saber técnico instrumentalizado por forças políticas que não são colocadas em xeque.

No contexto de 1940-60, em linhas gerais, os monetaristas ortodoxos se reuniam no Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da FGV, enquanto os estruturalistas heterodoxos se reuniam na Cepal. A disputa que surgiu a partir desses dois *loci* distintos de produção escalou entre as décadas de 1940 e 60, intensificando-se pelo contexto das disputas políticas durante o segundo governo Vargas (1951-54), o que aprofundou as cisões no campo dos economistas. Isso não significou, no entanto, a autonomização dos economistas no que diz respeito aos organismos governamentais¹⁰⁶:

[...] embora as disputas entre monetaristas e estruturalistas tenham constituído o campo de lutas próprio e específicos dos economistas, elas revelam ainda a estreita vinculação desse campo com o aparato governamental. Na verdade, a autonomia do campo dos economistas (como espaço acadêmico e intelectual) em relação aos organismos governamentais não se efetivaria nem mesmo com a instalação dos cursos de pós-graduação e a internacionalização dos meios acadêmicos a partir de meados dos anos 60 [...]. Ao contrário, nesse período, a interpenetração dos dois espaços sociais continuaria forte, sobretudo porque aí também se consolida a posição dos economistas como elite dirigente.¹⁰⁷

A partir do lugar de produção teórica e de seus projetos econômicos, o economista Ricardo Bieschowsky realiza uma classificação precisa do pensamento econômico brasileiro entre 1945 e 1964: havia pensadores independentes, mas vinculados ao pensamento desenvolvimentista, como Ignácio Rangel; socialistas, como Caio Prado Jr. e Nelson Werneck Sodré, ligados ao PCB, que não acreditavam que a industrialização seria suficiente para superar o subdesenvolvimento; e liberais, que colonizavam ideias buscando negar as particularidades da vida econômica brasileira – como o fez tão refinadamente um Eugênio Gudín, membro da CPE, sem perceber suas transformações estruturais. Mas as bases materiais da sociedade brasileira do período, na qual estava já em curso a solução estrutural para a crise do complexo agroexportador independentemente das formulações teóricas, deram aso ao surgimento de um caminho teórico hegemônico, em torno do qual girou o debate econômico brasileiro do período: o “desenvolvimentismo”¹⁰⁸, que, vencendo o debate com os liberais, logrou criar seu próprio “ciclo ideológico”¹⁰⁹, adquirindo hegemonia no debate econômico *sobretudo* a partir dos anos 1950 – quando, entre outras coisas, a eleição de Eisenhower nos EUA e a passividade do governo Dutra em relação à industrialização levaram o desenvolvimentismo a um amadurecimento ideológico. As outras correntes, assim, foram deslocadas do debate econômico e adquiriram caráter marginal¹¹⁰.

¹⁰⁶ Cf. Loureiro, 1997.

¹⁰⁷ Id., Ibid., p.49.

¹⁰⁸ Bieschowsky, 2000, p.7.

¹⁰⁹ Id., Ibid., p.247.

¹¹⁰ Cf. Id., Ibid.

Em linhas gerais, o liberalismo que ganhou os holofotes no debate brasileiro nas décadas de 1940 e 1950 baseou sua argumentação na defesa do livre-comércio como forma de alocação eficiente dos recursos internos e externos da economia através dos mecanismos de mercado. Sua palavra de ordem seria a eficiência econômica, cujas bases seriam os equilíbrios monetário e financeiro. Mais do que a industrialização, a indústria existente foi sua verdadeira inimiga: era acusada de lesar os consumidores por conta de seus altos lucros e generalizada ineficiência – amparados pelo protecionismo alfandegário – e de impedir o desenvolvimento de atividades mais eficientes – a saber, a agricultura –, pois era destino privilegiado do crédito bancário por meio da política econômica governamental. O pensamento liberal, como o de Gudin, defendia radicalmente a empresa privada e confiava no poder restaurador das leis do mercado, opondo-se ao planejamento. Seguiu a ortodoxia liberal e, por isso, visava ao equilíbrio orçamentário e no balanço de pagamentos no interior de uma estratégia inflexivelmente anti-inflacionária¹¹¹.

O pano de fundo do desenvolvimentismo – indissociável do pensamento da CEPAL¹¹² – foi a defesa da industrialização como meio de superação da pobreza e do subdesenvolvimento através do planejamento – que conferiria racionalização ao processo de industrialização – a partir do planejamento estatal. Bielschowsky subdivide o pensamento desenvolvimentista em três correntes: desenvolvimentismo do setor privado, desenvolvimentismo nacionalista do setor público e desenvolvimentismo não nacionalista do setor público¹¹³.

O precursor da corrente desenvolvimentista do setor privado, mas também da ideologia do desenvolvimentismo no Brasil em todas as suas vertentes, é Roberto Simonsen. Ele defendia a industrialização planejada para além dos interesses do capital industrial privado nacional. Para ele, o desenvolvimento teria como base uma estrutura industrial moderna. Somente assim, o “atraso brasileiro”¹¹⁴ seria superado. Ele preocupou-se com a instalação de uma indústria de base e com investimentos estatais diretos nos setores básicos. Simonsen também preconizava o fortalecimento do mercado interno como mecanismo de defesa contra crises econômicas por meio da elevação do poder de compra e do aumento da produtividade.

Celso Furtado, que foi um dos grandes responsáveis pela introdução da tese estruturalista no Brasil, foi representante da corrente desenvolvimentista nacionalista do setor público. Furtado – ele próprio membro relevante da Cepal – defendia que o Estado deveria ampliar a intervenção na economia, combinando industrialização, planejamento e

¹¹¹ Cf. Bielschowsky, 2000; Sola, 1998.

¹¹² Cf. Bielschowsky, 2000.

¹¹³ Cf. Id., Ibid.

¹¹⁴ Id., Ibid., p.82.

investimentos estatais em setores básicos. Pode ser mencionado também como representante da corrente desenvolvimentista nacionalista do setor público Rômulo Almeida, para quem o desenvolvimento integral e autônomo do capitalismo brasileiro deveria passar pela intervenção do Estado para ativar o setor privado, romper entraves de infraestrutura física e integrar plenamente a nação¹¹⁵. O desenvolvimento econômico nacional traria consigo a promessa do combate às desigualdades social e regional.

Embora, como já vimos em outros termos, as duas correntes tenham se aliado entre si e com outras forças sociais na década de 1940 em torno de um projeto nacional amplo, o desenvolvimentismo do setor privado assumia uma posição intermediária entre os desenvolvimentistas nacionalistas e os não nacionalistas.

O desenvolvimentismo nacionalista do setor público, que tem o nacionalismo em comum com a corrente privada em um contexto de acirramento dos sentimentos antiimperialistas, não prezava a iniciativa privada em detrimento da justiça social, mas subordinava aquela a esta e, portanto, defendia a tributação de altos lucros como meio de capitalização do Estado, entre outras medidas. O Estado seria o “guardião dos interesses coletivos da nação e o promotor da unificação nacional”¹¹⁶.

A corrente desenvolvimentista não nacionalista do setor público, na qual se destacam nomes como Roberto Campos, Lucas Lopes e Glycon de Paiva, acreditava que o capital estrangeiro poderia dar grandes contribuições para a industrialização do Brasil. Eles defendiam o apoio do Estado apenas nas áreas em que não houvesse interesse por parte do capital estrangeiro e do capital privado nacional¹¹⁷, e aceitavam consequentemente um planejamento apenas parcial. Campos, a partir da segunda metade da década de 1950, opõe-se à tese estruturalista da Cepal. Grosso modo, não acreditava que a inflação fosse inerente ao crescimento, mas sim que as políticas monetária e fiscal poderiam contê-la sem que o desenvolvimento econômico fosse afetado – com estabilização, contenção de crédito e de despesas públicas. Em seu diagnóstico, a corrente confere maior responsabilidade aos erros de política econômica do que aos problemas estruturais, o que os leva a propor terapêuticas distintas daquelas propostas pelos nacionalistas em relação ao papel do Estado. A modificação

¹¹⁵ Cf. Souza & Assis, 2006.

¹¹⁶ Bielschowsky, 2000, p.251.

¹¹⁷ Para esse grupo, segundo Bielschowsky (2000, p.104), “[...] o Estado não devia ocupar o espaço em que a iniciativa privada pode atuar com maior eficiência. Como os conflitos concretos davam-se no nível de inversões em grandes projetos de infra-estrutura e mineração, para os quais o capital privado nacional não tinha suficiente porte financeiro, a posição dos desenvolvimentistas não nacionalistas correspondia à opção pelo capital estrangeiro, preferencialmente ao capital estatal. [...] Caracterizavam-se também pela ênfase que davam à necessidade de controle da inflação, e não hesitavam em apoiar medidas de estabilização monetária.”

do padrão existente de distribuição de renda, para este grupo, não faz parte do processo de desenvolvimento, mas se subordina a altas taxas de crescimento econômico. Outra diferença fundamental deste grupo em relação aos nacionalistas do setor público repousava no fato de que a participação do capital estrangeiro seria essencial para o desenvolvimento brasileiro no sentido de proporcionar a estabilidade econômica necessária a um processo sustentável de crescimento¹¹⁸.

Lourdes Sola realiza uma classificação alternativa e possivelmente complementar do pensamento econômico brasileiro nas décadas de 1930-60¹¹⁹. Os intelectuais da corrente *desenvolvimentista não nacionalista do setor público* são classificados por ela como “cosmopolistas”¹²⁰, ao passo que os *desenvolvimentistas nacionalistas do setor público* são chamados apenas “nacionalistas” ou nacional-desenvolvimentistas¹²¹. O que importa assinalar brevemente é a constatação de Sola de que, após a reforma administrativa levada a cabo por Kubitschek nos anos 1950, os nacionalistas e a vertente desenvolvimentista dos cosmopolitas convergiram temporariamente ao defenderem o *crescimento econômico acelerado* a partir de suas *posições decisórias* no interior do Estado – os nacionalistas na Assessoria Econômica da Presidência e os cosmopolitas na Comissão Mista Brasil-EUA. Essa reforma “viabilizou a concentração de *expertise* técnica em novos órgãos estatais estratégicos para a gestão do projeto de desenvolvimento, ao mesmo tempo que tornou possível mantê-los insulados em relação às pressões diretas do sistema partidário”¹²².

Tanto os técnicos nacionalistas como os cosmopolitas em suas duas vertentes são classificados por Sola como “técnicos em fins”¹²³, isto é, teriam como contrapartida de sua produção intelectual uma atividade prática que se valeria de seu saber técnico e científico não apenas para a intervenção estritamente econômica na realidade, mas também para a intervenção política extrapartidária. Isso teria ocorrido através de agremiações como o Clube de Economistas, em que havia “adesão aberta a práticas de intervenção política”¹²⁴ a partir de

¹¹⁸ Cf. Sola, 1998.

¹¹⁹ Cf. Id., Ibid. Como sua formulação se refere a *técnicos*, os desenvolvimentistas do setor privado perdem espaço em sua análise relativamente à de Bielschowsky.

¹²⁰ Id., Ibid., p. 133. A categoria dos *cosmopolitas* inclui também os liberais. Para nossos propósitos aqui, *cosmopolitas* se referirá particularmente a sua ramificação desenvolvimentista, ou seja, os desenvolvimentistas não nacionalistas do setor público.

¹²¹ Cf. Id., Ibid., p.46.

¹²² Id., Ibid., p.54-56. A reforma originou adicionalmente um “efeito desalojamento” que afetou indivíduos e conjuntos de instituições em graus variáveis através do desalojamento de “setores inteiros da antiga burocracia” do processo decisório crucial para a acumulação de capital.

¹²³ Id., Ibid.

¹²⁴ Id., Ibid., p.161.

ideais políticos e sociais aglutinadores, e de dentro do aparelho de Estado, como foi o caso da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e do BNDE. Tal padrão de ação implicava uma atitude diferente daquela dos partidos, isto é, um reformismo que não buscava retornos eleitorais imediatos¹²⁵, e derivou da precária institucionalização partidária, devida ao “baixo teor de controle que os partidos exerceram sobre as principais questões de política econômica”¹²⁶.

Segundo Sola, entre os nacionalistas e os cosmopolitas, havia diferenças claras de posicionamento que se revelaram sobretudo após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954. A tese central dos nacionalistas se baseava no fortalecimento do Estado como um protagonista do desenvolvimento. Sua coesão ideológica girava em torno da equação Estado forte, projeto de desenvolvimento nacional e fortalecimento das instituições democráticas. Para os cosmopolitas, por outro lado, a principal referência era o mercado, e não a nação. Seu objetivo era a plena integração do Brasil no sistema internacional dominado pelos Estados Unidos, o que, segundo Sola, teria apresentado maiores condições de viabilidade quando a Guerra Fria passou a exigir a lealdade ideológica dos países periféricos. Assim, “esse bloco defendia um modelo de associação entre o capital nacional e o estrangeiro no qual o Brasil seria um importante parceiro latino-americano dos Estados Unidos”¹²⁷.

O saber científico desses técnicos, então, era posto a serviço de posições ideológicas divergentes. Por isso, o *técnico em fins*, em todas as vertentes, contrasta com um personagem que entra plenamente em cena no Brasil apenas após o Golpe de 1964: o “tecnocrata”¹²⁸. Este utilizava, como verificaremos em nossa análise de Delfim Netto, seu saber científico como fonte autônoma de autoridade política e, ao mesmo tempo, assumia relativa neutralidade ideológica com base nos princípios universais e impessoais da ciência e da eficiência técnica¹²⁹.

O contraste com os técnicos nacionalistas não podia ser mais marcante, pois estes associavam sua posição de decisores – permeada por compromissos políticos – com “seu papel (auto-imposto) de ‘porta-vozes’ do povo”¹³⁰. O próprio Celso Furtado aponta para o fato de que a doutrina cepalina preencheu um vazio ideológico no Brasil ao oferecer uma análise global da economia brasileira e propor estratégias de planejamento baseadas em uma análise concreta e

¹²⁵ Cf. Id., Ibid.

¹²⁶ Sola, 1998, p.58-59.

¹²⁷ Id., Ibid., p.140.

¹²⁸ Id., Ibid., p.45.

¹²⁹ Cf. Id., Ibid., p.45. O Golpe de 1964 abriria o caminho para a consolidação da figura do tecnocrata como “economista-rei” – supostamente à parte e acima das disputas ideológicas.

¹³⁰ Id., Ibid., p.61.

precisa do sistema econômico e de suas tendências estruturais, encarnando uma *terceira via* ideológica entre o liberalismo econômico e o marxismo brasileiro. Seu papel foi tão importante que mesmo seus adversários mais ortodoxos, como Gudin e Bulhões, “viam-se forçados a defender suas posições em termos definidos no seu quadro analítico”¹³¹. Diferentemente dos *nacionalistas*, os *cosmopolitas* tinham grande circulação universitária, como é o caso de Roberto Campos, Eugênio Gudin e Octávio Bulhões. Por isso, o relativo ostracismo acadêmico a que foram relegados os nacionalistas os levou a criar outras instâncias de sociabilidade. Furtado, por exemplo, aproximou-se de órgãos como a Assessoria Econômica de Vargas, de que faziam parte nomes como Rômulo Almeida e Ignácio Rangel, e também fundou o Clube dos Economistas, que lançou a Revista Econômica Brasileira, destinada a se apresentar como alternativa às concepções representadas pela FGV-RJ e sua Revista Brasileira de Economia, ligada ao pensamento econômico cosmopolita¹³².

Nos próximos tópicos desta seção, examinaremos os textos mais representativos dos *técnicos em fins* de diferentes matizes teóricos relativamente aos problemas da industrialização e do desenvolvimento no Brasil.

2.2 – A Controvérsia do Planejamento na economia brasileira

A famosa Controvérsia do Planejamento foi um debate travado entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin em 1944 e 1945 que se deu no âmbito das discussões para a formulação de uma comissão central de planejamento. Sônia Draibe defende que a dubiedade da posição de Vargas – submetendo o mesmo relatório a duas comissões diferentes, uma vinculada ao CNPIC, e outra ao CPE – foi parte do jogo político em que o governo federal teve de se posicionar ao buscar o avanço da industrialização. A controvérsia que surgiu do debate, no entanto, não se restringiu apenas ao planejamento, mas discutiu também, e em conjunto, qual seria o motor do desenvolvimento brasileiro. Pode-se dizer, por isso, que inaugurou a economia política no Brasil.

2.2.1 – Roberto Simonsen desenvolvimentista: industrialização e planejamento

Roberto Cochrane Simonsen (Santos, 1889 – Rio de Janeiro, 1948) teve uma atividade profissional prolífica, participando de inúmeras iniciativas empresariais após sua formação como engenheiro aos 21 anos na Escola Politécnica de São Paulo. Atuou por décadas como

¹³¹ Id., Ibid., p.62.

¹³² Cf. Loureiro, 1997.

engenheiro civil em empresas de que foi sócio, como a Companhia Construtora de Santos (1912-1940). Além disso, entre outras iniciativas, foi diretor da Companhia Nacional de Artefatos de Cobre (1926-1928), presidente da Companhia Nacional de Borracha (1926-1927) e presidente do Sindicato Nacional de Combustíveis Líquidos (1923-1928), época em que lidera a cisão da Associação Comercial e torna-se um dos fundadores do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP, 1928). Praticou paralelamente o comércio de café e, após a Revolução de 1930, participou ativamente da mobilização industrial paulista durante a chamada Revolução Constitucionalista de 1932, sendo eleito deputado pela Assembleia Nacional Constituinte (1934-1937). Idealizou a criação do SENAI e do Sesi. Foi eleito senador em 1946 e apoiou a cassação dos mandatos comunistas em 1947, um ano antes de sua morte. Foi também um dos fundadores da FIESP em 1931 e ocupou sua presidência de 1938 a 1946¹³³.

A atividade intelectual de Simonsen caminhou *pari passu* com sua atividade empresarial. Ele se utilizou largamente da história econômica brasileira a fim de apontar caminhos para o desenvolvimento econômico do país no interior de uma visão de mundo que compatibilizava o desenvolvimento com sua atividade de industrialista. Suas formulações teóricas estiveram geralmente ligadas a atividades práticas (como a Controvérsia do Planejamento, indissociável de sua atuação no CNPIC)¹³⁴.

Nosso interesse em Roberto Simonsen extrapola suas análises de história econômica, que, ademais, tiveram o propósito fundamental de embasar suas ilações de política econômica e planejamento. Cabe apontar a inclinação do industrialista para utilizar o que se produzia intelectualmente nos países do centro do capitalismo, ressaltando com frequência a utilização de métodos estranhos ao nosso meio, como ele o faz na *Controvérsia*¹³⁵.

Roberto Simonsen é considerado o patriarca do desenvolvimentismo brasileiro, embora não utilize o termo *desenvolvimento* com abundância, mas antes prefira termos sinônimos como “adiantamento de um povo”¹³⁶, “evolução econômica”¹³⁷, “progresso”¹³⁸ ou mesmo melhoramento da “sorte da humanidade”¹³⁹. De todo modo, para ele, desenvolvimento é sinônimo de avanço industrial, pois “a independência econômica e, portanto, a perfeita independência política só pode existir, na generalidade dos casos, nos Estados em que se

¹³³ Cf. Simonsen, 1973; Loureiro, 1997.

¹³⁴ Cf. Simonsen, 1973.

¹³⁵ Cf. Simonsen, 1973; Simonsen, In: Simonsen & Gudín, 2010.

¹³⁶ Simonsen, 1973, p.54.

¹³⁷ Id., Ibid., p.5.

¹³⁸ Id., Ibid., p.54.

¹³⁹ Id., Ibid., p.54.

conjugam em estreita harmonia a íntima interdependência entre a Agricultura e a Indústria”¹⁴⁰. O combate à implantação e disseminação das indústrias no Brasil, portanto, seria um desserviço à nação brasileira e um serviço às nações estrangeiras, “interessadas na conquista dos nossos mercados, trabalhando para que retrogrademos à posição de colônia dos produtores estrangeiros à mercê ainda de um bloqueio econômico em caso de guerra”¹⁴¹.

Neste posicionamento anti-imperialista, que se refletirá também em sua atuação prática, a indústria e a agricultura brasileiras deveriam desenvolver um entrosamento harmonioso e, mais do que isso, as frações burguesas deveriam deixar a disputa hegemônica de lado para que seus esforços se complementassem e seus interesses se entrelaçassem. Neste contexto, Simonsen realiza uma verdadeira Cruzada em defesa da industrialização¹⁴².

De início, Simonsen combate os argumentos anti-industrialistas:

Que alegam os que combatem o desenvolvimento e consolidação do Parque Industrial brasileiro?
 Que a indústria brasileira é em grande parte artificial, pois importa grande porção de matéria-prima do estrangeiro;
 Que não contribui para o enriquecimento do Brasil;
 Que, vivendo sob tarifas protecionistas, produz caro, encarecendo sobremodo a vida da população;
 Que, atraindo braços à cidade, perturba a mão-de-obra do trabalho agrícola;
 Que constitui um monopólio em favor de meia dúzia de brasileiros, em detrimento de milhões de habitantes do país¹⁴³.

Um por um, Roberto Simonsen refuta tais argumentos. Em relação ao primeiro ponto, afirma que as indústrias brasileiras importam menos de 20% do valor de sua produção, enquanto a indústria inglesa importa 65%, situação embasada em seu monopólio no abastecimento industrial às suas colônias. Não haveria país no mundo, ademais, autossuficiente em matérias-primas para sua indústria; o Brasil seria mesmo um país privilegiado, depositário de uma grande área territorial, de uma das mais poderosas reservas mundiais de energia hidráulica e “quixá de muitas fontes de energia como os combustíveis”, de um grande reservatório de matérias-primas, de um território em que a alimentação seria fácil e barata e, portanto, de “condições especiais para um grandioso desenvolvimento industrial”¹⁴⁴. Nada haveria de artificial na indústria brasileira.

¹⁴⁰ Id., Ibid., p.55.

¹⁴¹ Id., Ibid., p.55.

¹⁴² Cf. Simonsen, In: Simonsen & Gudín, 2010.

¹⁴³ Simonsen, 1973, p.56.

¹⁴⁴ Id., Ibid., p.57.

Em relação ao enriquecimento do Brasil, Simonsen ironiza aqueles que não reconhecem a contribuição da “grande indústria”¹⁴⁵ para a melhoria dos salários, o barateamento relativo do produto, o enriquecimento social e o aumento da capacidade do consumo, além da intensificação das relações comerciais e dos meios de transporte¹⁴⁶.

Simonsen combate também o argumento de que as indústrias brasileiras viveriam sob regime protecionista, defendendo que não haveria propriamente uma política protecionista no Brasil, mas sim altas tarifas incidindo indiscriminadamente sobre produtos de importação, fossem matérias-primas, produtos manufaturados ou gêneros alimentícios. Uma política protecionista destinada ao “desenvolvimento das indústrias”¹⁴⁷, que Simonsen não se esquivava a defender, desoneraria as matérias-primas, oneraria menos os produtos semimanufaturados e incidiria os impostos aduaneiros principalmente sobre os produtos manufaturados¹⁴⁸.

A indústria não retiraria braços da agricultura, argumenta Simonsen, pois “ao passo que na agricultura estão ocupados 21% da população, na indústria em geral se encontram apenas 3,8% e na indústria fabril pouco mais de 1%”. Além disso, quanto ao monopólio deletério de que eram acusados os industriais, Simonsen responde que “num país libérrimo como o nosso, em que todas as atividades a todos estão franqueadas, o único monopólio que nós outros industriais possuímos é o do nosso trabalho, do nosso esforço, e das nossas iniciativas”¹⁴⁹, como demonstraria, segundo Simonsen, o exemplo do Conde Francesco Matarazzo.

O problema da carestia da vida no Brasil se originaria na renda nacional insuficiente – o que inviabilizaria, por exemplo, seus intentos de construção de moradias populares para atender às necessidades básicas dos trabalhadores –, cuja solução seria o aumento do ganho médio através do aumento da produtividade do trabalho. Isso estaria intimamente relacionado, então, à “organização do nosso aparelhamento econômico, moeda sã e crédito abundante, higiene e instrução”¹⁵⁰.

Simonsen utiliza do exemplo dos Estados Unidos – recorrente em suas análises – para enunciar a responsabilidade social dos industrialistas:

Nos Estados Unidos, por toda parte faz-se uma intensa propaganda no aperfeiçoamento dos métodos da indústria e dos negócios que são considerados como uma espécie de função pública, comportando responsabilidades sociais e deveres para com a comunidade. A produção em todos os seus aspectos está sendo considerada nos países que se acham na

¹⁴⁵ Cf. Id., Ibid., p.57.

¹⁴⁶ Cf. Id., Ibid.

¹⁴⁷ Simonsen, 1973, p.58.

¹⁴⁸ Cf. Id., Ibid.

¹⁴⁹ Id., Ibid., p.59.

¹⁵⁰ Id., Ibid., p.61. Roberto Simonsen afirma que “é pelo aumento da produção em geral que temos de obter o aumento do ganho médio e, portanto, o aumento do consumo médio por habitante”.

vanguarda da civilização, como um negócio da nação e não como um interesse individual. Por toda parte, se prega a concentração de todos os patriotas em torno do amparo e do fomento da produção, base fundamental da criação de um povo forte e capaz de desempenhar papel saliente no concerto das nações. Verdadeiro crime de lesa-patriotismo cometem pois os que procuram aniquilar ou combater sob qualquer forma a produção do país, criando tropeços ao seu desenvolvimento, promovendo lutas de classes, tentando criar leis perturbadoras do trabalho.¹⁵¹

Simonsen almeja a efetiva independência política nacional através de uma “situação econômica forte, [...] uma independência econômica relativa”¹⁵², pois as nações economicamente fracas venderiam seus produtos no mercado mundial “por valor inferior ao verdadeiro, em benefício de nações melhor organizadas”¹⁵³. O caminho para a independência política, portanto, passaria pelo aumento da capacidade de consumo através do aumento da capacidade de produção, “acarretando o crescimento das relações comerciais internas e externas, a intensificação das permutas, o enriquecimento progressivo da população”¹⁵⁴. Como representante do CIESP, Roberto Simonsen incita uma coalização entre os industrialistas e o Estado¹⁵⁵, pois os anseios dos industriais coincidiriam com os “altos interesses da nacionalidade”¹⁵⁶, quais sejam: a formação de capitais nacionais, o aumento do poder aquisitivo dos brasileiros e a união das regiões do país.

Dever-se-ia estabelecer, segundo Simonsen, uma taxa cambial máxima, que imediatamente incrementaria a produção nacional. À indústria caberia, então, o aumento do nível de consumo médio da população brasileira, um fardo que a agricultura de exportação não poderia carregar em suas necessárias dimensões por conta das políticas comerciais dos impérios coloniais. Por isso, em 1937, Simonsen defende o desenvolvimento para dentro, com expansão do mercado interno:

O dilema que se apresenta, inexorável, aos nossos olhos, é o seguinte: ou produziremos, dentro de nossas fronteiras, 80% do que carecemos para elevar o padrão de vida médio do país, reservando o poder aquisitivo externo, oriundo de nossas exportações, para a aquisição de artigos necessários ao nosso aparelhamento defensivo e econômico, e de produtos de indústrias especializadas, ou estaremos condenados a um crescente estado de pobreza, nos aniquilando em esforços inúteis e em recíprocas e vãs incompreensões.¹⁵⁷

A incrementação das exportações industriais, objetivo almejado por Simonsen, só seria possível se se repousasse sobre o desenvolvimento do mercado interno. E mais: dando voz a

¹⁵¹ Id., Ibid., p.62.

¹⁵² Simonsen, 1973, p.62.

¹⁵³ Id., Ibid., p.62.

¹⁵⁴ Id., Ibid., p.64.

¹⁵⁵ Id., Ibid., p.65.

¹⁵⁶ Id., Ibid., p.70.

¹⁵⁷ Id., Ibid., p.71-72.

um valor que será adotado pelas correntes *desenvolvimentista nacionalista do setor público* e *desenvolvimentista não nacionalista do setor público* como um elemento nuclear, Simonsen condena a absorção acrítica de doutrinas estrangeiras sem o devido estudo das condições econômicas brasileiras.

Simonsen enuncia que “O Brasil não compreendeu que à frente do movimento livre-cambista que se esboçou na Europa, a partir de 1860, se encontravam a Inglaterra, a Holanda e a França, países onde a industrialização estava mais avançada e que, portanto, só tinham a lucrar com a abolição generalizada das tarifas aduaneiras”¹⁵⁸. E propõe ainda uma instrução de política econômica:

A observação de nosso passado, do que é nosso, num objetivismo alheio a doutrinas exóticas, nos leva à convicção de que um importante passo para o fortalecimento da nossa economia deve ser a restrição das compras, dentro o limite de nossas possibilidades, e a seleção de nossas importações dentro do critério de nossa necessidade e do nosso fortalecimento econômico.¹⁵⁹

Em seu primeiro texto da *Controvérsia*, baseando-se no relatório da Missão Cooke de 1942, Simonsen defende que a industrialização brasileira teria de desenvolver menor dependência da importação de petróleo, de carvão mineral e metais especiais e equipamentos. Além disso, o Brasil careceria de capitais e mão-de-obra especializada ao mesmo tempo em que a legislação brasileira e a organização econômica do país não favoreceriam a imigração e os investimentos estrangeiros, assim como não estimulariam a mobilização de capitais nacionais para fins produtivos. O progresso material observado no Brasil, segundo Simonsen, autorizaria prever “profundas intranquilidades sociais [...] em futuro próximo”¹⁶⁰.

Por isso, a planificação da economia brasileira seria imperativa. Ela teria de ser levada a cabo através da ciência e da técnica modernas, a exemplo do que se fez em outros países durante a Segunda Guerra Mundial – como Rússia, Turquia, Estados Unidos e Inglaterra. As informações agregadas disponíveis sobre a economia brasileira possibilitariam a elaboração de um programa de planificação, cujo núcleo deveria ser a industrialização a fim de que se aumentasse a renda média interna simultaneamente ao aperfeiçoamento da produção agrícola, que forneceria capital e consumidores à indústria. Para tanto, Simonsen defende a tomada de

¹⁵⁸ Simonsen, 1973, p.81. Simonsen (p.81-82) prossegue: “O próprio Adam Smith, se revivesse no Brasil, ficaria estarecido com a aplicação indiscriminada que aqui desejamos fazer de seus princípios, decorrentes da observação de um outro ambiente, exatamente a um tempo em que a Inglaterra iniciava sua expansão industrial, com um notável avanço sobre os demais povos em seu aparelhamento técnico e financeiro. Essa expansão só se poderia assegurar pela conquista dos mercados internacionais. [...] O Brasil, país pobre, com uma exportação *per capita* mínima e cada vez menor, não pode, absolutamente, adotar os tratados de comércio standardizados, preferidos pelas grandes nações industrialistas e capitalistas”.

¹⁵⁹ Id., Ibid., p.85.

¹⁶⁰ Id., Ibid., p.304.

empréstimo junto aos Estados Unidos para o financiamento desse programa, que se daria através de planos quinquenais¹⁶¹.

Não menos importante é a concepção de Simonsen, explicitada na *Controvérsia*, em relação à intervenção estatal:

O grau de intervencionismo do Estado deveria ser estudado com as várias entidades de classe, para que dentro do preceito constitucional, fosse utilizada, ao máximo, a iniciativa privada e *não se prejudicassem as atividades já em funcionamento no país, com a instalação de novas iniciativas concorrentes*. Proporcionar-se-iam, ao mesmo tempo, os meios indispensáveis à renovação do aparelhamento já existente.¹⁶²

Simonsen atenta, mais uma vez, à particularidade da estrutura econômica brasileira:

Ora, não é possível assemelhar a estrutura econômica de países fortemente aparelhados e de produção diversificada industrial e agrícola, com a dos que exploram poucos produtos e, ainda estes, de natureza “colonial”. Essa é uma das causas da nossa permanente insuficiência e insegurança econômicas.¹⁶³

Por fim, Simonsen cimenta sua defesa do planejamento:

O planejamento econômico é uma técnica e não uma forma de governo. Não exclui os empreendimentos particulares. Pelo contrário. Cria um ambiente de segurança de tal ordem que facilita o melhor e mais eficiente aproveitamento da iniciativa privada, que está intimamente ligada ao conceito da propriedade.¹⁶⁴

Para Simonsen, portanto, a industrialização era o modo de superar o atraso e a pobreza brasileiros. Para isso, ele concebia uma industrialização integrada entre todos os setores da economia. Ele defendia o suporte estadunidense para o fornecimento de equipamentos e matérias-primas que permitisse dar continuidade ao projeto de industrialização. Além disso, como os mecanismos de mercado seriam insuficientes para que o processo fosse bem-sucedido, Simonsen enfatizava a necessidade de apoio governamental, particularmente através do protecionismo e do planejamento, mas também a intervenção direta do Estado na economia por meio de investimentos nos setores básicos em que não houvesse interesse por parte da iniciativa privada. O fortalecimento do mercado interno diminuiria a vulnerabilidade brasileira às crises internacionais e conferiria, assim, efetiva independência política ao Brasil.

2.2.2 – Eugênio Gudín e o “liberalismo brasileiro”

Eugênio Gudín Filho (Rio de Janeiro, 1886 – Rio de Janeiro, 1986) formou-se em engenharia civil aos 19 anos na Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Participou em diversos

¹⁶¹ Id., Ibid.

¹⁶² Simonsen, 1973, p.307, grifo nosso.

¹⁶³ Simonsen, In: Simonsen & Gudín, 2010, p.133.

¹⁶⁴ Id., Ibid., p.135.

organismos governamentais: Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos do Ministério da Fazenda (1931), Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira (1935), Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, Comissão de Planejamento Econômico – onde travou a Controvérsia do Planejamento com Roberto Simonsen, então membro do CNPIC. Foi delegado brasileiro em Bretton Woods (1944) e governador brasileiro junto ao FMI e ao Bird, além de ministro da Fazenda de Café Filho (1954/55). Foi co-fundador da Sociedade Brasileira de Economia Política (SBEP), catedrático de moeda e crédito da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil (1957), fundador do Centro de Estatística e Econometria da Fundação Getúlio Vargas (CEE/FGV, 1946), vice-presidente da FGV (1960-76) e diretor do Instituto Brasileiro de Economia da FGV (antigo CEE, 1951-59). Gudin apoiou a Revolução Constitucionalista de 1932, participou ativamente no I Congresso Nacional de Economia (RJ, 1943) e apoiou o Golpe de 1964. No meio empresarial, foi presidente da Associação das Companhias das Estradas de Ferro do Brasil (1927-37) e diretor da Western Telegraph and Co. (1929-54), entre outros.¹⁶⁵

No período que vai do início do século XIX à década de 1930, o liberalismo clássico exportado pela Grã-Bretanha foi a concepção econômica predominante no Brasil. Com a Crise de 1929, quando esse liberalismo perdeu força até mesmo nos países centrais da economia capitalista mundial, ele passou por reformulações que ecoaram no Brasil. Assim, reformado – o que leva Bielschowsky a chamá-lo de “neoliberalismo”, que não se confunde com o que ficou conhecido como neoliberalismo no final do século XX –, perdeu a hegemonia no debate econômico brasileiro para o desenvolvimentismo a partir dos anos 1950. Eugênio Gudin Filho foi seu principal representante¹⁶⁶.

Apesar da evidente impossibilidade de se opor à industrialização como tal a partir da década de 1930, quando a teoria de vantagens comparativas foi parcialmente amputada pela crise financeira que assolou o mundo, o lema liberal passou a ser a crítica às indústrias artificiais, conforme argumento já desenvolvido no século XIX por personalidades como Joaquim Murinho¹⁶⁷. Pode-se dizer que, em torno disso, surgiram três princípios de ação política no Brasil: a redução da intervenção do Estado na economia; a necessidade de equilíbrio monetário e financeiro; e a contrariedade do suporte à industrialização como política de Estado através do planejamento¹⁶⁸. Abaixo serão expostas algumas concepções teóricas de Gudin

¹⁶⁵ Cf. Loureiro, 1997; Bielschowsky, 2000.

¹⁶⁶ Cf. Bielschowsky, 2000, p.91 e seguintes.

¹⁶⁷ Para as posições liberais de Joaquim Murinho referentes ao mercado cafeeiro no final do século XIX, quando era ministro da Fazenda, cf. Delfim Netto, 2009, p.44-45.

¹⁶⁸ Cf. Love, 1998; Bielschowsky, 2001.

através do relatório que apresentou em 1945 à Comissão de Planejamento Econômico em resposta ao relatório que Roberto Simonsen apresentou à CNPIC meses antes. Ambos relatórios fizeram parte da famosa *Controvérsia Sobre o Planejamento na Economia Brasileira*. O relatório de Gudin foi uma verdadeira defesa da concepção *liberalista*, que ele diferencia do *laissez-faire* que vigorou no século XIX¹⁶⁹.

Como a razão de ser do planejamento é seguir linhas de ação pré-determinadas, o que passa tanto por questões econômicas como políticas, Gudin combate Simonsen em relação à prerrogativa dessa determinação e defende o livre jogo das forças de mercado, grosso modo, com suporte administrativo e jurídico do Estado. Dessa forma, não só combate o argumento de que a iniciativa privada seria insuficiente para a expansão da renda nacional – um dos principais argumentos de Simonsen, o qual seria absorvido por toda as correntes desenvolvimentistas –, mas defende que o melhor caminho de desenvolvimento é aquele que resulta da somatória dos esforços individuais baseados na concorrência pela maior acumulação de capital possível¹⁷⁰.

A crítica de Gudin ao planejamento, entretanto, não faz diferenciações entre a proposta específica de Simonsen e o planejamento como técnica que pode assumir diversas molduras. Assim, ele afirma que um pacto social entre o Estado e entidades de classe em torno da interferência do Estado na economia seria o “melhor caminho para a consolidação de um regime totalitário de capitalismo de Estado, em que já temos tão largamente avançado nos últimos dez anos”¹⁷¹.

Em resposta a isso, Gudin se baseia no filósofo subjetivista francês Louis Rougier para sua diferenciação entre os três *tipos* de Estado possíveis: o *laissez-faire*, em que a economia carece de qualquer regulamento; o socialista, em que a autoridade central fixa a rota e o percurso da economia; e o liberal, em que é mantida a liberdade de iniciativa, mas obedecendo a regulamentações¹⁷².

A Grande Depressão teria resultado não da economia “desregulada”, mas, no seu entender, a causa da crise seriam os “graves desacertos praticados pelas economias líderes do mundo, especialmente pelos Estados Unidos e subsidiariamente pela Inglaterra e a França, que têm a responsabilidade histórica das desgraças e misérias em que o mundo mergulhou na terceira década do século XX”¹⁷³, precisamente porque se desviaram dos princípios da

¹⁶⁹ Gudin, In: Simonsen & Gudin, 2010.

¹⁷⁰ Cf. Id., Ibid.

¹⁷¹ Id., Ibid., p.61.

¹⁷² Cf. Id., Ibid.

¹⁷³ Id., Ibid., p.69.

economia liberal devido à Primeira Guerra Mundial, perdendo o controle da inflação, fortalecendo sua proteção aduaneira e restringindo a concessão de crédito aos demais países¹⁷⁴.

O planejamento seria um conceito “metafísico e nebuloso”¹⁷⁵. Sua mística derivaria da experiência fracassada do New Deal estadunidense, das ditaduras italianas e alemã, que teriam promovido a expansão econômica através da indústria da guerra, e dos planos quinquenais da Rússia, que não teriam aplicação em qualquer outro país do mundo. Os *sociólogos* defensores do planejamento forneceria as bases teóricas para os grupos sociais que veriam nele “um excelente instrumento de eliminação da liberdade de concorrência”¹⁷⁶. Assim, as indústrias adquiririam uma posição privilegiada em detrimento dos consumidores. Em oposição ao Estado-industrial com poderes ditatoriais no plano econômico, Gudin afirma a necessidade de que os empreendimentos industriais estatais *voltassem* à economia privada. O caso da CSN seria emblemático: seu capital deveria ser reduzido a níveis compatíveis com sua produtividade, e as ações de propriedade do governo deveriam ser vendidas ao público com participação permitida ao capital estrangeiro na ordem de 30% ou 40%. O erro da mística do planejamento, assume Gudin, é que a iniciativa privada disporia, sim, de recursos suficientes para a expansão da renda nacional, ao passo que o Estado poderia apenas emitir papel-moeda e fornecer empréstimos bancários. Essas duas ferramentas, segundo Gudin, não apenas não gerariam capital, mas também forçariam impostos compulsórios à população através da inflação¹⁷⁷.

Além disso, a iniciativa privada fugiria da colaboração com o capital estatal, pois não confiaria em sua eficiência administrativa. Isso se daria por conta do *political management*, por um lado, e pelo amparo político e diluição de responsabilidade burocrática, por outro. Para Gudin, então, o caminho seria o restabelecimento da ordem constitucional de modo a atrair capital estrangeiro, particularmente estadunidense, rechaçando qualquer intento de evitar novas iniciativas concorrentes, como Simonsen havia sugerido. Pelo contrário, o capital aspiraria a concorrer em igualdade de condições com seus competidores do mesmo ramo, “mas não a lutar contra o Estado todo poderoso”¹⁷⁸. As empresas públicas parasitariam o tesouro público e os consumidores, que pagariam preços ou tarifas elevadas em troca de mau serviço. O objetivo do inquérito em que se engaja Gudin – conclui ele na introdução do tema – seriam:

- 1) Trazer ao conhecimento desta comissão e do governo o balanço quantitativo e qualitativo da capacidade, da produtividade, da eficiência e

¹⁷⁴ Gudin, In: Simonsen & Gudin, 2010.

¹⁷⁵ Id., Ibid., p.77.

¹⁷⁶ Id., Ibid., p.78.

¹⁷⁷ Cf. Id., Ibid.

¹⁷⁸ Id., Ibid., p.82.

das possibilidades econômicas de cada um dos principais setores da atividade econômica do país;

- 2) Análise e indicação das providências, meios e métodos para a correção das deficiências verificadas, com o estudo comparativo dos preços de produção no país e no estrangeiro, tendo em vista a melhoria do padrão de vida do povo brasileiro como principal objetivo a colimar;
- 3) Sugestão das medidas de incentivo e amparo que o Estado pode oferecer à expansão e à produtividade do aparelhamento econômico das empresas existentes ou das que se fundarem, em cada um dos setores da atividade econômica.¹⁷⁹

O sucesso ou insucesso da execução destes *planos* parciais dependeria do adequado estímulo ao surto e expansão da iniciativa privada, da correção das deficiências e desajustamentos da economia brasileira, do restabelecimento do equilíbrio entre a produção destinada ao consumo e aos investimentos e, por fim, do aproveitamento dos fatores de produção com o objetivo de maior produtividade e melhoria do padrão de vida do povo brasileiro¹⁸⁰.

Por isso, um dos principais objetivos a se atingir seria o estancamento da inflação em todos os setores da economia, pois ela conduziria a uma série de desequilíbrios. O restabelecimento da ordem monetária, segundo Gudin, dar-se-ia através da redução do volume de obras e investimentos do governo federal ou financiados por ele; da redução da quantidade do crédito e sua seletividade; da obrigação dos institutos de previdência social e autarquias a investir a maior parte de suas disponibilidades líquidas em títulos do Tesouro e depositar seus saldos monetários no Banco do Brasil; da alteração das reservas compulsórias no banco central (cuja função fora assumida pela SUMOC) de acordo com a conjuntura; da redução da emissão de papel-moeda; e do ajuste das taxas cambiais ao poder de compra real do cruzeiro, que estaria então sobrevalorizado. Esses apontamentos obedeceriam a um princípio fundamental em uma situação de pleno emprego, como seria o caso brasileiro: novos investimentos impulsionam a inflação, mas não incrementam a produção. O diagnóstico de Gudin sobre a economia brasileira seria de que, no Brasil, haveria situação de “hiperemprego e hiperinvestimento”¹⁸¹. A solução seria aumentar a quantidade e a qualidade dos fatores de produção; a imigração de mão-de-obra estrangeira; a compreensão de que haveria apenas duas origens de capital, o produto das próprias economias brasileiras e o do capital estrangeiro; e a importação de professores e laboratórios¹⁸².

¹⁷⁹ Gudin, In: Simonsen & Gudin, 2010, p.84.

¹⁸⁰ Id., Ibid.

¹⁸¹ Id., Ibid., p.93.

¹⁸² Id., Ibid. Apesar de ser taxado de monetarista, essa análise se adequaria à visão keynesiana desde que se aceitasse a tese do pleno emprego.

O objetivo de importar pouco através das barreiras alfandegárias levaria apenas ao aumento do custo de vida seguido pelo aumento dos salários e dos custos das mercadorias exportadas, o que, por sua vez, reduziria as exportações: “o verdadeiro lema é exportar muito e importar muito”¹⁸³. O melhor remédio para a proteção da indústria nacional seria a taxa cambial correspondente ao poder de compra real do cruzeiro, e não a instauração das licenças prévias de importação, que seria um perigoso instrumento de bloqueio aos concorrentes à indústria nacional e, assim, de eternização da ineficiência produtiva. O protecionismo aduaneiro deveria servir para a capacitação técnica das indústrias nascentes, a níveis moderados e de forma temporária, cuidando para que não se eternizasse a proteção sob pena de altos lucros sem reinvestimentos em produtividade, o que novamente puniria os consumidores com alto custo de vida e reduziria as exportações¹⁸⁴.

Para Gudin, industrialização não seria sinônimo de riqueza. Trata-se, então, de aumentar a produtividade agrícola do país, “a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade para exportar”. A expansão industrial sob a proteção de pesadas tarifas aduaneiras e do câmbio cadente levaria à manutenção do estado de pobreza no Brasil, “ao lado do rico país que é a Argentina”¹⁸⁵, quando, na verdade, as condições essenciais para a industrialização seriam *capacidade técnica* e *capital*.

Apesar de defender a melhoria do padrão de vida do povo brasileiro, com melhor justiça social e distribuição de renda, o próprio Gudin enuncia a contradição desse objetivo com o do desenvolvimento econômico, uma vez que esse caminho se basearia em grandes sobras de capital para investimentos, “e só os ricos podem acumular sobras”¹⁸⁶. Por isso, a política tributária deveria “tributar o indivíduo de preferência à empresa e [...] reduzir ou suprimir o imposto de renda sobre a parte dos lucros que tenham sido ‘proveitosamente reinvestidos’ em equipamento produtivo”¹⁸⁷.

Em relação ao capital estrangeiro, ele seria absolutamente essencial para um país em que a acumulação de capital para investimento seria ainda escassa, como o Brasil. Ao Estado caberia, nesse quesito, fornecer total apoio à iniciativa privada de modo que o capital – tanto nacional quanto estrangeiro – fosse bem aplicado, sem distorções e com apoio de acordo com

¹⁸³ Gudin, In: Simonsen & Gudin, 2010, p.99.

¹⁸⁴ Id., Ibid.

¹⁸⁵ Id., Ibid., p.106.

¹⁸⁶ Id., Ibid., p.109.

¹⁸⁷ Id., Ibid., p.111. Gudin desconsidera qualquer efeito cascata do desenvolvimento para dentro sobre os níveis de renda e emprego nacionais. Isso se deve, entre outras razões, a sua equívoca concepção de que o Brasil estaria às voltas com o pleno emprego dos fatores de produção, inclusive da força de trabalho.

sua boa aplicação. Para compensar o risco que o capital estrangeiro sofreria ao investir no Brasil, dever-se-ia buscar: a estabilidade cambial, a faculdade de livre entrada e saída de capital, a igualdade de tratamento com o capital nacional e taxas moderadas de imposto de renda de modo que os fluxos de capital não fossem desviados a outros países com melhores condições. Dever-se-ia suprimir também “quaisquer restrições ou impostos que incidam sobre a remessa de lucros, juros ou dividendos de capitais estrangeiros investidos no país”¹⁸⁸.

As diferenças fundamentais entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin podem ser nucleadas em torno de três argumentos: o papel do Estado e o planejamento; o mercado interno ou o mercado externo como eixo do crescimento; e a interpretação da história econômica dos países desenvolvidos. No primeiro ponto, Simonsen defendia uma decisiva atuação governamental através de mecanismos de política econômica, particularmente o protecionismo, da criação de uma comissão central de planejamento e da atuação direta do Estado nos setores de infraestrutura em que não houvesse interesse da iniciativa privada. Gudin, por sua vez, atribuíra mero suporte administrativo e jurídico ao Estado, que não deveria se aventurar nas sendas da atuação direta, pois afugentaria capitais privados nacionais e estrangeiros e seria ineficiente. Também não deveria proteger uma indústria considerada artificial e incapaz de concorrer com o similar estrangeiro. Por fim, defendia que não houvesse a tentativa de planejamento global da economia, pois não caberia ao Estado a prerrogativa de determinar os rumos do desenvolvimento, mas sim à eficiente alocação de fatores proporcionada pelo livre jogo das forças de mercado.

Em relação ao eixo do crescimento econômico, Simonsen e Gudin também divergem categoricamente. Para Simonsen, deve-se fortalecer o mercado interno brasileiro através da industrialização de modo que o país conquiste efetiva independência política, sem deixar de lado a incrementação das exportações industriais, que deveriam se basear, no entanto, no próprio crescimento do mercado interno. Para Gudin, como a industrialização não é sinônimo de crescimento – e pode significar mesmo o desperdício de fatores no caso das indústrias artificiais que ele tanto reprova – as exportações primárias devem orientar o crescimento econômico, pois a agricultura seria a única atividade econômica em que o Brasil produziria vantajosamente.

Por fim, um terceiro ponto nodal são suas interpretações a respeito da história econômica dos países desenvolvidos. Simonsen atenta para as particularidades históricas do processo de industrialização no Brasil, apontando que países como Inglaterra e França adotaram

¹⁸⁸ Gudin, In: Simonsen & Gudin, 2010, p.122.

políticas econômicas liberais porque estavam à frente do restante do mundo em seu processo de industrialização, o que lhes conferia competitividade internacional para além das possibilidades dos outros países. O Brasil, por outro lado, estaria se tornando uma nação industrial em um momento já posterior, em que a defesa da indústria doméstica seria necessária para fazer frente ao poder econômico das economias mais avançadas. Gudin inverte o argumento e afirma que esta é a razão pela qual o Brasil deveria se concentrar nas atividades em que tem vantagens comparativas – o setor agrícola – e melhorar o padrão de vida da população através das importações industriais na medida em que seriam mais baratas e de melhor qualidade.

O desenvolvimentismo que viria em seguida reflete um refinamento das teses de Simonsen e mostra como Gudin perdeu espaço como alternativa de interpretação e de política econômica. Isso ficará claro na exposição sobre os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público e mesmo dos desenvolvimentistas não nacionalistas do setor público. O próprio Roberto Campos, em sua fase pós-estruturalista, legará Gudin à marginalidade.

2.3 – Caio Prado Júnior e o pecado original da industrialização

Caio Prado Júnior (São Paulo, 1907 – São Paulo, 1990) formou-se em direito em 1928 pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco, que seria posteriormente incorporada à USP. Absorve o ideário liberal e democrático, crítico das instituições da Primeira República, e sustenta a candidatura de Getúlio Vargas. Colabora na Revolução de 1930 e, depois de ser preso por seu posicionamento comunista entre 1935 e 1937, exila-se na França de 1937 a 1939. Teve vasta vivência no exterior para além de seu exílio. Foi eleito deputado estadual pelo PCB em 1947 e, ao ter seu mandato cassado em 1948 quando do cancelamento do registro do PCB, dedica-se a intensa atividade intelectual. Recebe o título de livre-docente em 1954, o que não lhe deu o direito de assumir a cátedra de Economia Política da Faculdade de Direito da USP, a que concorreu com sua tese¹⁸⁹.

Nessa tese¹⁹⁰, Caio Prado Jr. considera que a historiografia deve ser a base das ciências humanas particularmente no Brasil. Os economistas Rostow (EUA, 1916-2003) e Keynes (Reino Unido, 1883-1946) são considerados ortodoxos por ele, pois não poderiam oferecer perspectivas para o entrosamento entre teoria e prática, o que, mais uma vez, pesaria

¹⁸⁹ Iumatti, 2007.

¹⁹⁰ Prado Jr., 2001.

particularmente para os países periféricos. A teoria de Rostow, por exemplo, prescindiria de qualquer concretude histórica para extrair conclusões baseadas em modelos teóricos. O autor estadunidense classifica o desenvolvimento econômico em cinco estágios – não meramente descritivos, mas dotados de lógica interna e continuidade – que seriam seguidos por todas as sociedades, desde a sociedade tradicional até a era do consumo em massa¹⁹¹. Caio Prado Jr. segue o caminho inverso, ou melhor, clama ser necessário sempre rever a teoria à luz dos movimentos do real.

De sua crítica a Rostow e Keynes, o autor conclui que a medida dos investimentos de capital, pura e simplesmente, não pode ser a base de uma análise do capitalismo. No subdesenvolvimento, não se trataria apenas da proporção de capital que se investe: entre outras coisas, tratar-se-ia de como se chega ao investimento contínuo de capital no processo produtivo e como se materializam os investimentos. Em outras palavras, o desenvolvimento não pode ser reduzido à relação entre investimento/PIB: na periferia do capitalismo, por exemplo, o fator propulsor da demanda está no centro, o que leva ao surgimento de novos dilemas relativos à sustentabilidade dos investimentos e, assim, de todo o processo de desenvolvimento.

O modo como se organizou a economia colonial brasileira, na qual o “apelo do lucro comercial [...] barrava a aplicação de medidas que iam ao encontro das necessidades da massa da população que não participava daquele lucro¹⁹², explicaria a razão de culturas tão lucrativas como a cana-de-açúcar tomarem o território brasileiro, enquanto culturas como a mandioca, tão necessárias a uma população frequentemente faminta e conseqüentemente apática – o que frequentemente se atribuiu à miscigenação racial¹⁹³ – eram desprezadas por sua irrelevância econômica. As culturas exportadoras teriam organizado a produção para o mercado externo, sistema que retroage em seu próprio processo de desenvolvimento e, assim, determina sua consolidação e o aumento de seu caráter exclusivo.

A estrutura social que brota desse sistema produtivo conduziria ao surgimento de um mercado interno composto pela demanda de bens de padrão elevado – atendida pelas importações – e uma massa de nível econômico extremamente baixo ou fora do comércio. “E estabelece-se com isso um círculo vicioso que tende continuamente a reforçar a situação estabelecida, isto é, o sistema socioeconômico em que se estruturara a colonização”¹⁹⁴.

¹⁹¹ Cf. Rostow, 1960.

¹⁹² Prado Jr., 2001, p.69.

¹⁹³ Cf. Freyre, 2002, “Prefácio à primeira edição”, p.6-12.

¹⁹⁴ Prado Jr., 2001, p.71.

Os impulsos de superação da economia colonial teriam vindo, em última instância, da revolução industrial inglesa: “Foi certamente o considerável progresso tecnológico, representado pela mecanização em larga escala da produção econômica, que deslocou as características relações de produção e o conjunto do sistema então dominante que era o do capitalismo comercial”¹⁹⁵. No Brasil, a transição se manifestaria através da queda do “Pacto Colonial, que é [...] expressão perfeita do domínio do capital comercial que a nova ordem capitalista encontra pela frente e deve destruir para se desenvolver”¹⁹⁶.

O monopólio do comércio por parte da Metrópole, então, teria sido derrubado pelas forças sociais e econômicas em movimento; não teria havido mais lugar para um intermediário parasitário como Portugal, e o Brasil passou a tomar conta do próprio comércio *sem alterar sua posição relativa na economia mundial*, isto é, uma “área periférica e simples apêndice exterior e marginal dos centros nevrálgicos e propulsores da economia internacional”¹⁹⁷. No entanto, a função do Brasil teria passado a ser exercida em condições distintas, “[...] sob o impulso e comando do desenvolvimento capitalista verificado nos centros do sistema internacional em que o país se enquadra. O que lhe vai abrir novas perspectivas”¹⁹⁸.

O que se modifica, portanto, é a ordem internacional. Em outras palavras, o centro dinâmico da economia brasileira ainda se encontra fora do país; da ordem internacional brota um processo de desenvolvimento que quebraria “a repetição monótona de ciclos econômicos sucessivos e essencialmente invariáveis, determinados por ocasionais conjunturas do mercado internacional e sem margem alguma para diversificação”¹⁹⁹. O capitalismo industrial, “ou capitalismo propriamente”²⁰⁰, conferiria “novo sentido e expressão”²⁰¹ aos mesmos elementos da organização e estrutura brasileiras ao tornar vital, para o centro, a periferia do capitalismo – necessária mais do que nunca para o fornecimento de matérias-primas e alimentos. O capital industrial teria sido capaz, então, de oferecer ao Brasil o que o capital mercantil não fora:

São recursos tecnológicos e financeiros, a iniciativa, os estímulos e habilitação comercial engendrados pelo capitalismo e por ele postos à disposição da economia brasileira, o que faz possível ao país estender e intensificar a sua produção, organizar o comércio, instalar o aparelhamento necessário à mobilização e transporte de seus produtos: estradas de ferro, instalações portuárias, navegação marítima. [...] As novas dimensões adquiridas pela

¹⁹⁵ Prado Jr., 2001, p.73-4.

¹⁹⁶ Id., Ibid., p.74.

¹⁹⁷ Id., Ibid., p.79.

¹⁹⁸ Id., Ibid., p.80.

¹⁹⁹ Id., Ibid., p.80.

²⁰⁰ Id., Ibid., p.83.

²⁰¹ Id., Ibid., p.84.

função exportadora [...] desencadeiam um processo de desenvolvimento que se reflete no conjunto da vida econômica e social do país.²⁰²

Os recursos naturais abundantes do país, a conjuntura altamente favorável ao café no mercado internacional e a predominância de capital local nos investimentos cafeeiros explicariam o desenvolvimento brasileiro para além das limitações da economia colonial. Os investimentos autossustentados do capital cafeeiro, a partir das condições delineadas acima, possibilitaram a algumas regiões brasileiras “[...] conhecerem pela primeira vez o que [era] real prosperidade, riqueza e bem-estar material”²⁰³.

O fim do tráfico de escravos e o consequente fenômeno das grandes imigrações levaram a São Paulo oitocentista a uma ampliação geral da demanda e do consumo de bens econômicos. Os escravos receberiam soldo, e os imigrantes, além disso, trariam consigo seus padrões de consumo relativamente elevados. Esse mercado interno em ampliação, para Caio Prado Jr., seria a razão pela qual a industrialização substitutiva de importações tomaria vulto a partir das desvalorizações da moeda brasileira – o que ocorreu particularmente na Crise de 1929 e durante a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, já nesse momento, mostrar-se-iam cada vez mais limitados os horizontes de uma economia exportadora de gêneros primários.

Apesar do impulso dinâmico que resultou de todos esses fatores, Caio Prado Jr. não idealizará o processo: para ele, ainda que eventualmente se completasse a substituição industrial de importações, a mesma estrutura colonial que perduraria no Brasil – a saber, a ausência de um desenvolvimento orgânico interno que partiria das necessidades da própria população – continuaria habitando o desenvolvimento brasileiro sob novos termos. Como, em primeiro lugar, a economia brasileira se estruturou sobre as exportações; e, em segundo lugar, sua industrialização substitutiva de importações se deu já em um momento – particularmente após a Segunda Guerra Mundial – em que as empresas transnacionais passaram a competir mais ferrenhamente por novos mercados, então, essas empresas transnacionais se instalariam no Brasil “nas melhores, mais lucrativas e estratégicas posições”²⁰⁴.

Como se não bastassem os crescentes serviços de empréstimos públicos e privados através da contração de novos empréstimos para o pagamento dos anteriores, o capital estrangeiro clamaria por sua remuneração. Isso condenaria o Brasil, a todo momento, a um quase afogamento: divisas sempre precisariam ser geradas em maior escala para remunerar esse capital – que investia mais e mais – e para o pagamento dos serviços das dívidas. Mesmo em

²⁰² Prado Jr., 2001, p.85.

²⁰³ Id., Ibid., p.96.

²⁰⁴ Id., Ibid., p.126.

um contexto de “industrialização intensiva”²⁰⁵, então, com decisivos e contínuos estímulos do Estado para a substituição de bens de capital, a economia brasileira estaria eternamente fadada ao desequilíbrio externo, por um lado, e à deficiência interna, por outro, uma vez que seria uma indústria “desordenadamente implantada”, sem outro critério que as “artificiais facilidades oferecidas e o estímulo imediatista de um lucro fácil e rápido”. Ela resultaria não da seleção através da concorrência ou de um “planejamento integrado e de conjunto”, mas se constituiria de um “caótico aglomerado de atividades” implantadas sem atenção a sua viabilidade no longo prazo – padrões de qualidade, custos, disponibilidades de matérias-primas, insumos acessíveis e perspectivas futuras de mercado. Incentivada, além disso, “unicamente pelo vácuo deixado com a exclusão de alguns produtos antes importados e cujo preenchimento se promovera tão artificialmente” em um contexto de despreparo tecnológico e dos quadros administrativos²⁰⁶. Ainda de acordo com o autor:

Essa indústria não atenderá cabalmente nem mesmo ao objetivo essencial a que originariamente se destinara, a saber, a substituição de importações e conseqüente economia de divisas. Isso porque freqüentemente a economia realizada com a produção interna substitutiva, se anulava com a importação de insumos necessários àquela produção e que o país não estava em condições de produzir, ou não produzia suficientemente.²⁰⁷

Os aspectos mais negativos da industrialização brasileira se revelariam, no entanto, na falta de perspectivas amplas decorrente do reduzido mercado que lhe serviria de base. Apesar do desenvolvimento econômico que inegavelmente teria ocorrido no Brasil depois de sua emancipação política, não se poderiam superestimar as modificações estruturais da sociedade brasileira. Seus traços originários estariam preservados, particularmente naquilo que se refere aos baixos padrões culturais, materiais e de consumo a que a inferiorização socioeconômica das classes trabalhadoras e populares as condenaria. “E isso nos dá desde logo a medida do mercado interno brasileiro e de sua insuficiência como base e força propulsora eficiente do progresso industrial”²⁰⁸.

Para Caio Prado Júnior, portanto, a economia brasileira seguiria condenada a atender a necessidades estranhas. A indústria nacional não se orientaria para as “necessidades gerais e fundamentais [...] do conjunto de sua população”²⁰⁹, mas para a demanda de um setor pequeno e excepcional. O desenvolvimento almejado pelo historiador paulista passaria por um tipo distinto de industrialização, que se basearia num processo autopropulsor que, por si só, abriria

²⁰⁵ Prado Jr., 2001, p.123.

²⁰⁶ Id., Ibid., p.116.

²⁰⁷ Id., Ibid., p.116-7.

²⁰⁸ Id., Ibid., p.119.

²⁰⁹ Id., Ibid., p.121.

gradualmente novos e cada vez mais amplos horizontes; que suscitaria uma atividade econômica capaz de absorver e incorporar o crescimento demográfico em nível adequado, o que ofereceria os impulsos necessários para a expansão das atividades econômicas – industriais e agrícolas – em proporções e condições que assegurassem um ritmo suficiente de crescimento do mercado.

O “acanhado mercado consumidor interno e sua defeituosa estrutura”²¹⁰ estariam na base desse desenvolvimento restringido e insustentável. A expansão dos investimentos estrangeiros asseguraria, para o capital estrangeiro, “posições cada vez mais fortes e poderosas no interior da economia brasileira”²¹¹, pois torná-los-ia “força decisiva em alguns dos principais setores do comércio e do mercado internos”²¹²:

O núcleo verdadeiramente dinâmico da indústria brasileira se constituirá em nada mais que uma constelação de filiais de empresas internacionais em cuja órbita girará quase tudo que a nossa indústria conta de mais expressivo. O que representa um grave embaraço oposto à transformação da economia brasileira, apesar do estímulo que num primeiro momento aquelas iniciativas estrangeiras proporcionam. Efetivamente, a posição dominante e decisiva que o capital internacional ocupa na economia brasileira tende permanentemente a reconduzi-la para a anterior situação centrada na função exportadora.²¹³

A remuneração do capital estrangeiro somente poderia ser satisfeita com divisas provenientes das exportações, cuja disponibilidade definiria o próprio ritmo de investimentos desse capital. Isso demonstraria “a estreita relação de dependência que o predomínio de empreendimentos internacionais na indústria brasileira determina entre o processo de industrialização e as exportações brasileiras”. Esse seria o elo do processo com o passado colonial fundado na exportação de produtos primários²¹⁴.

O “pecado original” da industrialização brasileira, assim, tolheria perspectivas e horizontes. Teria criado uma dualidade setorial em que o setor tradicional produz gêneros primários para a exportação enquanto outro setor emerge dele, desta vez baseado na indústria e voltado para o mercado interno, gerando, entretanto, novos tipos de dependência sujeitos aos fluxos de divisas das exportações primárias. O sistema colonial, assim, reforçar-se-ia.

Florestan Fernandes, no prefácio à tese de livre-docência de Caio Prado Júnior publicada em 1968, tece uma crítica contundente em meio a suas concordâncias. Caio Prado Jr. não teria atentado ao fato de que o capital mercantil perde sua função hegemônica e determinante com a

²¹⁰ Prado Jr., 2001, p.124.

²¹¹ Id., Ibid., p.125.

²¹² Id., Ibid., p.125.

²¹³ Id., Ibid., p.126-7.

²¹⁴ Id., Ibid., p.127.

industrialização do país. Agora atado ao capital industrial e, mais à frente, também ao capital financeiro “típico do capitalismo monopolista e da espécie de imperialismo que ele engendra”²¹⁵, o capital mercantil não determina a manutenção do ciclo vicioso do sistema colonial, cuja persistência se deve a fatores inéditos. À investigação historiográfica caberia dar o tom dos entrosamentos forjados por nova situação histórica²¹⁶.

2.4 – Celso Furtado: entre utopia e realidade

Celso Monteiro Furtado (Pombal-PB, 1920 – Rio de Janeiro, 2004) formou-se em Direito pela Faculdade Nacional de Direito no Rio de Janeiro em 1944. Em 1945, atuou por alguns meses na Força Expedicionária Brasileira em sua campanha na Itália durante a Segunda Guerra Mundial. Entre 1946 e 1948, realizou seu doutorado em Economia na Universidade de Paris-Sorbonne com uma tese sobre a economia colonial brasileira. Integrou-se à Cepal em Santiago do Chile em 1949. Presidiu o Grupo Misto BNDE-Cepal (1953) e foi diretor do BNDE. Em 1954, participou da fundação do Clube de Economistas. Foi superintendente da SUDENE, criada em 1959 com sua assessoria. Em 1962, foi ministro do Planejamento de João Goulart, quando elabora o Plano Trienal. Tem seus direitos políticos cassados em 1964, quando passa a realizar intenso trabalho intelectual no exterior até a promulgação da Lei da Anistia em 1979²¹⁷.

Buscaremos suas contribuições através de três livros fundamentais: *Formação Econômica do Brasil*, de 1959, *A Pré-Revolução Brasileira*, de 1962, e *Dialética do Desenvolvimento*, de 1964.

Em seu clássico *Formação Econômica do Brasil*, Furtado oferece uma interpretação estruturalista do desenvolvimento econômico brasileiro. Publicado em 1959 e dividido em cinco partes, que se iniciam na ocupação territorial do que hoje é o Brasil, foi indubitavelmente lido e debatido por todos que discutiram a economia brasileira desse momento em diante. O que nos interessa aqui é particularmente sua exposição referente à industrialização do Brasil.

Em fins de 1929, após a queda no preço de todos os produtos primários no mercado mundial, a produção cafeeira sofreu um impacto maior que outras culturas, uma vez que houve grande acumulação de estoques em 1929, “rápida liquidação das reservas metálicas brasileiras

²¹⁵ Fernandes, Prefácio. In: Prado Jr., 2001, p.10.

²¹⁶ Cf. Prado Jr., 2001.

²¹⁷ Cf. Loureiro, 1997; Sudene, *Quem foi Celso Furtado*. Acesso em 25 nov. 2015; CPDOC-GVT, *Celso Furtado*. Acesso em 25 nov. 2015.

e as precárias perspectivas de financiamento das grandes safras previstas para o futuro”²¹⁸. Assim, somar-se-ia uma crise do lado da demanda com uma crise do lado da oferta.

Como consequência, “a baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda”²¹⁹. Dada a crise de superprodução conjugada com a baixa dos preços, uma vez que a demanda do produto seria inelástica, uma quantidade considerável teria permanecido “sem nenhuma possibilidade de colocar-se no mercado”²²⁰. Seria necessário, então, para os produtores de café e para o governo, evitar que a acumulação de estoques invendáveis pressionasse os mercados e ocasionasse, assim, maior baixa de preços, uma vez que isso levaria ao simples abandono da colheita, isto é, à concentração das perdas no setor cafeeiro.

Como se continuava colhendo mais café do que se podia vender, a solução foi a destruição do excedente para que se evitasse maior baixa dos preços. Obter-se-ia, assim, o equilíbrio entre oferta e procura em nível mais elevado de preços. “Dependendo, assim, fundamentalmente da estrutura da oferta, o preço do café atravessou o decênio dos anos 30 totalmente indiferente à recuperação que, a partir de 1934, se operava nos países industrializados”²²¹. Dessa forma, o período pós-crise teria assistido à manutenção do preço do café no mercado internacional em um patamar baixo, a despeito de ter havido elevação geral dos preços dos produtos primários. A manutenção dos preços mínimos de compra do café – através de retenção e destruição dos estoques –, por outro lado, teria logrado a manutenção do nível de emprego não apenas no setor exportador, mas indiretamente também nos setores produtivos ligados ao mercado interno, pois se teria obtido a redução do efeito multiplicador do desemprego, isto é, teria sido mantido certo nível do consumo ligado ao mercado interno²²².

A recuperação da economia brasileira, portanto, a partir de 1933, teria decorrido da política de fomento seguida “inconscientemente”²²³ no Brasil e que teria sido um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros, e não de qualquer fator externo.

Como a defesa do café teria pressionado a estrutura do sistema econômico? O fomento de renda decorrente dos investimentos na estocagem do café em defesa dos interesses do setor, ligado à desvalorização cambial, teria provocado queda no coeficiente de importações do

²¹⁸ Furtado, 2006, p.264.

²¹⁹ Id., Ibid., p.265.

²²⁰ Id., Ibid., p.265.

²²¹ Id., Ibid., p.267.

²²² Cf. Id., Ibid.

²²³ Id., Ibid., p.272-273.

Brasil: “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”²²⁴.

Após a crise, assim, o fator dinâmico principal da economia brasileira teria se transferido para o mercado interno, que, em tal conjuntura, teria naturalmente aumentado sua taxa de rentabilidade. O setor voltado ao mercado externo, por outro lado, teria reduzido seus lucros. Desse modo, “As atividades ligadas ao mercado interno não somente cresciam impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou desinvertiam no setor de exportação”²²⁵.

A expansão da capacidade produtiva interna se daria com a importação de equipamentos, mas numa primeira fase teria havido utilização da capacidade ociosa já instalada no país. Isso teria possibilitado maior rentabilidade para o capital aplicado e criado os fundos necessários, dentro da própria indústria, para sua expansão subsequente. Ter-se-ia apresentado, além disso, a possibilidade de adquirir equipamentos de segunda mão no exterior a preços baixos: “Algumas das indústrias de maior vulto instaladas no país, na depressão, o foram com equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado suas portas em países mais fundamente atingidos pela crise industrial”²²⁶.

O aumento da produção para o mercado interno e a forte elevação dos preços dos bens importados acarretada pela desvalorização cambial, segundo Furtado, “criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital”²²⁷. Entre 1929 e 1932, por exemplo, de acordo com Furtado, a produção de ferro, aço e cimento aumentou 60% no país. A economia teria, portanto, encontrado estímulo interno para anular os efeitos depressivos vindos de fora e para continuar crescendo, além de que teria conseguido produzir parte dos materiais necessários à manutenção e expansão de sua capacidade produtiva²²⁸.

A capacidade para importar não se recuperou na década de 1930; a quantidade de exportações aumentou, mas “o poder aquisitivo da unidade de exportação com respeito à unidade de importação se havia reduzido à metade”²²⁹. Essas modificações bruscas na estrutura econômica teriam gerado persistentes desequilíbrios. O mais significativo deles, segundo Furtado, talvez fosse o que afetava o balanço de pagamentos²³⁰:

²²⁴ Furtado, 2006, p.277.

²²⁵ Id., Ibid., p.278.

²²⁶ Id., Ibid., p.279.

²²⁷ Id., Ibid., p.279.

²²⁸ Id., Ibid.

²²⁹ Id., Ibid., p.280.

²³⁰ Id., Ibid.

[...] a formação de um só mercado para produtores internos e importadores – consequência natural do desenvolvimento do setor ligado ao mercado interno – transformou toda a taxa cambial em um instrumento de enorme importância para todo o sistema econômico. Qualquer modificação, num sentido ou noutro, dessa taxa acarretaria uma alteração no nível dos preços relativos dos produtos importados e produzidos no país, os quais concorriam em um pequeno mercado. Era perfeitamente óbvio que a eficiência do sistema econômico teria de prejudicar-se com os sobressaltos provocados pelas flutuações cambiais.²³¹

Durante os anos da Segunda Guerra Mundial, ter-se-ia utilizado o mesmo expediente da fixação cambial, mas então a situação era diversa. O fluxo de poder de compra criado não teria encontrado uma indústria interna com capacidade ociosa, mas, pelo contrário, com pleno uso de sua capacidade produtiva e com produtividade decrescente por conta das restrições no comércio mundial, mas, por outro lado, o poder de compra interno aumentava com a elevação dos preços de exportação:

Entre 1939 e 1949 [eleva-se] o nível de preços dentro do país, comparativamente ao nível dos preços de importação. Houve, portanto, uma revalorização da moeda brasileira, apenas ocultada pelo sistema de controle de câmbio. Tende a restabelecer-se a paridade entre o poder de compra interno e o externo que havia prevalecido em 1929. É fácil perceber que uma modificação dessa ordem traria consequências profundas para o sistema econômico.²³²

No pós-guerra, as importações aumentaram consideravelmente. Segundo Furtado, duas soluções teriam se apresentado para a correção desse desequilíbrio: a forte desvalorização da moeda ou o controle seletivo das importações. A primeira geraria desemprego e contrariaria muitos e fortes interesses. A segunda, que foi a opção adotada, parece-lhe tê-lo sido sem consciência de seu verdadeiro alcance. A redução relativa das importações de manufaturas acabadas, em benefício dos bens de capital e matérias-primas, foi destinada ao combate da alta de preços. Com isso, o setor industrial, segundo Furtado, teria sido duplamente favorecido: matérias-primas e equipamentos podiam ser adquiridos a preços baixos ao passo que a concorrência externa foi reduzida ao mínimo. Isso teria levado ao aumento da taxa de capitalização e, assim, à intensificação do processo de industrialização²³³.

2.4.1 – Desenvolvimento e subdesenvolvimento

²³¹ Furtado, 2006, p.286-7.

²³² Id., Ibid., p.300.

²³³ Cf. Id., Ibid.

Como Caio Prado Júnior, Furtado pensa que “[...] utilizamos para captar e interpretar a realidade econômica um aparelho conceitual inadequado”²³⁴. Ele anseia pelo estabelecimento de uma política de desenvolvimento adequada ao Brasil. “A miragem de um desenvolvimento”²³⁵ anterior aos anos trinta, impulsionado por exportações crescentes, teria dado lugar a um “longo período de transição que vem até os dias atuais”²³⁶.

Entretanto, o desenvolvimento não se trata de fatalidade histórica, segundo Furtado, e sim de uma oportunidade que pode ou não se realizar. Até 1930, a *miragem de desenvolvimento* ocorreu por indução de fatores externos: o Brasil se integrava “em uma linha em expansão do comércio internacional”²³⁷, que trazia “o influxo das forças dinâmicas do mercado mundial em expansão, o que nos permitia crescer em extensão”²³⁸.

Após 1930, encerrou-se a “economia de tipo colonial”²³⁹ no Brasil. O café adquiriu o papel principal do enredo, pois se assentou sobre uma “ampla base salarial”²⁴⁰ e dotou o país de um mercado interno no qual se apoiaria o desenvolvimento industrial. Assim, a economia brasileira conseguiu se desvencilhar das amarras externas e adquirir dinamismo próprio através dos investimentos industriais apoiados no mercado interno: “Cada novo impulso para a frente significaria maior diversificação estrutural, mais altos níveis de produtividade, maior massa de recursos para novos investimentos, expansão mais rápida do mercado interno, possibilidade de superar-se permanentemente”²⁴¹. O impulso industrial trouxe, para dentro do Brasil, o centro dinâmico de sua própria economia e vinculou as distintas regiões nacionais a esse centro dinâmico – o que significa, em outras palavras, que o principal centro de decisões relacionadas à vida econômica do país foi internalizado.

O desenvolvimento brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960, do mesmo modo que a fase anterior a 1930, teria resultado “muito mais de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigiram o país”²⁴²: a ajuda ao setor cafeeiro criou pressão sobre o balanço de pagamentos, o que aumentou a rentabilidade de manufaturas incipientes voltadas ao mercado interno. Ao tentar preservar a velha economia de

²³⁴ Furtado, 1962, p.11.

²³⁵ Cf. Furtado, 1962, p.64.

²³⁶ Cf. Id., Ibid.

²³⁷ Id., Ibid., p.107.

²³⁸ Id., Ibid., p.107.

²³⁹ Id., Ibid., p.109.

²⁴⁰ Cf. Id., Ibid.

²⁴¹ Id., Ibid., p.109-10.

²⁴² Id., Ibid., p.65.

exportação em crise, então, o Estado teria indiretamente promovido “uma industrialização de tabela”²⁴³.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro teria assumido políticas anti-industrialistas, como no início do governo Dutra, ou vacilantes, como entre 1948 e 1953, que favoreceram investimentos especulativos industriais em setores manufatureiros pouco essenciais, ao passo que o desenvolvimento industrial em setores essenciais era insuficiente. À falta de complementaridade dos investimentos industriais privados soma-se a “ausência de uma política de investimentos de infraestrutura de parte do poder público”²⁴⁴.

Os “desequilíbrios estruturais acumulados”²⁴⁵ teriam trazido novas contradições que se intensificaram e teriam apresentado, em 1953-54, dois caminhos possíveis ao Brasil: a adoção das medidas monetaristas do Fundo Monetário Internacional (FMI), que implicariam na contração dos investimentos para reduzir a pressão inflacionária, ou a manutenção dos investimentos a despeito da inflação. A partir de 1953, delineia-se a segunda resposta através do início da estruturação de uma política de desenvolvimento através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico. A velha estrutura colonial havia sido enterrada no passado, e a primeira etapa da industrialização estava encerrada, quando o processo já teria adquirido “uma fase de semi-automatismo”²⁴⁶.

A busca por menor dependência das exportações teria levado o Brasil à internalização dos centros de decisões. E qualquer governo brasileiro deveria assumir, como seu objetivo, o desenvolvimento com base na industrialização, caso contrário entraria “em choque com as forças profundas que conformam o nosso processo histórico nesta fase”²⁴⁷. Essas forças se revelariam, por exemplo, nas contradições que surgiram da limitação da capacidade para importar, a qual teria atingido seu ponto crítico nos anos 1950. Foi necessário ao Estado prover a infraestrutura capaz de resolver o problema econômico estrutural através de intensificação de esforços nos setores siderúrgico e dos metais não-ferrosos (particularmente o alumínio) e a abordagem dos grandes problemas relativos ao setor petrolífero e de produção de equipamentos. À medida que isso reduzisse a importância, para o Brasil, de sua capacidade para importar, aumentaria a flexibilidade de todo o sistema econômico.

²⁴³ Cf. Furtado, 1962.

²⁴⁴ Id., Ibid., p.66.

²⁴⁵ Id., Ibid., p.67.

²⁴⁶ Id., Ibid., p.68.

²⁴⁷ Id., Ibid., p.70.

Para Furtado, o Brasil se encontrava, naquele momento, “no umbral de sua transmutação em nação industrial”²⁴⁸, e os instrumentos de autodeterminação disponíveis ao país se tornaram inauditos e singulares:

As decisões de construir Brasília, de rasgar o território nacional, de sul a norte e leste a oeste, de grandes estradas e de abordar de frente o problema dos desequilíbrios regionais, assim como o grande movimento de opinião visando a romper a anacrônica estrutura agrária, indicam claramente a direção em que estão apontando as forças mais progressistas do país.²⁴⁹

Em uma economia desenvolvida, segundo Furtado, bastaria ao Estado estimular indiretamente o processo de desenvolvimento através de “medidas de ordem monetária, fiscal, cambial e mesmo de certo controle dos salários e dos preços”²⁵⁰, tendo por meta a alta ocupação dos fatores de produção. Contudo, “em um país subdesenvolvido típico como o nosso”²⁵¹, o bem-estar social e a melhoria das condições de vida da população não dependeriam apenas da estabilidade do sistema econômico. Para ele, “uma economia subdesenvolvida padece de um desequilíbrio estrutural ao nível dos fatores”²⁵². As concepções de Furtado a respeito das características das economias subdesenvolvidas levariam Bielschowsky a chamá-lo de “keynesiano atípico”²⁵³.

Nesse contexto, a simples manutenção dos preços (o controle inflacionário através da contração de investimentos) levaria a um desgaste dos fatores de produção da economia, causando danos às possibilidades de desenvolvimento com bem-estar. A ação estatal é central, então, para criar condições para o surgimento e a consolidação do empresário privado, o que só poderia ser alcançado através de um esforço planejado e sistemático²⁵⁴:

[...] em face da debilidade da classe empresarial numa economia subdesenvolvida, é possível que a ação supletiva do Estado deva ser muito ampliada ou deva assumir formas inaceitáveis em economias de elevado grau de desenvolvimento. A ação estatal, visando à formação da classe empresarial, à reorientação dos investimentos, a uma mais rápida acumulação de capitais, redução dos riscos, etc. assume, aparentemente, a forma de drástica redução na área do *laissez-faire*.²⁵⁵

A compreensão da necessidade do esforço sistemático do Estado para o desenvolvimento através do planejamento deveria levar à adequada estruturação e equipamento

²⁴⁸ Furtado, 1962, p.114.

²⁴⁹ Id., Ibid., p.115-6.

²⁵⁰ Id., Ibid., p.74.

²⁵¹ Id., Ibid., p.75.

²⁵² Id., Ibid., p.75.

²⁵³ Bielschowsky, 2000, p.135.

²⁵⁴ Furtado, 1962.

²⁵⁵ Id., Ibid., p.75.

de sua estrutura administrativa. O Estado teria de ser aparelhado para lutar pelo desenvolvimento. A “total reestruturação administrativa”²⁵⁶ do Estado brasileiro seria a única possibilidade de deitar as bases para uma política exitosa de desenvolvimento e reconstrução do país. Furtado nos brinda, então, com sua conclusão: “[...] o mais importante [neste novo momento da industrialização] não é que podemos autodirigir-nos [sic], e sim que não nos resta outra saída senão fazê-lo”²⁵⁷. Isso revela uma visão otimista acerca das potencialidades do país.

Em seu livro *Dialética do Desenvolvimento*, de 1964, o que nos interessa são as considerações de Furtado a respeito dos dilemas do desenvolvimento brasileiro no início da década de 1960. Apesar de ter sido publicado após o Golpe de 1º de abril, o livro foi escrito ainda sob o regime democrático. Aqui o autor muda de tom e as contradições aparecem por todo lado.

A piora dos temas de intercâmbio ocorrida a partir de 1955 teria levado a um progressivo endividamento externo compensatório, o qual criaria uma situação insustentável com respeito ao balanço de pagamentos. Além disso, como não havia incrementação da renda real do país, a inflação teria se transformado em mera redistribuição da renda preexistente. Isso teria levado a burguesia agrária a defender sua renda através do aumento dos preços agrícolas, o que se traduziria em um racionamento punitivo à população e em novo motor inflacionário. O endividamento externo, nesse contexto, teria se transformado em fonte de financiamento dos investimentos estratégicos. A manutenção dos investimentos demandaria maior endividamento, cuja tentativa de contenção repercutiria no crescimento da economia²⁵⁸.

Nesse sentido, para Furtado, teria chegado o momento em que o capitalismo industrial brasileiro “encontrou obstáculos de natureza estrutural, cuja superação parece impraticável dentro do presente marco institucional e pelos meios a que estão afeitas as classes dirigentes”²⁵⁹, de modo que haveria sérias contradições entre o modo operativo da economia – quanto aos setores externo, agrícola e fiscal (exatamente as questões formuladas por Delfim Netto e Roberto Campos) – e os requisitos para a manutenção de uma elevada taxa de investimento. Por isso, Furtado coloca a questão: “Está a sociedade brasileira armada para superar as dificuldades que presentemente se antepõem ao desenvolvimento econômico do país, ou a solução será imposta pelos acontecimentos, uma vez alcançado aquele ponto em que as tensões estruturais são socialmente insuportáveis?”²⁶⁰.

²⁵⁶ Furtado, 1962, p.79.

²⁵⁷ Furtado, 1964, p.10.

²⁵⁸ Cf. Id. Ibid.

²⁵⁹ Id., Ibid., p.128.

²⁶⁰ Id., Ibid., p.128-129.

Nessa encruzilhada, Furtado enfatiza o caráter parasitário dos grupos agrários:

[...] longe de ser simples redistribuição de um excedente, a atuação dos grupos agrários semifeudais reveste-se da forma de uma esclerose do sistema econômico, estrangulando a industrialização mediante uma extrema rigidez na oferta de alimentos. Este problema real, entretanto, não encontra ressonância ideológica ao nível da classe dirigente em face da agudização de outros problemas mais amplos que levam os grupos capitalistas a se apoiarem mutuamente.²⁶¹

O setor dirigente agrário seria fator de “séria inflexibilidade estrutural”²⁶². O empresariado industrial, por sua vez, não poderia responder a esse problema estrutural porque seria incapaz de tomar consciência de seu conflito de interesses com o setor agrário. Esse conflito estaria nucleado no cerceamento do desenvolvimento industrial pelas limitações na capacidade para importar. O apoio mútuo entre esses dois setores, então, formataria novo fator impeditivo da superação desses obstáculos estruturais, o que teria aberto o caminho para que o capital estrangeiro assumisse o controle de segmentos crescentes da nova economia industrial em formação:

A nova classe capitalista industrial, sem experiência e carente de maior profundidade de visão, encontrou, via de regra, em concessões a grupos externos a linha de menor resistência para solução de seus problemas ocasionais. Do ponto de vista dos interesses da empresa, essa foi muitas vezes a atitude mais racional. Mas, do ponto de vista nacional, a acumulação dessas decisões individuais teria repercussões que só a mais longo prazo seriam percebidas.²⁶³

Surgiria uma economia industrial, então, com uma necessidade crescente de insumos e divisas, os quais excederiam as possibilidades presentes e futuras da capacidade de importar, ademais orientada para padrões de consumo incompatíveis com o grau de desenvolvimento brasileiro. Isso teria sido agravado pela inflação, que permitiria, aos grupos estrangeiros, a acumulação de parcela significativa da poupança nacional a taxas negativas de juros, e pela bonificação de empresas estrangeiras através da política cambial, que lhes permitia a reintrodução, a uma taxa favorecida, dos lucros auferidos no país e já remetidos ao exterior. O resultado seria um amplo processo de desnacionalização da economia, que levaria inevitavelmente ao estrangulamento externo. Mais grave, no entanto, teria sido a emergência de uma situação de “contradição entre os interesses mais amplos do desenvolvimento nacional e os interesses particulares das milhares de empresas controladas por grupos estrangeiros que

²⁶¹ Furtado, 1964, p.130.

²⁶² Id., Ibid., p.130.

²⁶³ Id., Ibid., p.132.

operam com custos em divisas de tipo mais ou menos irremovível”²⁶⁴. Para Furtado, a solução seria tanto a paralisação do desenvolvimento através da brusca redução das importações como o aparelhamento do Estado no sentido de uma ação polivalente e complexa²⁶⁵.

Dada a incapacidade da classe dirigente brasileira de compreender o problema, a solução transcenderia sua capacidade operacional e deveria, portanto, emergir da interação de forças mais amplas. E Furtado avança:

Situações dessa ordem conduzem, quase necessariamente, à ruptura do equilíbrio de forças existente e à superação dos métodos políticos convencionais. A tomada de consciência do problema indica, de alguma forma, que foi superada a fase do simples impasse e que se criaram condições para a busca eficaz de uma solução. Esta poderá assumir várias formas, sendo a mais corrente a cisão dentro da classe dirigente, aproveitando-se grupos minoritários mais lúcidos da situação para deslocar os ocasionais detentores do poder, mediante a mobilização das grandes massas com base numa linguagem nova que corresponda às suas aspirações. *Somente condições históricas muito especiais conduziram a subversões sociais de maior profundidade, com eliminação imediata ou progressiva da classe dirigente e liquidação de suas bases econômicas.*²⁶⁶

Furtado, assim, antevia uma “situação pré-revolucionária”²⁶⁷, mas não se arriscava a dizer quais seriam os rumos que a realidade iria tomar. Limitou-se a constatar que a instabilidade e o mal-estar da situação conduziam a golpes e contragolpes de toda ordem por parte de grupos minoritários das classes dirigentes com o objetivo de frustrar um processo revolucionário em gestação²⁶⁸. Desse modo, para Furtado, os impasses na situação econômica exigiriam solução política. Como veremos adiante, tanto para Roberto Campos como para Delfim Netto, pelo contrário, os impasses políticos exigiriam solução econômica.

2.5 – Roberto Campos: entre o estruturalismo e o “entreguismo”

Roberto Campos (Cuiabá, 1917 – Rio de Janeiro, 2001) foi seminarista e, posteriormente, funcionário público e diplomata. Realizou seus estudos de economia nas universidades George Washington e Columbia, nos Estados Unidos, no início da década de 1940. Ele teve intensa participação em vários organismos do Estado brasileiro. Foi funcionário do Departamento Econômico do Itamarati no início dos anos 1940, delegado brasileiro em Bretton Woods (1944), delegado brasileiro em congressos, conferências e sessões de

²⁶⁴ Furtado, 1964, p.133.

²⁶⁵ Cf. Id., Ibid.

²⁶⁶ Id., Ibid., p.134, grifo nosso.

²⁶⁷ Id., Ibid., p.136.

²⁶⁸ Cf. Id., Ibid.

organismos internacionais (1947-50), participou da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951), foi diretor econômico do BNDE (1952), diretor superintendente do BNDE (1955), teve grande participação na formulação do Plano de Metas de JK, foi presidente do BNDE (1958), embaixador nos EUA (1961-64) e ministro do Planejamento (1964-67). Foi também professor do CNE, professor de política monetária na FNCE, após a aposentadoria de Gudin, e membro da Apec. Atuou no Ipes e apoiou o Golpe de 1964, sendo acusado de entreguista por seus ex-colegas heterodoxos. Assumiu a pasta do Planejamento no governo Castelo Branco²⁶⁹.

Ao se expor o pensamento de Roberto Campos, é imprescindível apontar que ele alterou seu posicionamento ao longo da década de 1950, particularmente a partir da metade da década. Ele se afastou do estruturalismo da Cepal e passou, cada vez mais, a defender posicionamentos mais ortodoxos, como veremos adiante.

Para ele, o subdesenvolvimento estampa sua marca nos países em que a “grande maioria”²⁷⁰ da população ativa está ocupada em atividades primárias com aplicação de processos “primitivos”²⁷¹ de produção e baixo nível de renda *per capita*. A superação do subdesenvolvimento se daria através do planejamento, cuja definição o autor toma emprestado do social-democrata alemão Carl Landauer: a “orientação das atividades econômicas por um órgão comunal, mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado”²⁷². Assim, seria mais concreto que um plano de ação, mas menos concreto que um projeto, “o qual pormenoriza uma operação individual em todos os seus detalhes econômicos e técnicos”²⁷³; seria, em outras palavras, “um método racional de expressar a volição coletiva”²⁷⁴.

Para defender o planejamento, Roberto Campos combate a ideia de que as ações econômicas dos indivíduos convergem para uma distribuição social ótima dos recursos e fatores ao promoverem sua prosperidade; assim como combate a noção de que forças imanescentes, no mercado, tendem a corrigir os desequilíbrios econômicos que resultam da incoerência das decisões individuais. O lento ritmo do desenvolvimento econômico espontâneo dos países subdesenvolvidos teria demonstrado sua impraticabilidade, e a questão fundamental, para ele,

²⁶⁹ Cf. Loureiro, 1997.

²⁷⁰ Campos, 1963, p.10.

²⁷¹ Id., Ibid., p.10.

²⁷² Landauer, 1944, p.13, apud Campos, 1963, p.10.

²⁷³ Campos, 1963, p.10.

²⁷⁴ Id., Ibid., p.10.

seria menos a discussão da pertinência da intervenção governamental na economia através do planejamento do que a determinação da forma e do escopo desse planejamento²⁷⁵.

O Campos estruturalista está preocupado em compreender as necessidades inerentes à situação de atraso econômico. Nos países desenvolvidos, o planejamento parcial e supletivo buscaria predominantemente a manutenção do pleno emprego como lastro do estado de bem-estar social, isto é, objetivaria o combate ao desemprego cíclico, a distribuição mais equitativa da renda nacional e a coordenação da aplicação de recursos, evitando o desperdício²⁷⁶; nos países subdesenvolvidos, por outro lado, o principal objetivo do planejamento seria a aceleração do ritmo do desenvolvimento econômico, “que seria demasiado lento [...] se deixado à iniciativa espontânea”²⁷⁷. Campos assume, portanto, a debilidade da iniciativa privada para a promoção do desenvolvimento, pois lhe faltaria experiência na gestão de empresas que, associada a uma desigual distribuição de renda, concentraria o poder da iniciativa econômica em poucas mãos. Isso levaria à necessidade de o Estado atuar mais que supletivamente, “aplicando estímulo simultâneo a vários campos de investimento”²⁷⁸ através de sua “faculdade telescópica”²⁷⁹, cuja implicação seria o sacrifício do consumo presente em benefício do consumo futuro. Como exemplo dessa faculdade, que permitiria o direcionamento dos investimentos para setores prioritários, cita o caso soviético, em que os planos quinquenais reservavam 77% dos investimentos industriais para a indústria de bens de produção, e o caso polonês, em que, pelo contrário, declarou-se que a finalidade mesma do plano de reconstrução econômica era o aumento do consumo, isto é, o Estado teria a capacidade de direcionar os investimentos de acordo com as necessidades do desenvolvimento nacional.

A debilidade da iniciativa privada, no Brasil, associar-se-ia à pouca densidade de capital disponível e, assim, ao baixo nível de poupança, o que dificultaria a captação dos vultosos recursos necessários para investimentos concentrados; isso se agravaria através das necessidades de consumo imediato²⁸⁰. Ele prega, então, o adiamento do consumo através do regime tributário, mas relativiza esse aspecto com a expectativa de aumento do consumo futuro:

O grau de flexibilidade no adiamento do consumo ou na preterição de certos investimentos de rentabilidade [sic] imediata, em benefício de investimentos

²⁷⁵ Cf. Campos, 1963.

²⁷⁶ Id., Ibid., nota 5, p.13.

²⁷⁷ Id., Ibid., p.14.

²⁷⁸ Id., Ibid., p.14.

²⁷⁹ Id., Ibid., p.17.

²⁸⁰ Cf. Id., Ibid., p.15. “Avulta, nestas condições, a importância do mecanismo fiscal de captação de fundos, que permite ao Estado tornar-se uma bacia de captação de recursos suscetíveis de aplicação maciça. Daí decorrem, simultaneamente, a necessidade de programas governamentais para a aplicação desses recursos, e de um esquema de prioridades que discipline essa aplicação”.

de produtividade a mais longo prazo, depende naturalmente das condições econômicas ou institucionais de cada país e do padrão de vida inicial²⁸¹.

Trata-se, então, de fazer com que o crescimento da renda exceda o crescimento populacional, ou seja, o aumento da renda *per capita*. Frente à escassez de recursos externos e ao “parco volume de migração internacional de capitais”²⁸², o planejamento teria de promover uma hierárquica e disciplinada distribuição dos fatores escassos: buscaria evitar a duplicação competitiva de investimentos e o desperdício de recursos, assim como promoveria a intensificação dos investimentos prioritários e do ritmo de capitalização, distribuindo as tarefas do desenvolvimento entre os setores público e privado. Isso só seria possível através do planejamento universal baseado em uma visão global das necessidades de capital da economia²⁸³.

Por isso, em uma economia capitalista, o desafio do planejamento seria a disponibilidade de uma análise geral da economia que permitisse levar em conta as decisões privadas, coordenando os planos públicos e privados. Os limites e nuances desse planejamento seriam função do sistema político e econômico, mas haveria níveis mínimos de intervenção governamental para que o desenvolvimento econômico fosse conduzido de modo eficaz. Assim, o Estado teria de lançar mão de controles indiretos da iniciativa privada, a saber, monetários e fiscais, de modo a compensar a debilidade do capital privado e a lograr a utilização ótima dos recursos escassos através de uma escala de prioridades. As possibilidades estariam limitadas pela dimensão do fundo inicial de recursos, que deveria ser estimado pelo levantamento dos recursos disponíveis ou previsíveis – anteriormente à catalogação das necessidades – através da tributação, dos empréstimos, da poupança voluntária e da redução das despesas governamentais não relacionadas ao desenvolvimento econômico. Os investimentos, por sua vez, teriam de seguir o critério da produtividade – que nem sempre poderia ser diretamente mensurada, como no caso de investimentos educacionais – na seleção dos projetos prioritários²⁸⁴.

No setor público, o planejamento universal possibilitaria a formulação de uma adequada política fiscal para o levantamento dos recursos necessários aos investimentos públicos, a minoração da pressão inflacionária e o estímulo ou desestímulo dos investimentos privados, assegurando coerência entre os programas públicos e privados de investimento e recursos provenientes de assistência financeira externa – ao menos para a importação de bens de capital e de serviços. Os estímulos e desestímulos ao setor privado poderiam se dar de diversas

²⁸¹ Campos, 1963, p.16.

²⁸² Id., Ibid., p.18.

²⁸³ Cf. Id., Ibid.

²⁸⁴ Cf. Id., Ibid.

maneiras, tais como: favores fiscais; proibição ou tributação da exportação de materiais utilizados pelas indústrias domésticas; isenção tarifária; proteção tarifária; garantia de mercados; contratos governamentais; garantia de preços; cotas de câmbio; cotas de matérias-primas; licenças para construção; distribuição de mão-de-obra; prioridade na obtenção de licenças de importação; provisão de serviços públicos (como habitação e estradas), de pesquisa e de educação e treinamento técnico; impostos especiais sobre a produção e sobre o consumo; impostos sobre fundos não utilizados; controle de investimentos; recusa cambial, de matérias-primas e de mão-de-obra (fatores escassos); negação de licenças de construção; e proibição ou limitação de determinadas atividades particulares. Os objetivos do planejamento, da perspectiva do planejador, seriam atingidos quando ele demonstra que seus benefícios excedem seus custos, que a escala de produção contemplada permite um rendimento ótimo e que não há uso alternativo mais eficiente dos recursos a serem absorvidos pelo projeto²⁸⁵.

Não obstante, o desenvolvimento econômico demandaria mais que capital físico: repousaria sobre “um suprimento invisível de tecnologia, experiência administrativa, lastro cultural, etc.”²⁸⁶, o que não admitiria a negligência de investimentos em educação, pesquisa e formação tecnológica. Além disso, nos países subdesenvolvidos, um outro problema apontado por Raúl Prebisch e levantado por Campos seria a mecanização prematura, pois a importação de técnicas produtivas e equipamentos economizadores de mão-de-obra – adequada aos países em que esse fator de produção é escasso – seria inadequado, sendo mais importante a melhoria de produtividade através de equipamentos relativamente baratos, ainda que com menor produtividade, em lugar daqueles de alta densidade de capital e destinados à poupança de mão-de-obra²⁸⁷.

Ainda outra característica de qualquer plano de desenvolvimento em nações subdesenvolvidas, segundo Campos, seria a inflação, que decorreria do caráter parcial dos planos e da falta de coordenação entre os setores público e privado; da insuficiência do auxílio financeiro externo, que levaria à opção entre retardar o ritmo de desenvolvimento ou apressar o ritmo de formação de capital por processos inflacionários; e a baixa elasticidade de suprimento das economias primárias, que se revelaria na lenta reação do setor produtivo quando da expansão da procura monetária. O problema, no entanto, não seria evitar a pressão inflacionária, mas impedir sua transformação em inflação aberta. Esta levaria à distorção de investimentos – tornando atraentes investimentos de curto prazo ou de longo prazo, como os

²⁸⁵ Cf. Campos, 1963.

²⁸⁶ Id., Ibid., p.36.

²⁸⁷ Cf. Id., Ibid.

imobiliários, em lugar de investimentos de prazo médio, essenciais para o desenvolvimento –, à pressão sobre o balanço de pagamentos e sobre a taxa cambial – o câmbio flutuante ainda não havia sido adotado no Brasil –, à dificuldade dos cálculos de rentabilidade dos projetos, ao desestímulo à poupança voluntária e à formação de um mercado de crédito²⁸⁸.

Para completar, a aplicação e eficácia dos vários mecanismos de articulação com o setor privado seriam limitadas e condicionadas pela conjuntura institucional de cada país. O autor avança aqui em alguns argumentos desenvolvidos posteriormente por Furtado. Segundo Campos, o planejador e o administrador deveriam desenvolver uma estratégia de planejamento e uma estratégia de execução, apresentando os objetivos da planificação de modo a reduzir a resistência e a inércia do setor privado. Nesse sentido, seria importante a criação de uma “mística do desenvolvimento” nos países subdesenvolvidos, de modo que se induzisse a “formas de comportamento social conducentes à aceitação dos sacrifícios inerentes a qualquer esforço de aceleração da formação de capital em economias pouco distanciadas do nível de simples subsistência”²⁸⁹.

2.5.1 – *Desajustamentos da economia brasileira*

A análise de Roberto Campos a respeito da economia brasileira no pós-guerra sintetiza suas concepções expostas acima. Campos não esconde a preocupação a respeito dos férteis “desajustamentos estruturais”²⁹⁰ que acompanharam o rápido desenvolvimento brasileiro no período. Três problemas fundamentais assolariam o crescimento do país: a inflação, as crises no balanço de pagamentos e o desequilíbrio na distribuição regional da renda, relacionados a quatro desequilíbrios estruturais: o desequilíbrio entre a estrutura industrial e a base agrária, com referência ao problema da inflação; o desequilíbrio entre a superestrutura industrial e a base de recursos naturais, com referência ao balanço de pagamentos; o desequilíbrio na orientação e estrutura dos investimentos; e o desequilíbrio no ritmo comparativo de crescimento das várias regiões do país²⁹¹.

Para ele, a inflação poderia agir “como uma espécie de lubrificante da economia”²⁹² quando não há métodos alternativos praticáveis para o desenvolvimento. Ele utiliza Keynes para afirmar que ela “constitui um prêmio aos ousados e ambiciosos, ao passo que a deflação

²⁸⁸ Cf. Campos, 1963.

²⁸⁹ Id., Ibid., p.51.

²⁹⁰ Id., Ibid., p.59.

²⁹¹ Cf. Id., Ibid.

²⁹² Id., Ibid., p.68.

premia os prudentes e rotineiros”²⁹³, pois subtrai recursos dos grupos de renda fixa e daqueles que os dedicariam ao consumo e os transfere para o empresariado, favorecendo a “ousadia de iniciativa” por conta da “dilatação do horizonte de lucratividade”²⁹⁴. Além da “punição social” que resulta disso, no entanto, há o já mencionado inconveniente “perigo de distorção” tanto da estrutura de investimentos quanto da “própria psicologia do investidor, que passa a ser crescentemente solicitado por perspectivas de lucro fácil”, tanto em investimentos de curto prazo, de natureza especulativa, quanto de longo prazo, de natureza imobiliária²⁹⁵. E avança no diagnóstico brasileiro: a solução ideal seria “um nível suave de inflação, uma alta gentil no nível de preços, de modo a lubrificar a economia e premiar ou ousados, sem, entretanto, punir demasiado os prudentes”. A conjuntura brasileira daquele momento, para Campos, indicaria que estava transposto o período em que a inflação servia como veículo de propulsão econômica, “por isso que as tensões sociais já criadas são de tal ordem que os elementos negativos passaram a predominar cada vez mais sobre os elementos positivos”²⁹⁶.

Para Campos, um dos graves desequilíbrios estruturais da economia brasileira diria respeito à distribuição de renda e ao nível de crescimento entre as diversas regiões do país. As áreas com rendimentos maiores estariam aumentando sua participação na renda nacional, enquanto as áreas com rendimentos médios e baixos estariam perdendo renda relativamente. Isso refletiria, em escala nacional, aquilo que ocorria em escala mundial, ou seja, o maior enriquecimento dos países ricos em contraste com o crescimento moderado ou mesmo estagnação e empobrecimento das áreas mais pobres. Isso se deveria ao processo cumulativo de desenvolvimento econômico, assim como, no caso brasileiro, ao sistema fiscal, em que predominaria o imposto sobre o consumo e a importação, à evolução nas relações de troca e, por fim, também às emigrações que representariam uma custosa exportação de capital humano. O economista – avança Campos – poderia oferecer duas soluções para o problema: a “aristocrática” e a “humanista”²⁹⁷. A primeira levaria ao maior investimento nas áreas com maior produtividade, pois isso implicaria um ritmo mais rápido de crescimento total da economia e ensejaria um aumento de capitalização, refletindo-se, em um momento posterior, em maior volume de transferência de capitais para as áreas subdesenvolvidas. Para Campos, “A teoria aristocrática faz sentido sem dúvida, sob o ponto de vista de lógica econômica, mas

²⁹³ Campos, 1963, p.68.

²⁹⁴ Id., Ibid., p.69.

²⁹⁵ Id., Ibid., p.69.

²⁹⁶ Id., Ibid., p.70.

²⁹⁷ Id., Ibid., p.79, grifo do autor.

choca-se contra imponderáveis sociais e políticos. A questão preliminar e crucial é esta: existirá esse compasso de espera?”²⁹⁸.

A solução humanista insistiria no postulado fundamental de que o desenvolvimento econômico tem o propósito do aumento do bem-estar e a distribuição equitativa dos frutos da produção. Isso evitaria, além disso, tensões sociais e um “clima crônico de revolta”²⁹⁹, que resultaria na perda de produtividade global do país. A solução para o problema, segundo Campos, seria uma posição intermediária entre os dois tipos supracitados: as desvantagens de natureza artificial, como aquelas decorrentes do sistema tributário e da exportação de mão-de-obra – que consome recursos das áreas subdesenvolvidas com alimentação e educação –, deveriam ser corrigidas. Por outro lado, os investimentos destinados a utilizar a infraestrutura já instalada, como ferrovias e portos poderiam ser concentradas nas áreas já desenvolvidas, contanto que a criação de novas economias externas decorrentes de uma expansão da infraestrutura se direcionasse às áreas subdesenvolvidas, o que seria mais econômico e produtivo, por exemplo, no caso em que as áreas mais desenvolvidas já se aproximassem do nível de pleno emprego, sem que se adotasse, entretanto, uma “exagerada pulverização regional dos fundos investíveis”³⁰⁰, o que retardaria o ritmo de desenvolvimento econômico³⁰¹.

2.5.2 – *Adeus ao estruturalismo*

É notável o distanciamento de Campos em relação ao estruturalismo da Cepal e de Furtado a partir de 1955. Agora ele enuncia o “primado do desenvolvimento sobre segurança e justiça social”³⁰². Apenas o acréscimo da produtividade proveria a maior riqueza a ser repartida, de modo a contornar a “inevitável acrimônia da competição dos diversos grupos sociais por um produto estagnante ou decrescente”³⁰³. E continua:

“[O problema do desenvolvimento econômico] é ainda mais fundamental que o da estabilidade política, porque somente o desenvolvimento econômico é capaz de afrouxar as tensões entre os grupos e, pela dilatação do horizonte de oportunidade, criar os níveis de tolerância necessários para a operação dos controles políticos.”³⁰⁴

²⁹⁸ Campos, 1963, p.79.

²⁹⁹ Id., Ibid., p.79.

³⁰⁰ Id., Ibid., p.82.

³⁰¹ Cf. Id., Ibid.

³⁰² Campos, 1964, p.84.

³⁰³ Id., Ibid., p.84.

³⁰⁴ Id., Ibid., p.84.

O planejamento, politicamente neutro, seria uma técnica de “aplicação de medidas terapêuticas”³⁰⁵ a partir do diagnóstico dos fatores estratégicos para o desenvolvimento econômico e do prognóstico de suas tendências. Seu propósito não seria o alargamento da intervenção estatal na economia. Seria a coordenação e orientação dos investimentos por parte do Estado e a “construção de clima”³⁰⁶ para a iniciativa privada, de modo que ela funcionasse de acordo com sua “dinâmica natural”³⁰⁷. Percebe-se a completa mudança do vocabulário conceitual utilizado por Campos.

Ele passa a defender o fim dos subsídios e a instauração de um regime tarifário capaz de cobrir os custos de operação e de fornecer recursos para sua expansão. Isso reduziria significativamente o déficit global do setor público coberto por via inflacionária. Em áreas em que a procura é maior que a demanda, recomenda Campos, deveria haver uma “tarifa de desenvolvimento”³⁰⁸, isto é, uma sobrevalorização tarifária destinada a racionar a procura e simultaneamente fornecer recursos para a rápida expansão da oferta; o subsídio seria aceitável apenas em áreas em que a capacidade instalada é maior que a procura. Campos demonstra, com isso, a aplicação prática daquilo que defende como planejamento, a saber, a solidificação de um clima de segurança para o setor privado, que, por sua vez, seria coordenado e orientado pelo setor público para as áreas prioritárias. A estatização, para Campos, seria sinônimo de descapitalização e ineficiência.³⁰⁹

O controle inflacionário seria essencial para a expansão da poupança global, para a correta aplicação dos investimentos – sem distorções – e para o aumento da capacidade para importar da economia brasileira. Distanciando-se da concepção estruturalista, Campos defende que não seria possível sustentar o desenvolvimento econômico com inflação.

A industrialização substitutiva de importações, para Campos, teria de ser conduzida com cautela quando – como pareceria ser o caso do Brasil – os fatores de produção podem ser melhor utilizados na agricultura de exportação. Isso vale também para técnicas modernizadoras aplicadas à indústria destinadas à economia de mão-de-obra em uma economia com força de trabalho abundante, ao passo que exigiriam técnicas refinadas de operação e conservação em um ambiente de nível técnico baixo. Daí a conclusão de Campos de que, nas economias latino-americanas, “poucos investimentos terão maior produtividade que os investimentos em

³⁰⁵ Campos, 1964, p.85.

³⁰⁶ Id., Ibid., p.85.

³⁰⁷ Cf. Id., Ibid.

³⁰⁸ Id., Ibid., p.89.

³⁰⁹ Cf. Id., Ibid.

educação e treinamento”³¹⁰. Essa necessidade seria agravada pelo fato de que, nessas economias, “a rápida taxa de crescimento da população faz com que o desenvolvimento deva ser quase exclusivamente endógeno”³¹¹, em oposição a países como os Estados Unidos e a Austrália, que utilizaram imigrações maciças em certos períodos de seu desenvolvimento e, assim, puderam importar mão-de-obra qualificada.

O problema do desenvolvimento econômico assume contornos etapistas em Roberto Campos quando ele passa a utilizar literatura da “economia do desenvolvimento” (*development economics*) para descrevê-lo. Autores como Rostow e Arthur Lewis fornecem os lastros de uma problematização esquemática do desenvolvimento. Campos busca apontar os valores culturais mais ou menos afeitos ao desenvolvimento econômico³¹² – as economias orientais, por exemplo, ocupariam um grau inferior na capacidade de expansão de necessidades por conta de sua filosofia. Abre espaço também para a categorização, por exemplo, do “fenômeno típico da preferência pelo lazer”³¹³, que limitaria o esforço econômico ao necessário para a sobrevivência, ou da inclinação das sociedades para recompensas não-econômicas ou extra-econômicas.

Com isso, Campos utiliza a esquematização de Rostow na definição daquilo que ele denomina “os pré-requisitos da eficácia”³¹⁴, a saber, “a propensão a aceitar inovações”³¹⁵; o “direito à recompensa”³¹⁶, ou seja, a “possibilidade de apropriação dos *frutos do esforço*”³¹⁷; e a existência de mobilidade social.

O Roberto Campos de 1957 defende que o Brasil teria dificuldades para poupar ou acumular por duas razões: em primeiro lugar, “as raças mediterrâneas em geral parecem ter um vêzo hedonístico a que não escapamos”³¹⁸, ao passo que “registramos uma grande capacidade de imitar formas de consumo, sem igual capacidade de copiar hábitos de produção”³¹⁹.

³¹⁰ Campos, 1964, p.92.

³¹¹ Cf. Id., Ibid.

³¹² Cf. Id., Ibid., p.103-116.

³¹³ Id., Ibid., p.109.

³¹⁴ Id., Ibid., p.110.

³¹⁵ Rostow apud Campos, 1964, p.110.

³¹⁶ Lewis apud Campos, 1964, p.111.

³¹⁷ Campos, 1964, p.111, grifo do autor.

³¹⁸ Id., Ibid., p.112.

³¹⁹ Id., Ibid. Campos, p.112, segue seu raciocínio: “É bem provável, conquanto não demonstrável, que o nosso investidor seja algo mais hedonista que os calvinistas e puritanos. Existe maior dificuldade em superar o tríplice obstáculo à realização do ato do investimento que, segundo Rostov [sic], exige a superação do desejo de consumo corrente, comparativamente ao futuro; do desejo de segurança, comparativamente ao risco; do desejo de estabilidade nos métodos, comparativamente à mudança”.

O “problema da eficácia”³²⁰, por outro lado, seria ainda mais grave. Segundo Campos, “a circunstância cultural brasileira é ineficiente como clima de desenvolvimento”³²¹. Isso não seria uma fatalidade incontornável, mas sua “superação exige um projeto consciente baseado na análise do nosso repertório de possibilidades culturais”³²². O primeiro dos obstáculos seria a debilidade da tecnologia brasileira, que teria sido herdada da “desnutrição tecnológica”³²³ da Península Ibérica – os brasileiros teriam “relativa alergia à experimentação técnica”³²⁴ e “insuficiente [...] racionalidade para o domínio da ciência pura”³²⁵. O segundo obstáculo seria a ausência de “audácia social, traduzida no Estado cartorial e paternalista”³²⁶: a “vocação parasitária de vários dos nossos grupos sociais”³²⁷ seria causa e consequência do subdesenvolvimento, e, mais uma vez, repousaria no baixo nível tecnológico e na baixa capacidade de poupança – por conta da propensão cultural ao consumo –, cujo clima refletiria a falta de oportunidade de investimentos para a iniciativa privada e a incapacidade de criá-la.

Nesse contexto, *a opção correta* seria o desenvolvimento. Os valores culturais brasileiros teriam de ser revistos à luz da opção pelo desenvolvimento, de modo que a formação acadêmico-estética cederia espaço à formação técnica e à pesquisa empírica. Além disso, segundo o diagnóstico de Campos, o Brasil necessariamente teria de enfrentar o problema essencial da acumulação de capital, pois esse seria o núcleo do desenvolvimento econômico. Como a poupança interna seria insuficiente, “deve-se recorrer a todas as fontes possíveis de suprimento de capital que tragam uma contribuição líquida, independentemente de sua origem nacional ou estrangeira”, de modo a reforçar a economia brasileira e, assim, sua “estrutura política”³²⁸.

A opção pelo desenvolvimento encerraria outra consequência fundamental: “a dolorosa decisão entre a aceleração do desenvolvimento econômico e a equidade distributiva”³²⁹. Sua tese, assumindo o ponto de Arthur Lewis, é que desenvolvimento e igualdade econômica seriam dois cavalos que não podem ser montados simultaneamente, como demonstraria a experiência da União Soviética, que teria tido de abandonar um deles. E Campos conclui:

³²⁰ Cf. Campos, 1964.

³²¹ Cf. Id., Ibid.

³²² Cf. Id., Ibid.

³²³ Cf. Id., Ibid.

³²⁴ Cf. Id., Ibid.

³²⁵ Cf. Id., Ibid.

³²⁶ Cf. Id., Ibid.

³²⁷ Id., Ibid.p.113.

³²⁸ Id., Ibid., p.115.

³²⁹ Cf. Id., Ibid.

A opção pelo desenvolvimento implica a aceitação da idéia de que é mais importante maximizar o ritmo do desenvolvimento econômico do que corrigir as desigualdades sociais. Se o ritmo do desenvolvimento é rápido, a desigualdade é tolerável e pode ser corrigida a tempo. Se baixa o ritmo de desenvolvimento por falta de incentivos adequados, o exercício da justiça distributiva se transforma numa repartição de pobreza.³³⁰

A transição do estruturalismo para o cosmopolitismo de Campos ocorreu em meados da década de 1950. Se antes ele defendia que a inflação moderada poderia ser o motor do desenvolvimento, ele passa a combatê-la com o argumento de que o controle inflacionário seria essencial para o crescimento econômico. Ele passa também a uma defesa menos contundente da industrialização, que poderia desperdiçar fatores que seriam melhor aproveitáveis no setor agrícola para o controle inflacionário. Além disso, sua concepção de desenvolvimento assume contornos etapistas, e ele parece desconsiderar as particularidades do subdesenvolvimento quando utiliza a *development economics* para descrevê-lo. O Campos pós-estruturalista também parece ter aumentado sua atenção a elementos culturais que bloqueariam o desenvolvimento, como o hedonismo e o esbanjamento das raças mediterrâneas supostamente herdados pelos brasileiros. Por sua vez, sua concepção a respeito do capital estrangeiro se tornou menos rígida, diminuindo a importância relativa do Estado na economia. A função do Estado, para ele, tornou-se a regulação e coordenação da economia através do planejamento, o que construiria o clima para os investimentos privados. Por fim, o desenvolvimento econômico para o Campos pós-estruturalista deixa de se associar a maior justiça social e assume contornos que aparecerão novamente na *teoria do bolo* de Delfim Netto, isto é, seria necessário primeiramente crescer para que depois se repartissem os resultados do desenvolvimento. Revelado pela sua mudança de vocabulário, Campos revisitou suas concepções estruturalistas à luz de teorias que tratam dos desajustes econômicos em relação a um tipo ideal de desenvolvimento.

2.6 – Breve síntese do debate

As exposições acima buscaram levantar alguns traços fundamentais das concepções dos autores a respeito dos temas do desenvolvimento e da industrialização. Eugênio Gudín não foi seguido por nenhum dos autores que tiveram maior importância no debate depois dele, sendo marginalizado pelo próprio Campos pós-estruturalista. Ambos desconsideram as particularidades da formação econômica brasileira, mas as semelhanças não vão muito além disso. Gudín combate ferrenhamente o planejamento, pois não caberia, ao Estado, a determinação dos rumos do desenvolvimento. Isso caberia aos agentes individuais em

³³⁰ Campos, 1964, p.116.

concorrência pelo lucro, isto é, sua soma no mercado, ao qual o Estado deveria fornecer suporte jurídico e administrativo. O Brasil deveria abrir mão da mitologia planificadora e aceitar seu destino: o país teria vantagens comparativas na exportação de produtos primários e não deveria desperdiçar fatores com estímulos artificiais à indústria.

Roberto Simonsen, por sua vez, forneceu as bases para o desenvolvimentismo, que refinou e completou suas teses a partir de bases mais científicas, mantendo sua defesa do planejamento e da industrialização, a qual seria a forma mais eficiente para o aumento do nível de renda médio da economia. O Estado deveria fornecer suporte ativo ao processo através da atuação direta, onde não houvesse interesse da iniciativa privada, do planejamento e de mecanismos de política econômica.

Caio Prado Júnior aponta para as contradições intrínsecas à industrialização. Afirma que o processo reforça o sistema colonial através da atuação das empresas estrangeiras, que buscam as oportunidades de lucro fácil e demandam cada vez mais divisas, satisfeitas apenas com exportação de produtos primários, o que limitaria suas próprias possibilidades de expansão. Assim, o processo de industrialização, que teria se dado de forma desordenada, não seria voltado às necessidades da população brasileira. O reduzido mercado interno que lhe serviria de base tolheria as perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Celso Furtado fornece bases sólidas para a concepção do desenvolvimento como um projeto de nação com bases científicas e históricas. Sua busca das particularidades do subdesenvolvimento revela as significativas diferenças estruturais dos países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos, tal como demonstra a defesa da inflação como alocação eficiente de recursos. Ele defende a atuação do Estado para além das concepções de Simonsen, estabelecendo a redução das desigualdades social e regional como uma das principais razões de ser do desenvolvimento econômico. Isso o levaria, na sequência de seus textos, a antever os dilemas que o desenvolvimento brasileiro enfrentaria, como a estagflação e a crise no balanço de pagamentos, que demandariam saltos qualitativos na economia brasileira, possíveis apenas através de transformações políticas.

O Roberto Campos estruturalista aceita as teses de Furtado e se move dentro dos marcos da Cepal, admitindo a inflação e definindo a justiça social como uma das tarefas do desenvolvimento. O Estado deveria ter uma atuação mais do que supletiva na economia através de sua faculdade telescópica, fornecendo ainda as bases para o estímulo de atitudes afeitas à poupança para o desenvolvimento econômico por parte do setor privado. Para o Campos pós-estruturalista, por sua vez, os erros de política econômica – a partir de um referencial ideal – seriam mais importantes que os desajustes estruturais, ou melhor, tais desajustes seriam frutos

de uma política econômica ineficiente. Além disso, o Estado teria pequena margem de manobra na medida em que estaria defronte a impasses sociais que só seriam superados através dos estímulos aos investimentos do setor privado. A crise no balanço de pagamentos, por fim, leva-o a aceitar a entrada de capital estrangeiro em igualdade de condições com o capital nacional. A solução para os impasses do desenvolvimento brasileiro não seria política, mas econômica, seguindo o caminho inverso ao de Furtado.

Para os cosmopolitas como para os nacionalistas, então, a expansão e racionalização do Estado eram essenciais para o desenvolvimento. O modo de intervenção estatal, no entanto, era distinto. Os cosmopolitas visavam a coordenação e promoção de um “*modelo de desenvolvimento associado* cuja construção era inseparável do papel de destaque reservado à *empresa privada, nacional e estrangeira*”³³¹. Esta era condição para a superação das restrições cambiais ao desenvolvimento do país em condições de estabilidade econômica. A aliança dessas duas correntes desenvolvimentistas nos anos JK seria contingente. Na primeira metade da década de 1960, o rompimento dos dois projetos de nação toma forma de polarização política e anuncia-se um vencedor. Os caminhos não eram mais compatíveis. Em 1964, Caio Prado Júnior e Celso Furtado são forçados ao exílio, enquanto Roberto Campos assume o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Isso inauguraria um novo capítulo no debate sobre o desenvolvimento no Brasil.

³³¹ Sola, 1998, p.141, grifo do autor.

Capítulo 3 – Delfim Netto antes do milagre econômico: o acadêmico (1958-65)

Foto da turma do terceiro ano do curso de Contabilidade do Liceu Siqueira Campos (SP). Delfim é o terceiro da esquerda para direita, na primeira fila em pé.

Antônio Delfim Netto nasceu em 1º de maio de 1928 no Cambuci, bairro operário da cidade de São Paulo. Seus avós eram imigrantes italianos. Sua mãe, Maria Delfim, era costureira e realizava atividades domésticas. Seu pai, José Delfim, trabalhava na CMTC, empresa de transportes da Prefeitura de São Paulo. Do primário ao ensino médio, Delfim Netto estudou no Liceu Siqueira Campos, no próprio Cambuci. Começou a trabalhar como contínuo das indústrias Gessy Lever aos quatorze anos. Estudou Contabilidade – carreira que ainda não possuía curso superior – na Escola Técnica de Comércio Carlos de Carvalho, quando passou a escrever sobre economia para os jornais *Folha da Tarde* e *O Tempo*, formando-se em 1946. Inclinado à matemática, ingressou no curso de Economia na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA, futura FEA) da USP em 1948 – como já vimos, o curso fora criado em 1946 – e começou a trabalhar no Departamento de Estradas e Rodagem (DER), redigindo trabalhos ligados à sua nova função, como *Uma Estimativa de Custos de Operação dos Equipamentos Rodoviários*³³².

Na FCEA-USP, Delfim teve aulas com professores predominantemente autodidatas. Segundo Delfim, “o livro-texto de todo mundo era o do professor Gudín”³³³, referindo-se ao

³³² Cf. Biderman et. al., 1996; Macedo, 2001; Delfim Netto, 2012.

³³³ Cf. Biderman et. al., 1996, p.91.

livro *Princípios de Economia Monetária*, publicado em 1943. Era um clássico de economia brasileira que o colocou em contato com os trabalhos de Wicksell (1851-1926), economista sueco, e Wicksteed (1844-1927), economista inglês. Nas palavras de Delfim, Wicksteed “Foi um pedaço da minha libertação. Eu era socialista fabiano e Wicksteed foi um exemplo clássico. Ele demonstra a falsidade da teoria do valor trabalho”³³⁴. O nome da única filha de Delfim, Fabiana, remete aos seus tempos de juventude. A leitura da *Teoria dos Preços*, de George Stigler, no entanto, fê-lo mudar de ideia em relação ao socialismo fabiano³³⁵.

Segundo o próprio Delfim Netto, Gudin lhe teria aberto um campo de leitura. Nesse sentido, Gudin e Bulhões tiveram “um papel realmente decisivo”³³⁶ no desenvolvimento do pensamento econômico brasileiro. Além de Gudin, segundo ele, os livros mais influentes da época de seu curso de economia foram: na área de comércio internacional, *El Comercio Internacional*, de Harbeler, publicado em 1936; na área de macroeconomia, *Prosperidade e Depressão*, também de Harbeler, publicado em 1937; na área de estatística, cuja disciplina era ministrada por Luiz de Freitas Bueno – de quem Delfim Netto se tornou professor assistente em 1952 –, *The Theory of Econometrics*, de Davis, publicado em 1941. Bueno era enfático no uso de séries temporais porque acreditava em sua prolificidade, o que levou Delfim, em sua graduação, a se dedicar a outras leituras como *The Analysis of Economic Time Series* (1941), também de Davis, e *The Variate Difference Method* (1940), de Tintner. Na disciplina de Matemática, Delfim leu *Foundations of Economic Analysis* (1947), de Samuelson³³⁷.

Seu período de graduação parece ter sido marcado pela disputa teórica entre dois clássicos da época: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), de Keynes, e *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), de Schumpeter. Segundo Delfim, ele próprio já havia se “libertado da gaiola marxista”³³⁸ e pôde assistir a essa discussão academicista com distanciamento. Enquanto Keynes defendia a socialização dos investimentos para salvar o capitalismo, Schumpeter concluía que o mundo caminhava inexoravelmente para o socialismo, dicotomia cuja resolução Delfim afirma ter relegado à História³³⁹. No final de sua graduação, toma contato com a tradução do livro *Economia*, de Samuelson, publicado em 1948³⁴⁰.

³³⁴ Biderman et. al., 1996, p.93.

³³⁵ Cf. Delfim Netto, 2012.

³³⁶ Biderman et. al., 1996, p.93.

³³⁷ Cf. Id., Ibid.

³³⁸ Id., Ibid., p.93.

³³⁹ Id., Ibid., p.93. Segundo Delfim, em entrevista concedida em meados da década de 1990: “Na verdade, acho que as pessoas eram separadas entre os que tinham lido algum livro sobre Teoria de Preços e outros que não tinham lido nada. Os que não tinham lido nada eram muito favoráveis ao socialismo, como até hoje. E os que tinham um conhecimento de Teoria de Preços tinham uma certa desconfiança quanto ao seu resultado”.

³⁴⁰ Cf. Id., Ibid.

Formou-se em 1952, tornando-se assistente do professor Luiz de Freitas Bueno, catedrático de Econometria na FCEA-USP. Doutorou-se em 1958 com a tese *O Problema do Café no Brasil*, mesmo ano em que foi eleito vice-presidente da Ordem dos Economistas de São Paulo. Foi assessor econômico da Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e integrou, a partir de 1959, a equipe de planejamento do governador paulista Carvalho Pinto. Na ACSP, tomou contato com inúmeros empresários – via de regra, de origem europeia – de inclinação liberal e com especialistas em comércio, bancos, moeda, açúcar, café etc. Em 1960, tornou-se diretor de pesquisa do Instituto de Administração da FCEA-USP e membro do Conselho Técnico Consultivo da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Na frente acadêmica, além de suas atividades como Professor Assistente de Estatística Geral e Econômica (1952-54), Delfim Netto também foi Livre-Docente de Estatística Geral e Econômica (1954-59) e tornou-se Catedrático em Análise Macroeconômica (1963) com a tese *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*.

Em 1965, ingressa no Conselho Nacional de Economia por indicação de Roberto Campos e no Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN), órgão de assessoria econômica do governo Castelo Branco. No mesmo ano, publica *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira* em co-autoria com Affonso Celso Pastore, Pedro Cipollari e Eduardo Pereira de Carvalho³⁴¹. Também por indicação de Roberto Campos, Delfim assume a Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo em 1966 após a cassação de Ademar de Barros e a indicação de Laudo Natel para o governo do estado.

No mesmo ano, participou do “Encontro de Itaipava” juntamente com Reis Velloso, Mário Henrique Simonsen e Conceição Tavares, entre outros. O encontro apontou para uma crise no ensino de Economia no Brasil e orientou o desenvolvimento dos cursos de pós-graduação na área. Delfim Netto foi fundamental para a constituição e desenvolvimento da pós-graduação em Economia no Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da USP, criado em 1964. Ele teve grande papel no seu desenvolvimento institucional, no preenchimento de seus quadros e no levantamento de recursos para suas atividades. Era uma instituição voltada à pesquisa e ao desenvolvimento de cursos de pós-graduação em Economia. No início da década de 1970, o instituto desaguou na criação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), que tem ligação com a FEA, também com grande apoio de Delfim Netto. Muitos de seus alunos se tornaram professores na mesma faculdade, entre os quais Affonso Celso Pastore, Carlos Antonio Rocca, Akihiro Ikeda, Eduardo Pereira de Carvalho, Paulo Yokota e Pedro Cipollari³⁴².

³⁴¹ Cf. Biderman et. al., 1996; Macedo, 2001.

³⁴² Cf. Id., Ibid.

Sua biografia, enfim, conferiu-lhe autoridade diante dos militares para que fosse nomeado ministro da Fazenda em 15 de março de 1967 por Costa e Silva – segundo Delfim, a contragosto da elite carioca: “A ideia disseminada na elite carioca [...] era que ‘aquele paulista caipira não aguentaria até o fim do ano’”³⁴³. O primeiro teste seria o vencimento de 100 milhões de ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) em maio: “Diziam que eu não conseguiria rolar essa dívida e cairia ali mesmo”³⁴⁴. Isso não aconteceu: “Eu sempre tive bons amigos no mercado. [Banqueiros] sempre foram extremamente cooperativos com o governo. Se o governo queria baixar a taxa de juros, [eu] conversava com eles e o que a gente prometia, cumpria”³⁴⁵.

Quando assumiu o Ministério da Fazenda, Delfim levou consigo um grupo de ex-alunos: além dos nomes mencionados acima que se tornaram professores da FEA-USP, todos levados por Delfim como assessores, ele ainda cita Milton Dallari, Flávio Pécora, Carlos Viacava, Carlos Alberto Andrade Pinto e Nelson Mortada, entre outros. Esse conjunto de assessores ficou conhecido como “Delfim boys”: “No Rio, era o seguinte: chegou esse gordo, italiano e vesgo. Nós vamos matá-lo em seis meses, tá certo? E além de tudo tem uns animais estranhos com ele, uns japoneses”³⁴⁶.

Delfim Netto permaneceu no cargo até a posse de Geisel, em 1974, portanto durante todo o governo Costa e Silva e durante todo o governo Médici. Nesse ínterim, entre 1968 e 1973, a economia brasileira cresceu, em média, 11,1% ao ano. Tal fenômeno, que analisaremos no capítulo 4, adquiriu estatuto autônomo e ficou conhecido como “milagre econômico” brasileiro.

Depois do *milagre*, entre 1975 e 1977, Delfim Netto foi embaixador do Brasil na França. Ele afirma que esse período foi um exílio concebido por Geisel com o propósito de abortar sua pretensão de se candidatar ao governo de São Paulo e eventualmente à Presidência da República³⁴⁷. Sua convicção é confirmada por um telegrama confidencial produzido pela Embaixada dos Estados Unidos em Brasília em 1974³⁴⁸.

³⁴³ Delfim Netto, 2012, s.p.

³⁴⁴ Id., Ibid., s.p.

³⁴⁵ Id., Ibid., s.p.

³⁴⁶ Id., Ibid., s.p. Alguns de seus assessores o acompanham até os dias de hoje em sua empresa de consultoria Ideias, sediada na cidade de São Paulo.

³⁴⁷ Cf. Id., Ibid.

³⁴⁸ Cf. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1974, tradução nossa: “Resumo: A candidatura do antigo ministro da Fazenda Delfim Netto ao governo do estado de São Paulo, que se potencializou com evidência apenas há algum tempo, parece ter sido definitivamente afundada, uma vítima aparente dos receios da administração de que seu prestígio e talento consideráveis lhes permitiriam estabelecer (pelo menos relativamente) uma base independente de poder naquele estado populoso e rico; e de ressentimento pessoal contra ele. O episódio também pode ter

Em 1979, com a posse de Figueiredo, Delfim se tornou ministro da Agricultura. Em agosto do mesmo ano, Mário Henrique Simonsen renuncia e Delfim deixa o Ministério da Agricultura para assumir a Chefia da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) até o final do governo militar em 1985. A SEPLAN adquiriu estatuto de Ministério em 1974 e passou a ser o centro das decisões econômicas do país. Na década de 1980, a SEPLAN tornou-se um órgão coordenador das ações econômicas imediatas do governo³⁴⁹. Depois disso, Delfim Netto foi eleito deputado federal constituinte em 1986 pelo Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Ocupou o cargo de deputado federal por São Paulo durante vinte anos, de 1987 a 2007, com cinco mandatos consecutivos. Em seguida, perde as eleições para a reeleição e passa a se dedicar aos estudos e a sua consultoria³⁵⁰.

O capítulo que segue busca destrinchar o percurso teórico de Delfim Netto de 1958 a 1965, desde o início da publicação de seus trabalhos mais importantes até as vésperas de se tornar um homem público com acesso às instâncias determinantes do poder. Em sua produção teórica, Delfim se debruça não apenas sobre realidade econômica e os dados empíricos, mas também se confronta com as várias interpretações disponíveis sobre a economia contemporânea em geral e a economia brasileira em particular. O resultado é uma interpretação, de alguma maneira, original.

Suas principais produções teóricas do período são cinco textos: *O Método na Ciência Econômica*, de 1958; *O Problema do Café no Brasil*, de 1959; *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, de 1962; *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira*, de 1965; e *Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira*, sem data grafada, provavelmente de 1965.

No primeiro texto, *O Método na Ciência Econômica*, de 1958, que não apresenta indícios de publicação, Delfim expõe suas concepções fundamentais a respeito da ciência em geral e da ciência econômica em particular, com o objetivo de apontar os prováveis desenvolvimentos futuros de sua área de conhecimento. Ele celebra a evolução das técnicas de observação na ciência econômica nas três décadas anteriores: com os recentes desenvolvimentos da teoria de amostragem, teriam sido abertos campos inteiramente novos

causado danos em outros lugares, incluindo o próprio princípio da revolução no que diz respeito ao surgimento de um novo tipo de político através do extensivo uso de tecnocratas por parte do governo. Delfim, tendo retornado à sua cadeira na Universidade de São Paulo, pode estar planejando uma investida de longo prazo para a Presidência; mas é questionável se ele será significativamente mais aceito então, quando seu prestígio e suporte terão presumivelmente diminuído. Fim do resumo. Confidencial”.

³⁴⁹ Cf. BRASIL <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia>>. Acesso em 12 de maio 2016.

³⁵⁰ Cf. Biderman et. al., 1996; Macedo, 2001.

para a análise econômica. Essa é a base para que Delfim discorra sobre a importância da modelagem matemática, indissociável do caráter científico da ciência econômica.

O segundo desses livros é sua tese doutoral defendida na Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo (FCEA-USP) em 1959. Nesse livro, Delfim Netto faz uma espécie de história econômica do café no Brasil a partir da metade do século XIX até o momento em que escrevia. A preocupação que permeia o livro é demonstrar como o mercado cafeeiro sempre é, em alguma medida, instável e vislumbrar o modo como o Brasil poderia melhor se posicionar, dada sua característica de maior produtor mundial, a partir dessas condições.

O terceiro texto importante é o livro *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, de 1962, reeditado em 1966 sob o nome *Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, sem alterações perceptíveis – é possível que essa alteração de título não seja irrelevante em si, isto é, talvez o novo momento histórico tenha levado o futuro *czar* a enxergar os benefícios de *desacademizar* o nome de um de seus textos mais importantes. Em uma análise predominantemente econométrica, Delfim Netto busca compreender a mecânica interna do desenvolvimento econômico a fim de que se maximize sua taxa no Brasil, a partir de técnicas de planejamento. Para tanto, expõe alguns fundamentos teóricos importantes, como suas concepções de desenvolvimento e planejamento, que serão tratadas adiante.

Em 1965, Delfim Netto publica *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira* em co-autoria com Pastore, Cipollari e Carvalho. Nesse livro, os autores procuram analisar com mais detalhes os problemas que o Brasil estaria enfrentando naquele momento, como o intenso processo inflacionário, a necessidade de poupança e o crescimento demográfico, para cuja solução defendem a atuação do Estado no campo da produção e no desenvolvimento de adequada política monetária e fiscal a fim de que se criassem condições de atuação adequadas para o setor privado.

Por fim, em *Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira*, impresso provavelmente em 1965, reúnem-se uma série de artigos publicados por Delfim Netto de maio de 1963 a outubro de 1964. Em linhas gerais, ele defende um processo autêntico de desenvolvimento com uma classe empresarial dinâmica que atuaria, com apoio do governo, no sentido do aumento da produtividade agrícola e da integração sólida entre agricultura e indústria. Trata também do problema específico do Nordeste, que teria grande concentração fundiária e abundância de produtores de subsistência vendendo sua força de trabalho em parte do ano. Para equacionar as consequências econômicas e sociais negativas do baixo nível de produtividade, Delfim propõe

a reforma agrária na região e o concomitante fornecimento de crédito aos produtores no interior de um programa de desenvolvimento regional. Entretanto, em artigo posterior no mesmo livro e já em uma situação política diversa, Delfim Netto repensa sua defesa da reforma agrária e passa a propor atuação governamental no fornecimento de melhores condições aos produtores, particularmente aos de menor produtividade, como a seleção e o fornecimento de melhores sementes, mas rechaça a reforma agrária.

3.1 – A ciência econômica: objeto e método

O texto que tratamos nesta seção se intitula “O Método na Ciência Econômica” e data de 1958. Foi encontrado no Acervo Delfim Netto da FEA-USP e não há indícios de que tenha sido publicado. Essa peça original é decisiva ao fornecer pistas sobre a forma como Delfim enxerga a ciência e sua função social e, particularmente, como ele pensa a economia. Exploraremos, nas páginas seguintes, sua linha de raciocínio.

O método da economia para que tenha aplicabilidade prática, segundo Delfim Netto, é o método científico. Essa é uma das primeiras observações desse livreto³⁵¹. O texto está repleto de marcações referentes à revisão realizada aparentemente pelo próprio Delfim. São supressões, adições de vírgulas, correções de nomes e toda sorte de alterações, mas nada que diga respeito ao sentido do texto. Além disso, o trabalho apresenta citações em inglês e francês, que não foram traduzidas, além de citações de livros em espanhol, mas com tradução para o português, a partir das quais Delfim Netto discute alguns posicionamentos relativos ao tema do método científico.

A justificativa para o desenvolvimento deste texto de 55 páginas é fornecida em um pequeno parágrafo em que Delfim Netto afirma ter “o objetivo extremamente modesto de descrever a posição atual da generalidade dos economistas com relação ao problema do método [...] e tentar apontar em que direção deverá, provavelmente, no futuro próximo, caminhar o conhecimento econômico”³⁵².

Delfim defende que o método científico é uma combinação da observação, teorização e observação, tal como surgiu de forma mais marcante na obra de Galileu Galilei (1564-1642), personagem fundamental na revolução científica que se processou durante o Renascimento. Ao longo do texto, Delfim Netto demonstra grande conhecimento relativo à história da ciência, particularmente quando elabora, de forma concisa e madura, seu desenvolvimento ao longo dos últimos séculos.

³⁵¹ Delfim Netto, 1958.

³⁵² Id., Ibid., p.4.

O que caracteriza um corpo de conhecimento como *científico*, para Delfim, é tanto a aplicação do método como “a possibilidade de formulação de determinadas hipóteses com um grau maior ou menor de generalidade, das quais consequências particulares são deduzidas e podem ser testadas pela observação e experiência”³⁵³, hierarquizando, dessa forma, o conhecimento. Para a *criação* da ciência, no entanto, é particularmente relevante “o papel da intuição do gênio”³⁵⁴.

No interior de cada ciência, a constante superação e as aproximações sucessivas fazem parte da descrição cada vez mais acurada dos fenômenos, o que mostraria claramente as limitações inevitáveis de toda teoria. A despeito disso, “o objetivo da ciência é a formulação de leis, isto é[,] o estabelecimento de determinadas proposições que descrevam com um certo nível de probabilidade um número cada vez maior de dados da experiência”³⁵⁵. Nesse contexto, a ciência econômica é classificada por ele como empírica, pois sempre esteve sujeita à confirmação ou refutação da realidade, e seu desenvolvimento “esteve sempre associado aos problemas que tiveram de ser resolvidos por determinadas sociedades e à construção de modelos descritivos de fenômenos observáveis”³⁵⁶. E avança:

Em primeiro lugar, a ciência econômica, como toda ciência, é um conjunto de proposições sistematicamente deduzidas de um conjunto de noções primeiras que nos são fornecidas imediatamente pelos sentidos; em segundo lugar[,] já ninguém discute que, ao contrário do que ocorre nas ciências naturais, essas noções primeiras não são independentes do tempo e do espaço. Os postulados sobre os quais se acenta [sic]³⁵⁷ a teoria econômica – são passíveis de alteração e, nesse sentido[,] o conhecimento da realidade econômica está em contínua reelaboração.³⁵⁸

Para Delfim, Keynes teve grande importância na determinação do estatuto científico da economia enquanto *técnica de pensamento*:

A posição da teoria econômica condicionada pela natureza de suas leis foi definida com toda a precisão por Lord Keynes, que foi provavelmente o maior economista deste último meio século, na sua introdução à famosa série de livros de texto de Cambridge: ‘The Theory of Economics does not furnish a body of settled conclusions immediately applicable to policy. It is a method rather than a doctrine, an apparatus of mind, a technique of thinking, which helps its possessor to draw correct conclusions’³⁵⁹.

³⁵³ Delfim Netto, 1958, p.5.

³⁵⁴ Id., Ibid., p.6.

³⁵⁵ Id., Ibid., p.13.

³⁵⁶ Id., Ibid., p.23.

³⁵⁷ Na margem direita da página, encontra-se a inscrição “/ss”, solicitando a correção do erro ortográfico. É o caso de inúmeros outros erros que constam das citações e que não serão mencionados daqui em diante.

³⁵⁸ Id., Ibid., p.24.

³⁵⁹ Id., Ibid., p.26.

A partir disso, Delfim Netto afirma haver três tipos diferentes de leis econômicas com base em Bertrand Russel – prefácio do livro *Science and Method*, cujo autor é Henri Poincaré – e em Higgins – *What do Economists Know?* de 1951:

Na ciência econômica como nas demais ciências, as leis enunciadas não são tôdas da mesma natureza. Se entendermos como vimos fazendo até aqui [sic], que uma lei científica não é algo misterioso que explique o aparente comportamento da realidade, mas uma simples proposição que resume sucintamente [sic] os resultados da observação sôbre uma área maior ou menor do mundo dos fenômenos (quando se trata de uma generalização imediata) ou então uma simples hipótese de trabalho provisória e aproximada e retida por sua utilidade como instrumento da descrição (quando é uma generalização de ordem superior), podemos classificá-las em três tipos: 1. leis “a priori”, que são simples definições ou tautologias; (como $MV=PT$, $Y=-C+S$). 2. leis deduzidas de hipóteses de trabalho convenientes (como as de equilíbrio deduzidas da hipótese de maximização do lucro total) e 3. leis empíricas, que são generalizações das observações que nos chegam diretamente pelos sentidos (como as curvas de procura de Schultz ou as funções de produção de Cobb-Douglas, etc.).³⁶⁰

Outra característica importante da ciência econômica para Delfim, como ele aponta em outras ocasiões, é o fato de que, diferentemente das leis da física, que possibilitam uma adaptação da atividade humana ao comportamento da natureza, as leis da economia podem revelar causas de um fenômeno que produz danos (como inflação e desemprego), o que, por sua vez, possibilita que se aja no sentido de impedir a manifestação do fenômeno. No entanto, isso não faria com que a ciência econômica fosse uma ciência normativa, mas sim uma ciência positiva, cujo objetivo é o estabelecimento de uniformidades, conforme citação de Neville Keynes (1852-1949), economista inglês e pai de John Maynard Keynes³⁶¹.

Em suma, o método científico consistiria na observação de um objeto, na formulação de generalizações ou hipóteses de trabalho a partir das quais se deduzem consequências observáveis e na verificação. A existência de uma hipótese seria um elemento importante, conforme Delfim atesta com uma citação de Darwin, retirada, por sua vez, de um livro de Morris R. Cohen (1880-1947) e Ernest Nagel (1901-1985), dois filósofos da ciência: “How odd it is that anyone should not see that all observation must be for or against some view, if it is to be of any service”³⁶².

Consequentemente, como elemento fundamental para a formulação e verificação de hipóteses, Delfim celebra o fato de que as técnicas de observação na ciência econômica evoluíram em demasia nos trinta anos anteriores e que, apesar da impossibilidade da realização

³⁶⁰ Delfim Netto, 1958, p.26.

³⁶¹ Id., Ibid.

³⁶² Darwin apud Delfim Netto, 1958, p.30. A citação foi mantida em inglês por assim constar no texto de Delfim Netto.

de experimentos sociais, os recentes desenvolvimentos da teoria de amostragem representariam um “poderoso instrumento de observação cujo sentido só agora começa a ser percebido pelos economistas. Dessa forma estão se abrindo à observação, campos inteiramente novos, dentro dos quais não era possível obter informações anteriormente, devido ao seu alto custo”³⁶³. Nesse contexto, a história econômica também teria um papel fundamental na formulação e comprovação das proposições da teoria econômica, conforme mostrara Neville Keynes, através da ilustração e teste das proposições, a indicação dos limites de aplicação da teoria econômica e o fornecimento de evidências para a obtenção de generalizações³⁶⁴. A esse respeito, continua Delfim:

A mais recente contribuição da história econômica à teoria econômica se localiza no campo da teoria do desenvolvimento, precisamente aonde [sic] Neville Keynes e Robbins achavam que o papel da teoria deveria sempre ser reduzido a um mínimo. A introdução na teoria econômica de determinados modelos dinâmicos (no sentido de Frisch) e as investigações históricas permitiram uma compreensão muito maior do mecanismo do crescimento econômico. *Como mostra o livro de Rostow é possível selecionar certas variáveis relevantes e numa medida muito ampla teorizar o desenvolvimento. Esse fato possibilita a previsão de certas modificações na estrutura do sistema econômico. Isto não implica em afirmar, entretanto, como de resto é evidente, que todos os problemas do desenvolvimento estão dentro dos quadros da ciência econômica.*³⁶⁵

Essa citação é relevante porque demonstra o estatuto que assumem as *variáveis* na investigação científica de Delfim Netto. São elementos considerados relevantes pelo economista e, abstraídos da realidade, devem representá-la em suas relações entre si. De acordo com o texto, num primeiro momento, realiza-se a “descrição e o estudo do comportamento das variáveis e das instituições que numa primeira aproximação se acredita serão suficientes para ‘explicar’ o comportamento do fenômeno que se pretende esclarecer”³⁶⁶, para o que a indução e o conhecimento histórico exerceriam o papel mais importante. Na segunda etapa da investigação científica, a dedução e o conhecimento matemático assumiriam papel predominante, pois “o investigador tem de enfrentar uma nova etapa do método científico que se resume na formulação de certas hipóteses a respeito das variáveis e instituições e das relações entre elas”³⁶⁷. Esse movimento implicaria a abstração, pois as informações que o economista julga mais importantes devem ser integradas “dentro de um modelo capaz de repetir o comportamento daquela mesma realidade em suas linhas gerais”³⁶⁸. A relevância do modelo é

³⁶³ Delfim Netto, 1958, p.35.

³⁶⁴ Cf. Id., Ibid.

³⁶⁵ Id., Ibid., p.36-7, grifo nosso. O livro citado de Rostow é *The Process of Economic Growth*, 1953.

³⁶⁶ Id., Ibid., p.37.

³⁶⁷ Id., Ibid., p.37.

³⁶⁸ Id., Ibid., p.37.

um problema da terceira etapa do método da ciência econômica, que é sua verificação e que deverá esclarecer se algum elemento ficou de fora do modelo verificado, mas toda hipótese deve ser passível de ser refutada – conforme afirma Paul Samuelson em sua *Foundations of Economic Analysis*, de 1947. Para esclarecer seu procedimento, Delfim fornece uma advertência baseada em uma citação de Edward Ronald Walker (1907-1988), diplomata e economista australiano: uma descrição total da realidade seria uma mera réplica dela, igualmente complexa e inútil como guia para os problemas; a teoria econômica deve explorar as implicações de *pressuposições selecionadas*³⁶⁹.

Na construção desses modelos, então, a matemática teria proporcionado a dedução de centenas de proposições que provavelmente jamais teriam sido descobertas utilizando-se apenas o “raciocínio verbal”³⁷⁰; no entanto, ela deve ser traduzida na linguagem ordinária quando se obtêm as conclusões – nos escritos de economistas do calibre de Marshall e Keynes, segundo Delfim, o instrumental matemático é importante para a obtenção de resultados, mas desaparece na exposição deles.

Importa notar, também, que não há espaço para a “objetividade ingênua do conhecimento científico”³⁷¹: “No fundo não podemos testar uma hipótese a não ser em termos de probabilidade e introduzindo um julgamento de valor”³⁷², pois a rejeição ou aceitação de hipóteses imporia a escolha de uma regra de rejeição em termos de probabilidade. Isso sempre envolveria certo grau de arbitrariedade, uma vez que a regra de rejeição não poderia ser determinada por considerações internas à lógica da ciência. Por isso, seguindo ainda o filósofo Bertand Russel, Delfim Netto afirma que, no momento em que o homem comum passou a acreditar completamente na ciência, o homem de laboratório perdeu sua fé nela ao descobrir que o conhecimento científico não é absoluto. No entanto, o mérito da ciência provém de que “a vida é um jogo contra a natureza e o conhecimento adquirido através do método científico ensina ao homem melhores estratégias para tornar a sua vitória mais frequente”³⁷³.

Para se desenvolver, a ciência econômica necessitaria de mais fatos e observação orientada, tal como se estaria fazendo nos Estados Unidos através do *National Bureau of Economic Research*, o *Harvard Economic Research Project on the Structure of the American*

³⁶⁹ Cf. Delfim Netto, 1958.

³⁷⁰ Id., Ibid., p.43.

³⁷¹ Id., Ibid., p.49.

³⁷² Id., Ibid., p.49.

³⁷³ Id., Ibid., p.52.

Economy, entre outros; na Inglaterra, através do *Department of Applied Economics*, de Cambridge; na Holanda; na Noruega; e, por fim, na América Latina:

Nêsse mesmo sentido está trabalhando a Comissão Econômica para a América Latina, o que para nós, país sub-desenvolvido, tem grande importância. Pode-se discordar de algumas das conclusões da CEPAL, mas não é possível negar que ela se encontra no caminho certo para tornar mais relevante a ciência econômica, analisando em que medida as premissas adotadas atualmente refletem a realidade dos países economicamente atrasados.³⁷⁴

Como veremos adiante, em sua análise da inflação brasileira, Delfim Netto discordará categoricamente do diagnóstico cepalino, mas continuamente fará uso dos dados empíricos que a Cepal disponibilizou em seus relatórios. A exposição de seu posicionamento em relação ao método da ciência econômica auxiliará na compreensão de suas análises a respeito do desenvolvimento em geral e do subdesenvolvimento em particular. Nos tópicos seguintes, portanto, buscaremos esclarecer a forma como Delfim Netto operacionaliza as diversas variáveis presentes em seus modelos e quais são as implicações de seu método, que estão conectadas com seu estatuto de tecnocrata.

3.2 – Desenvolvimento, subdesenvolvimento e planejamento

O que é o desenvolvimento econômico? Que forma ele assume num país como o Brasil? Quais são as particularidades, enfim, do capitalismo brasileiro para Delfim Netto? Tentaremos responder a essas perguntas e contextualizá-las ao longo do restante deste capítulo de modo a compreender, em sua totalidade, a lógica e o conteúdo das construções intelectuais de Delfim. A categoria que assume o protagonismo daqui em diante, de acordo com a lógica interna de suas proposições, será o *desenvolvimento*.

Delfim Netto louva o fato de que se estaria formando a consciência da necessidade do desenvolvimento econômico na sociedade brasileira desde a segunda metade do século XX. Segundo ele, nos anos 1920 e 1930, a intelectualidade brasileira apenas absorvia aquilo que era produzido pela intelectualidade dos países centrais, muitas vezes para decretar a impossibilidade do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Eles outorgariam que a “forma de ser”³⁷⁵ brasileira seria marcada em sua origem por um erro essencial e irremediável. Nos anos 1950, entretanto, ter-se-ia passado a crer na “capacidade realizadora”³⁷⁶ do país. A civilização tropical, antes tratada como uma contradição em termos, acompanhada pelos fatalismos climático-geográfico e racial, teria começado a parecer possível em decorrência do

³⁷⁴ Delfim Netto, 1958, p.54.

³⁷⁵ Delfim Netto, 1962, p.I.

³⁷⁶ Id., Ibid., p.I.

próprio evolver da realidade. O ponto-chave teria sido a Segunda Guerra Mundial, a partir da qual os determinismos climático-geográfico e racial teriam sido deixados de lado e o “problema nacional”³⁷⁷, segundo Delfim, pôde ser analisado objetivamente. Essa interpretação delfiniana demonstra que, à sua própria maneira, ele é cria da geração de Celso Furtado. De todo modo, seus textos revelam conhecimento para além da economia.

O Brasil, assim, teria tomado seu destino em suas próprias mãos. Não havia pecado original a ser expiado, nem dificuldade que não pudesse ser superada, ou seja, “não existe nenhuma razão essencial pela qual uma sociedade não se possa beneficiar dos resultados da aplicação da tecnologia desenvolvida pelo mundo ocidental”³⁷⁸. As forças e as dificuldades brasileiras decorreriam, naquele momento, dessa percepção. As *forças* porque o país teria tomado seu destino nas próprias mãos. As *dificuldades* porque “tomada de surpresa, nossa sociedade ainda não conseguiu galvanizar tôdas as classes sociais em tôrno do ideal do desenvolvimento, dificultando a unificação de todos os esforços no mesmo sentido”³⁷⁹. Lembrando, ao menos em aparência, o Furtado de 1962 – da *Pré-Revolução Brasileira* – ele avança na sua definição de um projeto de nação:

As nossas dificuldades decorrem, ainda, da circunstância de que não desejamos apenas o desenvolvimento econômico. Desejamos muito mais: desejamos o desenvolvimento dentro de um sistema político que garanta a cada cidadão as suas liberdades fundamentais, liberdade que êle possa desfrutar não num sentido puramente formal, mas num sentido real e efetivo.³⁸⁰

Delfim Netto define os ideais que se deseja atingir:

- 1 – a maximização da taxa de desenvolvimento econômico do País, com uma extensão tão rápida quanto seja possível dos benefícios de tal desenvolvimento a todos os cidadãos;
- 2 – uma descentralização do poder político que torne possível a todos os cidadãos desfrutar, livremente, dêsses benefícios.³⁸¹

Portanto, desenvolvimento econômico com distribuição de seus benefícios e descentralização política. Apesar das semelhanças com Furtado, no entanto, Delfim parece transformar a política em uma variável interveniente, ou seja, campo inacessível ao economista.

Para Delfim, embora nenhum dos dois sistemas econômicos vigentes no mundo tenha atingido tal estado satisfatório, os países capitalistas desenvolvidos estariam caminhando no sentido de realizá-lo. O problema dos países subdesenvolvidos seria, entretanto, mais

³⁷⁷ Delfim Netto, 1962, p.II.

³⁷⁸ Id., Ibid., p.II.

³⁷⁹ Id., Ibid., p.III.

³⁸⁰ Id., Ibid., p.III.

³⁸¹ Id., Ibid., p.III.

complicado: deveria abranger o campo da distribuição, mas também o campo da acumulação de capital. Tomando a posição defendida por Roberto Simonsen na *Controvérsia*, mas já em um contexto de maior diversificação industrial – configurando um debate quase *pós-simonseniano*, isto é, os termos no debate nos anos 1950 e 1960 já tratam do papel do Estado na industrialização em marcha forçada –, Delfim Netto galvaniza sua defesa do planejamento:

Na medida em que têm que decidir nesses dois campos, as contradições se aprofundam, pois que nem o capitalismo liberal nem as implementações conhecidas do socialismo são satisfatórios. No primeiro, temos a sujeição da coletividade à minoria detentora do poder econômico e, no segundo, essa mesma sujeição à minoria detentora do poder político, ambas sempre prontas a confundirem, pela fraude num caso ou pela força no outro, a sua própria vontade, com os verdadeiros anseios da coletividade.³⁸²

Tanto o liberalismo como o socialismo, então, seriam soluções insatisfatórias para que se atingissem os fins almejados no contexto do subdesenvolvimento. A compreensão histórica desse fato, segundo Delfim, teria aberto o caminho ao planejamento, procurando tomar aquilo que há de positivo em cada um dos dois sistemas econômicos e minimizar o que há de negativo. Para ele, a esquerda criticaria o planejamento apenas por ordem tática. Os conservadores, por outro lado, levados pelos economistas a crer que o desenvolvimento econômico seria um fenômeno puramente quantitativo – isto é, que se identifica com o aumento da produtividade da mão-de-obra – e mistificando o mercado, taxariam o planejamento como inútil.³⁸³

Para Delfim Netto, entretanto, a concepção liberal de desenvolvimento econômico está equivocada. O aumento da renda per-capita seria resultado, e não causa, do processo. O desenvolvimento econômico se realizaria por modificações qualitativas que “alteram não apenas a estrutura do sistema econômico, mas também os valores básicos e as formas de comportamento das sociedades tradicionais”³⁸⁴. A ausência de planejamento não poderia resultar em desenvolvimento no Brasil, por mais que tivesse funcionado nos países capitalistas desenvolvidos. A realidade empírica nacional, portanto, deveria ser tomada em consideração. Delfim Netto explica a razão disso:

[...] basta considerar que, dentro das economias hoje desenvolvidas, as modificações tecnológicas e o aumento de capital em cada setor se processaram de forma quase contínua, por absorções infinitesimais, realizadas desde a revolução industrial. Isso significa que o sistema de preços era sujeito a pressões contínuas, de proporções manejáveis e podia, portanto, orientar mais ou menos adequadamente os fatores de produção. Ora, o caso dos países subdesenvolvidos atuais é exatamente o oposto disso: a introdução da tecnologia se faz de maneira descontínua, aos saltos, o que produz

³⁸² Delfim Netto, 1962, p.IV.

³⁸³ Cf. Id., Ibid.

³⁸⁴ Id., Ibid., p.V.

desequilíbrios de magnitude dificilmente absorvíveis pelo sistema de preços, a não ser a custa de altas e baixas muito violentas, que tornam o custo social do desenvolvimento insuportável, principalmente para as classes trabalhadoras.

Para que o sistema de preços possa funcionar adequadamente, portanto, impõem-se [sic] que as modificações estruturais mais importantes sejam previstas e superadas antes de se tornarem um fator impeditivo da aceleração do desenvolvimento econômico. Êste é o objetivo básico do planejamento.³⁸⁵

Aqui fica clara a proximidade de Delfim Netto com Roberto Simonsen e seu distanciamento em relação a Gudin, pois se trata de assegurar o equilíbrio monetário através do planejamento. Para o Brasil, Delfim rejeita a máxima de que o mercado seria o mais eficiente alocador de recursos. O avanço tecnológico e a incrementação da acumulação de capital se dariam *aos saltos*, sem o caráter gradual característico dos países desenvolvidos, que não teriam passado por desequilíbrios insuperáveis através do *sistema de preços*.

O planejamento em si seria neutro e poderia ser usado para uma série de finalidades, como fortalecer ou substituir a economia de mercado, ficando restrito às áreas tradicionais de atuação governamental ou ampliando-se. O planejamento também “pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra”³⁸⁶. Seus objetivos, portanto, seriam decididos na esfera do poder político: “*É a minoria que detém o poder político em todos os sistemas que decide quais os objetivos a serem alcançados*”³⁸⁷. Desse modo, não apenas seria absurdo combater o planejamento em si, como também seria ilusório pensar ser possível fazer uma escolha entre planejar e não planejar. Para Delfim Netto, a escolha seria entre planejar bem e planejar mal, como já advertia o Roberto Campos estruturalista: o comportamento presente de uma administração determinaria suas alternativas futuras, o que significa que a ausência de um registro consciente de suas futuras tarefas seria apenas um mau planejamento, já que tal administração teria suas opções restritas e correria o risco de desperdiçar os “recursos escassos para o desenvolvimento”³⁸⁸. O planejamento proporcionaria a escolha dos meios mais adequados para o alcance dos fins desejados³⁸⁹. Delfim parece tentar canalizar o debate para a definição de que os fins são a maximização da taxa de acumulação e, assim, importa tratar dos meios. Desse modo, ele sai do nível técnico e passa ao nível tecnocrático – em que a viga mestra é a neutralidade científica, incompatível com o papel auto atribuído de *porta-vozes* do povo por parte dos técnicos do Brasil desenvolvimentista.

³⁸⁵ Delfim Netto, 1962, p.VI, grifo do autor.

³⁸⁶ Id., Ibid., p.VI.

³⁸⁷ Id., Ibid., p.VII, grifo do autor.

³⁸⁸ Id., Ibid., p.VII.

³⁸⁹ Cf. Id., Ibid.

3.2.1 – A mecânica do desenvolvimento

O desenvolvimento econômico seria tão difícil de se captar teoricamente quanto a realidade, já que “se realiza em todos os setores da vida social e abrange modificações nas relações estabelecidas entre os grupos sociais envolvidos, bem como modificações das escalas de valores de tais grupos”³⁹⁰. Embora Delfim Netto considere o desenvolvimento econômico como um “fenômeno global da sociedade”³⁹¹, segundo suas próprias palavras, “Para efeito de análise [...] apenas consideramos, neste trabalho, os aspectos econômicos do problema”³⁹². O objetivo principal de seu texto de 1962 seria analisar a “mecânica interna”³⁹³ do desenvolvimento econômico a fim de acelerá-lo.³⁹⁴

Êsse fato [a complexidade do fenômeno] leva a caracterizações parciais do desenvolvimento econômico, ajustadas à natureza da análise que se pretende realizar. Do ponto de vista do presente trabalho, podemos adotar a caracterização bastante simples de que *o desenvolvimento econômico consiste num processo pelo qual a quantidade de bens e serviços produzidos por uma coletividade na unidade de tempo, tende a crescer mais rapidamente do que ela*.³⁹⁵

Essa opção muda os termos do diálogo proposto por Celso Furtado. Para Delfim, o desenvolvimento econômico é “um fenômeno real e não *monetário*, que pode ser reduzido à idéia de um aumento persistente da produtividade de cada unidade de mão-de-obra da coletividade”³⁹⁶ na unidade de tempo. Seria um processo, isto é, um fenômeno dinâmico, que se auto-alimenta. Uma teoria do desenvolvimento econômico teria que ser capaz de explicar como o momento t determina o momento $t+1$.

Além disso, para Delfim, a caracterização do desenvolvimento econômico deve levar em conta sua natureza quantitativa e qualitativa. Quando a produtividade per capita aumenta, “a *natureza* dos bens e serviços produzidos se altera; alteram-se as técnicas produtivas; altera-se a distribuição do rendimento; alteram-se a distribuição e o comportamento da mão-de-obra”³⁹⁷. O fato de algumas dessas transformações encontrarem-se em outros campos do conhecimento que vão além da teoria econômica não significa, para ele, que se justifique um

³⁹⁰ Delfim Netto, 1962, p.1.

³⁹¹ Id., Ibid., p.VII.

³⁹² Id., Ibid., p.VII.

³⁹³ Id., Ibid., p.VIII.

³⁹⁴ Cf. Id., Ibid.,

³⁹⁵ Id., Ibid., p.1, grifo do autor.

³⁹⁶ Id., Ibid., p.2, grifo do autor.

³⁹⁷ Id., Ibid., p.3, grifo do autor.

enfoque puramente sociológico do problema, que revelaria “confusão semântica” e “comportamento imaginoso das classes sociais”³⁹⁸.

A teoria econômica dos últimos 150 anos teria desenvolvido uma “técnica de pensar” adequada e altamente eficiente para a análise e compreensão dos *aspectos econômicos* das formas de convivência humana”³⁹⁹. Apesar disso, Delfim Netto reforça “a necessidade e a urgência”⁴⁰⁰ do aprofundamento do enfoque sociológico para a compreensão global do problema – mas a análise econômica não poderia ser reduzida à análise sociológica.

Mas essa desvinculação epistemológica não esconderia, na realidade, uma inversão? Parece-nos que sua concepção de classes sociais transforma a política e a história em variáveis intervenientes. Para ele, as classes sociais, como integrantes da *coletividade*, têm determinadas funções de acordo com a mecânica do desenvolvimento, e disso decorre que elas não podem imaginar sua participação no produto (e na sociedade em geral) para além do papel que lhes foi atribuído. Surge aqui quase um maniqueísmo na concepção delfiniana de sociedade: só são aceitas as formas de vida compatíveis com os interesses da *coletividade*. Essa *coletividade*, por sua vez, é uma ficção teórica criada pelo tecnocrata sob o manto da análise científica, protegida de questionamentos que podem ser descartados como *anticientíficos*.

Delfim segue os passos do Roberto Campos liberto da influência estruturalista. Em diferentes trabalhos, afirmará que “o desenvolvimento econômico [é] exatamente a mesma coisa que aumento de produtividade da mão-de-obra”⁴⁰¹. Assim, o que importa são os fatores que influem nessa produtividade, cujo elemento mais fundamental é a “quantidade de capital associada a cada elemento da mão-de-obra”⁴⁰², que se associa a melhorias tecnológicas que têm de ser assimiladas pelo trabalhador através de “todo um processo educacional, toda uma nova forma de produzir”⁴⁰³.

Baseando-se expressamente em *Capitalism, Socialism and Democracy*, de Schumpeter, Delfim enuncia alguns pressupostos de sua análise ao combater o *enfoque puramente sociológico*:

Tôda sociedade, diante da expansão de suas necessidades e prêsas às limitações das técnicas produtivas e da disponibilidade de recursos, tem de enfrentar os problemas o *que produzir, como produzir e para quem produzir*. Não importa, de fato, como se distribui o poder político, como se organiza a coletividade, como se *imagina* a natureza das *contradições* assim criadas, porque não existe

³⁹⁸ Delfim Netto, 1962, p.3.

³⁹⁹ Id., Ibid., p.3, grifo do autor.

⁴⁰⁰ Id., Ibid., p.3.

⁴⁰¹ Delfim Netto, 1962, p.1; Cf. Delfim Netto et. al., 1965.

⁴⁰² Delfim Netto, 1962, p.1.

⁴⁰³ Id., Ibid., p.2.

nenhuma forma de organização social que seja capaz de iludir aqueles problemas: *não há sortilégio ideológico capaz de reprimir a expansão das necessidades da coletividade e não há forma mística capaz de superar as limitações tecnológicas e a limitação dos recursos*. Não padece dúvida a influência daqueles fatores sobre os aspectos da vida econômica da coletividade e sobre a influência destes sobre toda a estrutura, mas seria desastroso para o conhecimento da realidade, a redução da análise econômica à análise sociológica.⁴⁰⁴

Não importa, afinal, *como se imagina a natureza das contradições criadas pelo desenvolvimento*. Portanto, como *não existe nenhuma forma de organização social que seja capaz de iludir aqueles problemas* relativos à produção, ele parece recomendar, como consequência lógica, a resignação face ao remédio amargo prescrito a algumas classes (como é o caso da coação política mencionada no mesmo livro). Essa concepção sobre as ciências humanas não é de maneira alguma ingênua e revela grande incômodo com os questionamentos relativos aos interesses sociais por trás das decisões econômicas: afinal, essas estariam protegidas pela cientificidade da economia e, como tal, seriam naturalmente neutras.

“Qualquer que seja o regime político a que esteja sujeita uma coletividade”⁴⁰⁵, afirma Delfim, será através da recondução de parte de sua produção ao estoque de capital que ela logrará se desenvolver. E avança:

Qualquer que seja o tipo de sociedade, verifica-se nelas um traço comum: uma minoria apropria-se do excedente. Isto se compreende facilmente, pois, se fôsse pura e simplesmente o excedente repartido por todos os que realizam a produção, ou desapareceria ou seria extremamente reduzido. Para que haja acumulação, portanto, impõe-se que uma minoria se aproprie do excedente. [...] A economia russa, como a americana, a da Europa Central ou a nossa, numa larga medida, *são apenas formas políticas diferentes de resolver o mesmo problema. A diferença entre êsses tipos de sociedade encontra-se no plano político, e não no econômico*⁴⁰⁶.

Desistoricizando e despolitizando o problema – naturalizando-o, portanto – Delfim Netto se amarra à resolução de gargalos de produtividade através da operação das variáveis econômicas. Para que haja acumulação (e, assim, desenvolvimento), uma minoria tem de se apropriar do excedente econômico e, logicamente, esse excedente tem de ser maximizado. Para

⁴⁰⁴ Delfim Netto, 1962, p.4, grifo do autor.

⁴⁰⁵ Id., Ibid., p.4.

⁴⁰⁶ Id., Ibid., p.5-6, grifo nosso. Sobre essas diferenças políticas, Delfim (p.7) afirma adiante: “Nas economias centralizadas existe uma dialética que conduz à centralização do poder político. Alias, não se conhece nenhum caso de sociedade economicamente centralizada que seja politicamente descentralizada, enquanto que, ao contrário, nas sociedades de economia aberta a descentralização política é a essência, o que largamente abre possibilidades e oportunidades a todos, independentemente de posições sociais e de interferências de outros. Ademais, tal descentralização política importa na garantia das liberdades individuais. [...] em termos de progresso social, como vimos, há sérias razões para pensarmos que uma sociedade descentralizada pode realizá-lo simultaneamente com o desenvolvimento econômico”.

ele, “Se perde em visão cosmogônica e em efeito pirotécnico, ganha a teoria econômica maior flexibilidade e maior capacidade de adaptação às situações reais, permitindo ao economista servir mais eficientemente à sociedade”⁴⁰⁷.

Delfim Netto talvez ainda não saiba, mas já está na antessala do “economista-rei”⁴⁰⁸, definido por Lourdes Sola. Já não havia técnicos em fins: “o processo de despolitização da sociedade brasileira teria de cumprir o seu curso para que o tecnocrata pudesse emergir como um ator político de pleno direito”⁴⁰⁹. Agora há uma ciência econômica, no Brasil, que se arvora a capacidade de entender e de intervir no processo de desenvolvimento como o único ator qualificado, que inclusive fala da política como algo propositivo, desde que as classes sociais assumam seu papel específico. Os fins que essa ciência define são os fins naturais para toda a *coletividade*.

Avançando na concepção delfiniana de desenvolvimento, o que diferenciaria o processo de desenvolvimento do mero crescimento econômico seria a autodeterminação, isto é, o momento $t-1$ determina o momento t , que, por sua vez, determina o momento $t+1$ e assim sucessivamente. “Em outros termos, a formulação de um processo de desenvolvimento corresponde a estabelecer, a partir de algumas condições iniciais, toda a sua história”⁴¹⁰. Delfim cuida em explicitar que isso não significa criar representações a respeito do desenrolar histórico, menos ainda “uma interpretação da necessariedade do desenvolvimento”⁴¹¹, que pode se dar ou não, se realizar em ciclos e em diferentes taxas etc. Como as condições iniciais do desenvolvimento sempre seriam as mesmas, representações e interpretações não seriam necessárias⁴¹². Isso é anti-furtadiano por excelência. Para Furtado, é a partir da compreensão do processo histórico que se vislumbram as possibilidades do desenvolvimento, daí seu modo de análise ser chamado de “histórico-estrutural”⁴¹³. Delfim Netto caminha num universo rostowiano: dado o arranque inicial, entra-se num processo de etapas do desenvolvimento⁴¹⁴. Entretanto, ao se dedicar ao caso brasileiro, Delfim analisa os empecilhos à decolagem da economia brasileira e ao automatismo de seu desenvolvimento – sempre mantido sob controle do Estado interventor-planejador. Assim, a intervenção do Estado via política econômica, projetando as variáveis no tempo de modo a curar as imperfeições que impedem o bom

⁴⁰⁷ Delfim Netto, 1962, p.5.

⁴⁰⁸ Sola, 1998, p.45.

⁴⁰⁹ Id., Ibid., p.45.

⁴¹⁰ Delfim Netto, 1962, p.5.

⁴¹¹ Id., Ibid., p.5.

⁴¹² Cf. Id., Ibid.

⁴¹³ Oliveira, 2003, p.12.

⁴¹⁴ Cf. Rostow, 1960.

funcionamento de uma economia mecânica, está implícita em sua concepção de planejamento. O que realiza, então, são análises isoladas sobre temas que ele considera problemáticos para a mecânica do desenvolvimento.

3.2.2 – A criação de modelos para uma “teoria do (sub)desenvolvimento”

Delfim Netto constrói um modelo simples de desenvolvimento para elucidar sua dinâmica interna. Explica que a mão-de-obra, trabalhando sobre os recursos naturais e sobre o capital, produz um fluxo produtivo que se reparte entre consumo da população e formação de capital, composta por reposição da depreciação do capital existente e por investimento líquido (que se junta ao capital inicial). O processo de desenvolvimento econômico possuiria, então, duas variáveis estratégicas: a relação produto/capital e a taxa de investimento. A taxa de investimento determinaria o ritmo do desenvolvimento econômico, isto é, a taxa de crescimento da renda *per capita*⁴¹⁵.

O desenvolvimento se realizaria caso a taxa de acumulação de capital fosse maior que o crescimento da população economicamente ativa. Assim, “cada elemento da coletividade terá à sua disposição uma quantidade maior de capital e a produtividade crescerá”⁴¹⁶. Tal processo tenderia a se perpetuar através das variáveis presentes nele próprio. Dessa forma, Delfim elimina a questão distributiva que estava presente na pauta de desenvolvimentistas como Furtado.

Delfim cria uma **função da produção** $P_t = f(Q, K_t, N_t)$, que liga o volume total da produção aos fatores terra (Q), considerado fixo, capital (K_t) e mão-de-obra economicamente ativa (N_t). Disso decorre a produção no período $t+1$, subtraindo-se o consumo (C):

$$P_{t+1} = f[Q, K_t + P_t - C_t, (1 + n)N_t]$$

Assim, as condições iniciais Q, K_0 e N_0 determinariam a evolução do sistema.

Utilizando o multiplicador keynesiano, Delfim reitera a proposição de que o investimento determina a procura de bens e serviços, cuja oferta é determinada pela função de produção. Além disso, o produto crescerá na mesma taxa do investimento devido à relação de proporcionalidade entre essas duas variáveis.

⁴¹⁵ Delfim Netto et. al., 1965.

⁴¹⁶ Delfim Netto, 1962, p.6.

Delfim afirma que o desenvolvimento econômico pode ocorrer ou não, “segundo a relação que se estabelecer entre os parâmetros estratégicos envolvidos no modelo”⁴¹⁷:

1. propensão marginal a poupar;
2. taxa de crescimento da população;
3. nível de população;
4. nível de investimento;
5. produtividade marginal do trabalho;
6. produtividade marginal do capital.

Suposta a substituição perfeita entre os fatores trabalho e capital, “a taxa do desenvolvimento depende da taxa de crescimento da população e da taxa de acumulação do capital, ponderadas pelos respectivos coeficientes da função de produção”⁴¹⁸. Nesse sentido, independentemente do sistema econômico, o crescimento da economia dependeria essencialmente:

1. do nível do excedente econômico que a coletividade está disposta (no caso da economia de mercado) ou é forçada (no caso de uma economia centralizada) a realizar [...];
2. da forma de aplicação desse excedente, pois que êle redunde em aumento da capacidade produtiva, somente quando reconduzido ao processo como aumento da quantidade de capital.⁴¹⁹

Caso o excedente fosse utilizado para aumentar o nível de vida da *coletividade* ou de apenas uma classe, “a economia entraria em estagnação e retrocesso”⁴²⁰. A “capacidade de desenvolvimento econômico”⁴²¹ de uma economia dependeria, portanto, da quantidade do excedente econômico e o modo como ele é reintegrado ao processo produtivo. No entanto, o aumento do volume de capital – ou maior *taxa de acumulação* – não seria suficiente para explicar a relação causal que existe entre *capital* e *desenvolvimento econômico*. Segundo Delfim Netto, a própria natureza do capital se altera nesse movimento, e não seria apenas o aumento do volume, “mas principalmente a descoberta de novas formas produtivas (novos tipos de combinação entre capital e mão-de-obra), ou seja, o desenvolvimento tecnológico, que produz aquela relação”⁴²².

Delfim demonstra ter absorvido postulados centrais de Keynes ao defender a necessidade radical da importação de equipamentos e matérias-primas para a alteração da estrutura produtiva brasileira, pouco diversificada e escassamente integrada vertical e

⁴¹⁷ Delfim Netto, 1962, p.11.

⁴¹⁸ Id., Ibid., p.14.

⁴¹⁹ Id., Ibid., p.15.

⁴²⁰ Id., Ibid., p.15.

⁴²¹ Id., Ibid., p.15.

⁴²² Id., Ibid., p.17.

horizontalmente. A incorporação de novas técnicas produtivas, que obviamente necessitam de capital para se materializar, seria essencial ao processo. Delfim está em sintonia com a leitura coetânea de Keynes no mundo anglo-saxão, o que se evidencia através das inúmeras citações, por exemplo, da dupla Harrod-Domar⁴²³, Robert Solow, entre outros⁴²⁴, distanciando-se de interpretações desenvolvidas no Brasil.

Alguns dos autores do centro tomados como referência por Delfim teriam estimado que nos Estados Unidos a taxa de crescimento da produtividade se devia 1/10 ao aumento da quantidade de capital e 9/10 ao desenvolvimento tecnológico. O planejamento econômico, portanto, segundo Delfim, não deve reduzir o desenvolvimento ao aumento da quantidade de capital por unidade de mão-de-obra, mas considerar que há mais processos qualitativos do que pode parecer à primeira vista. Tal desenvolvimento tecnológico deitaria suas bases nos períodos anteriores, ou seja, seria “uma consequência das modificações estruturais que se realizaram em momentos anteriores do processo de desenvolvimento econômico”⁴²⁵.

Tais considerações levam-no a concluir, apoiado em *A Soviet Model of Growth* (1957), de Domar, que a relação produto/capital aparece como resultado relativamente passivo da interação entre a propensão média a poupar e a taxa de desenvolvimento tecnológico, ambas realizáveis apenas pela acumulação de capital. Em suma,

[...] não basta a capacidade de criar excedentes para acelerar o desenvolvimento, pois que êste se realiza apenas quando o excedente é reintegrado no processo produtivo na forma de novas combinações tecnológicas, isto é, na forma de capital de tipo essencialmente diverso daquele que predomina no sistema econômico.⁴²⁶

A assimilação, aplicação e ampliação da tecnologia se daria apenas com o preparo profissional técnico e científico da sociedade, ou seja, “evidencia-se a importância fundamental da educação do homem como o ‘investimento’ mais produtivo para o desenvolvimento”⁴²⁷.

Segundo Delfim Netto,

[...] o homem é a origem e o destino do desenvolvimento e sua realização apenas pode ser concretizada quando os homens sentem a sua utilidade e se preparam para consegui-lo. O desenvolvimento econômico, apenas em casos específicos, historicamente raros, é um fenômeno espontâneo e não há nenhuma garantia de que uma sociedade qualquer possa atingi-lo sem antes

⁴²³ Cf. Harrod, 1948; Domar, 1946.

⁴²⁴ Como Resources and Output Trends in the United States since 1870 (1956), de Abramovitz, A Contribution to the Theory of Economic Growth (1957), de Solow e Capital Formation and Technological Change in the United States Manufacturing (1960), de Massell.

⁴²⁵ Delfim Netto, 1962, p.19.

⁴²⁶ Id., Ibid., p.21, grifo do autor.

⁴²⁷ Id., Ibid., p.21.

adquirir uma clara consciência da sua necessidade. São êstes fatos que põem em evidência a urgência de uma teorização adequada do problema, capaz de facilitar a melhoria da situação de $\frac{3}{4}$ da população do Globo, que vive num estado próximo ao da indigência, incompatível com o mínimo de dignidade que deveria revestir todo ser humano.⁴²⁸

Portanto, via de regra, o desenvolvimento não é um processo automático, e a sociedade deve se convencer de sua necessidade. Ao iniciar sua análise da *mecânica* do desenvolvimento econômico, Delfim Netto fala nas “modificações estruturais”⁴²⁹ – num sentido diverso dos estruturalistas, para os quais importava ativar um conjunto de reformas transformadoras – necessárias para o processo de aumento continuado da produtividade da força de trabalho. Como se depreende do trecho abaixo, as modificações estruturais estão relacionadas à dinâmica setorial da economia. Tais *modificações estruturais* assumiriam novas formas ao longo do processo e dependem da sociedade em questão:

Nas sociedades subdesenvolvidas, onde o setor externo produziu um suficiente dinamismo e criou-se um mercado interno relativamente importante, alimentado pelas importações, as transformações estruturais consistem, em geral, na *criação e ampliação da atividade industrial*. A industrialização tende a iniciar-se (dentro de uma economia de mercado) pelos setores onde são menores os ganhos de dimensão e onde o fator locacional mais importante é o mercado do produto acabado. E tende a expandir-se (dentro da mesma hipótese) através dos setores da indústria leve, produtores de bens de consumo duráveis. É o crescimento dêstes setores que cria o mercado e torna possível a instalação da indústria pesada.⁴³⁰

Delfim esclarece assim o caminho: a industrialização tende a se iniciar próxima aos centros de consumo com bens de consumo não duráveis e, depois, a expandir-se para um mercado consumidor não massificado com bens de consumo duráveis, o que abriria caminho para a indústria pesada. A diferença em relação a desenvolvimentistas como Furtado é que em Delfim Netto o processo aparece como linear e o papel do Estado aparece apenas como supletivo e restrito à esfera econômica – a política e a sociedade já foram domesticadas pela esfera econômica em seu modelo. O subdesenvolvimento é uma etapa que pode levar ao desenvolvimento através de uma política econômica bem conduzida.

O processo de industrialização seria perpassado pela transferência da mão-de-obra das atividades primárias para as atividades secundárias e terciárias. Delfim ressalta que a grande porcentagem de trabalhadores produzindo para a subsistência nas atividades primárias é uma consequência e não uma causa do subdesenvolvimento. Com exceção do setor exportador especializado, o pré-requisito para um setor primário eficiente seria um setor industrial

⁴²⁸ Delfim Netto, 1962, p.22, grifo do autor.

⁴²⁹ Id., Ibid., p.23.

⁴³⁰ Id., Ibid., p.24, grifo nosso.

igualmente eficiente. A concretização da industrialização e consequente urbanização sem o surgimento de pressões inflacionárias demandariam um aumento da produtividade da mão-de-obra no setor agrícola superior ao aumento populacional⁴³¹. Em suma, a indústria precisa modernizar a agricultura para ter sustentação⁴³².

Do ponto de vista da renda, Delfim afirma o seguinte:

A industrialização é uma contingência do fato de que à medida que se amplia o nível de renda, ampliam-se também as necessidades não satisfeitas pelos produtos de alimentação. As leis de Engel mostram que a elasticidade-renda dos produtos de alimentação é decrescente, de forma que um processo de desenvolvimento econômico que não ampliasse o setor industrial atingiria rapidamente um teto. É certo que o mesmo setor exportador constitui um substituto do setor industrial, mas essa capacidade de substituição tende a deteriorar-se rapidamente, pois, em geral, as exportações das economias subdesenvolvidas não têm condições para diversificaram-se.⁴³³

Ao afirmar que o aumento da renda depende da expansão da indústria, Delfim Netto reconhece a visão cepalina, mas a recoloca sob outra perspectiva. A dependência sobre a exportação de poucos produtos colocaria o desenvolvimento do país nas mãos dos países importadores desses produtos, e não na própria política econômica. Tal concentração das exportações teria razões históricas: um impulso dinâmico do setor externo, através da procura de um produto exportável, gera a mobilização de boa parte dos recursos da economia para determinada atividade e outras correlatas, o que faz com que, em pouco tempo, toda a economia se encontre sob a dependência desse produto⁴³⁴:

Isto significa que a oferta de divisas no mercado de câmbio passa a depender essencialmente do volume das exportações e dos preços do produto exportado. Nas épocas de expansão da procura externa, tende a aumentar a oferta de divisas e a melhorar a taxa cambial, resultando que apenas podem ser exportados aqueles produtos onde o país possui maior vantagem relativa (exatamente aqueles em que ele é especializado).⁴³⁵

As variações na taxa cambial gerariam uma posição incerta para os outros produtos no mercado. A especialização, assim, seria perpetuada por sua própria mecânica: “Não é possível, conseqüentemente, conseguir-se um desenvolvimento econômico autêntico [...] a não ser pela criação de um setor industrial”⁴³⁶.

⁴³¹ Cf. Delfim Netto, 1962.

⁴³² Cf. Id., Ibid.

⁴³³ Id., Ibid., p.25.

⁴³⁴ Cf. Id., Ibid.

⁴³⁵ Id., Ibid., p.26.

⁴³⁶ Id., Ibid., p.27.

Países com maior crescimento demográfico, como o Brasil, teriam mais facilidade em um dos elementos do processo, qual seja, a transferência da mão-de-obra para os setores secundário e terciário da economia. Isso porque a taxa de mortalidade diminui pelas melhores condições sanitárias e assistenciais proporcionadas pelo desenvolvimento. Com a manutenção do crescimento demográfico, todo o acréscimo populacional poderia ser alocado para os setores necessários⁴³⁷.

Em suma, não existe preocupação com a dinâmica histórica do processo. A transição é um fato consumado e cabe ao Estado complementá-la.

Uma vez que, para Delfim Netto, o desenvolvimento econômico não é automático, mas demandaria um esforço consciente, os recursos para seu financiamento – aqueles que tornam ao processo produtivo – proviriam de duas fontes até que o processo atingisse a autossuficiência: “*redução do consumo per-capita ou com o auxílio de recursos vindos do exterior do sistema*”⁴³⁸. A aceleração do processo de desenvolvimento econômico exigiria transferência mais rápida da mão-de-obra do setor agrícola para o “setor urbano”⁴³⁹, o que demandaria um aumento rápido de produtividade no primeiro. Para isso, seriam necessárias modificações tecnológicas substanciais nesse setor. Caso contrário, as pressões inflacionárias decorrentes da escassez de produtos primários gerariam “situações de instabilidade social prejudiciais à sua realização [do desenvolvimento]”⁴⁴⁰. Em países subdesenvolvidos, segundo Delfim, pequenas modificações na produção gerariam grandes resultados para o aumento da produtividade, como a melhoria da qualidade e a seleção das sementes, a instrução técnica, melhorias no sistema de crédito e facilidade na comercialização. Uma quantidade apreciável da mão-de-obra poderia ser transferida sem que houvesse diminuição no volume da produção.

Deveria haver, além disso, um ajuste estratégico da taxa de mão-de-obra economicamente ativa, ou seja, a mão-de-obra efetivamente empregada no processo produtivo capitalista deveria aumentar conforme fosse necessário ao desenvolvimento segundo a perspectiva dos planejadores⁴⁴¹.

Para que houvesse equilíbrio monetário durante o processo, a *coletividade* deveria ser induzida a manter a necessária propensão marginal a poupar através de adequada política tributária⁴⁴². Eliminados os aspectos não-econômicos, Delfim Netto lança mão do conceito de

⁴³⁷ Delfim Netto, 1962.

⁴³⁸ Id., Ibid., p.40, grifo do autor.

⁴³⁹ Id., Ibid., p.40.

⁴⁴⁰ Id., Ibid., p.40.

⁴⁴¹ Id., Ibid., cf. pp.42-4.

⁴⁴² Cf. Id., Ibid. No tópico seguinte, examinaremos as concepções de Delfim a respeito do equilíbrio monetário nos países subdesenvolvidos.

coletividade, que substitui a nação. A *coletividade* que é chamada a poupar não tem substância. Resulta das tentativas de Delfim de se esquivar à determinação dos interesses divergentes. É uma espécie de consórcio de classes sociais que se reúnem sob o comando dos planejadores e, com base nos modelos econômicos, *recebem as instruções a respeito daquilo que podem ou não desejar*.

Ao avançar em sua exposição, Delfim Netto afirma que há grande diferença qualitativa dos diferentes investimentos no setor industrial em desenvolvimento. O crescimento econômico autossuficiente exigiria crescimento acelerado da indústria de bens de produção. Esse setor seria chave, pois “a longo prazo, a taxa de desenvolvimento depende apenas do comportamento do setor da indústria de bens de produção [...] e da proporção do investimento reconduzido a êste setor”⁴⁴³. Haveria nisto, para Delfim Netto, um paradoxo, pois seria mais conveniente investir no setor de bens de produção mesmo quando o coeficiente produto/capital é maior no setor de bens de consumo. A decisão de investir neste último teria sua racionalidade restrita ao curto prazo. “Quando se introduz uma ligação entre os dois setores (com possibilidade de acumulação e transferência maciça de capital no futuro) o critério de racionalidade não é o mesmo”⁴⁴⁴.

Apesar disso, o esforço a ser feito pela sociedade dependeria não apenas da produtividade no setor de bens de produção, mas também do setor de bens de consumo. Embora a taxa de crescimento não dependesse deste, a produtividade nesse setor condicionaria a taxa de poupança que financiaria o crescimento. Quanto maior a produtividade, menor a *taxa* de poupança necessária⁴⁴⁵. Com base nisso, Delfim Netto testa alguns modelos, que serão brevemente tratados mais adiante, a fim de determinar variáveis ótimas para o desenvolvimento. Quanto maior a proporção do investimento reconduzida ao setor de bens de produção, maiores os sacrifícios impostos ao consumo⁴⁴⁶.

Delfim declara que o modelo com o maior crescimento possível do produto deveria se basear em uma diminuição do consumo demasiado acentuada para que um país subdesenvolvido a suportasse, “a não ser sob coação política”⁴⁴⁷. Assim, a primeira tarefa do planejamento seria diminuir o consumo relativo a fim de financiar o crescimento da economia. Essa tarefa não poderia se dar sem planejamento, pois o mercado se limitaria ao comportamento dos consumidores e, portanto, ao curto prazo⁴⁴⁸.

⁴⁴³ Delfim Netto, 1962, p.54.

⁴⁴⁴ Id., Ibid., p.55.

⁴⁴⁵ Cf. Id., Ibid.

⁴⁴⁶ Cf. Id., Ibid.

⁴⁴⁷ Id., Ibid., p.63.

⁴⁴⁸ Cf. Id., Ibid.

Portanto, Delfim Netto acredita que pode haver desenvolvimento capitalista dinâmico no Brasil sem mudança de estruturas – no sentido furtadiano. Para Delfim, em outros termos, as especificidades do capitalismo em processo de consolidação existem, mas podem ser trabalhadas no âmbito da política econômica, de modo a fazer com que se chegue ao resultado de um capitalismo “normal”.

Com uma *taxa* de investimento de 30% do excedente econômico no setor de bens de produção (w), o *volume* de investimentos teria que “crescer rapidamente”⁴⁴⁹ para que se conservasse a taxa média de crescimento de 4,6% ao ano. Numa taxa de investimento (w) de 50%, o consumo cresceria lentamente até o oitavo ano. A partir aí, seu crescimento superaria o aumento populacional. O volume de investimentos também teria que crescer consideravelmente para que a longo prazo (30 anos) se atingisse a taxa de crescimento de 10% ao ano. A situação em que há uma taxa de 70% de investimento do excedente econômico reinvestido no setor de bens de produção (w) é aquela em que seria necessária *coação política* para que a coletividade suportasse o sacrifício. Esse seria também o caso de melhores resultados a longo prazo. Tenderia “a colocar a economia num caminho de crescimento exponencial a 15 por cento ao ano”⁴⁵⁰. A partir do décimo segundo ano, os níveis de consumo ultrapassariam a taxa de crescimento populacional⁴⁵¹.

Para Delfim, “Êstes fatos sugerem que o processo de desenvolvimento deveria ser materializado por etapas, de forma a minimizar os sacrifícios iniciais”⁴⁵².

O aumento de preços teria relação positiva com a taxa de investimento (w), isto é, quanto maior essa taxa, maior o aumento geral de preços. O único teste em que os preços ficariam constantes seria com $w=0,3$. Nos demais casos, o aumento dos preços seria considerável (cf. Gráfico I abaixo). Uma política fiscal adequada, então, teria a função de “retirar dos consumidores os excedentes do poder de compra”⁴⁵³.

Conclui Delfim Netto:

É claro que o processo inflacionário não se comportaria exatamente dessa maneira, pois que sendo as classes sociais atingidas desigualmente pelos aumentos de preços, em breve elas se organizariam (*a não ser que estivessem sob coação política*) para defender a sua participação no produto. Nessas

⁴⁴⁹ Delfim Netto, 1962, p.63.

⁴⁵⁰ Id., Ibid., p.63.

⁴⁵¹ Cf. Id., Ibid.

⁴⁵² Id., Ibid., p.64.

⁴⁵³ Id., Ibid., p.64.

circunstâncias, a inflação começaria a auto-alimentar-se e a adquirir aceleração.⁴⁵⁴

Em um contexto de retração do consumo e aumento da taxa de investimento no setor de bens de produção (w) para o alcance da maior taxa possível de desenvolvimento, portanto, as classes sociais do lado fraco da desigualdade, que demandariam maior participação no produto, precisariam ser contidas à força a fim de que a inflação não se tornasse endêmica⁴⁵⁵.

Por sua vez, a elevação das taxas de crescimento entre o início e a maturidade do processo (revelada na tabela abaixo) exige níveis extremamente elevados da propensão média a poupar.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Delfim Netto, 1962, p.64-5, grifo nosso.

⁴⁵⁵ Id., Ibid., p.65: “É claro que o processo inflacionário não se comportaria exatamente dessa maneira, pois que sendo as classes sociais atingidas desigualmente pelos aumentos de preços, em breve elas se organizariam (a não ser que estivessem sob coação política) para defender a sua participação no produto. Nessas circunstâncias, a inflação começaria a auto-alimentar-se e a adquirir aceleração”.

⁴⁵⁶ Id., Ibid., p.65.

Gráfico I. Fonte: Delfim Netto, 1962, gráfico nº10, s/p.

Taxas de Crescimento por Período [ano]			
	Caso I ($w=0,3$)	Caso II ($w=0,6$)	Caso III ($w=0,7$)
Início	0,04	0,03	0,02
Maturidade	0,05	0,1	0,15

Tabela I. Fonte: Delfim Netto, 1962, p.65.

Uma “forma alternativa”⁴⁵⁷ para que a coletividade poupasse para investir, segundo Delfim Netto,

[...] seria de um sistema fiscal cujo objetivo central fosse a redução do nível de renda disponível para consumo. Dêste modo, criar-se-ia uma poupança

⁴⁵⁷ Delfim Netto et. al., 1965, p.6

forçada, que, ou reforçaria o papel do Governo no total dos investimentos, ou lhe permitiria colocar recursos não inflacionários à disposição dos empresários privados (por exemplo, através de bancos de desenvolvimento).⁴⁵⁸

Desse modo, a coação política poderia dar lugar a uma reforma tributária na medida em que a *sociedade como um todo* concordasse com a propalada redistribuição de renda.

É então que Delfim Netto lança a seguinte pergunta: “*existe um caminho ótimo de desenvolvimento?*”⁴⁵⁹.

Para responder a essa pergunta, Delfim demonstra sua filiação a Rostow e deixa claro que para ele só há um desenvolvimento, que se reduz a “repetir no menor tempo possível o caminho percorrido pelos Estados Unidos da América do Norte e Europa Ocidental no século XIX e pelo Japão e União Soviética mais recentemente”⁴⁶⁰. Esse posicionamento passa ao largo das reflexões de Caio Prado Jr. que vimos no capítulo 1, a saber, a discussão de que, na periferia do capitalismo, o fator propulsor da demanda estaria no centro. Nessa chave, a relação investimento/PIB como elemento essencial para o desenvolvimento perde importância face à forma *como se chega ao investimento contínuo de capital no processo produtivo e como se materializam os investimentos*.

Dessa maneira, escamoteados os pressupostos da própria questão, a preocupação de Delfim é determinar a cota que deve ser investida na formação de capital, isto é, a repartição da renda entre consumo e investimento.

Segundo Delfim Netto,

Considerem-se, a título ilustrativo, dois casos bem distintos no tempo e no espaço: a revolução industrial inglesa, em fins do Século XVIII e primeira metade do Século XIX e o desenvolvimento industrial da União Soviética, após 1917. Aceitando-se a interpretação de Max Weber, a ética protestante teria sido um forte estimulante para o surto de investimento na Inglaterra do século passado. Tal ética teria fornecido as razões básicas para que uma menor parcela do produto da economia inglesa fosse consumida imediatamente, reservando-se, assim, um montante maior para a acumulação de capital. No caso soviético, a ideologia marxista teria, da mesma forma, estimulado os grandes investimentos que caracterizam a economia russa, ao fazer com que praticamente desaparecesse a opção entre consumo atual e consumo futuro.⁴⁶¹

Assim, cada país atingiria um nível maior de poupança para o investimento à sua própria maneira. Na Inglaterra, o responsável teria sido o ascetismo protestante, enquanto na União

⁴⁵⁸ Delfim Netto et. al., 1965, p.6.

⁴⁵⁹ Delfim Netto, 1962, p.67, grifo do autor.

⁴⁶⁰ Id., Ibid., p.67.

⁴⁶¹ Delfim Netto et. al., 1965, p.5.

Soviética, teria sido a ideologia marxista. Em ambos os casos, o processo assume o cunho voluntarista característico da proposta de Delfim Netto.

O objetivo do desenvolvimento econômico para Delfim é que “o bem-estar da coletividade [...] seja máximo”⁴⁶². O termômetro desse *bem-estar* seria a “preferência dos consumidores”⁴⁶³ – auxiliados pelos tecnocratas que deveriam dizer quanto os consumidores deveriam consumir – por uma economia de mercado ou pelas decisões dos planejadores numa economia centralizada⁴⁶⁴.

Após buscar um modelo ótimo para o desenvolvimento, Delfim Netto conclui que

[...] os caminhos para o desenvolvimento não são indiferentes e que uma vez conscientizada a sua necessidade, cada sociedade dispõe de muitas alternativas para realizá-lo, umas com maior, outras com menor eficiência. Catalogar êsses caminhos e explorar tôdas as suas possibilidades em termos de situações históricas concretas e dentro da limitação dos recursos disponíveis, é uma das tarefas primordiais que cabe ao economista no presente.⁴⁶⁵

O desenvolvimento econômico é baseado, portanto, no aumento da produtividade da mão-de-obra em função do crescimento populacional e é consequência direta do montante de capital investido no setor de bens de produção. Seus resultados seriam avaliados segundo a preferência da coletividade, ou, como também diria Delfim, dos *consumidores*. Sua essência “(e da qual deriva aquela conclusão) é a de que não existe nenhum outro fator limitante de desenvolvimento, a não ser a quantidade de capital”⁴⁶⁶, que precisa ser elevada às custas do consumo.

Entretanto, haveria o problema do processo inflacionário que decorreria da alta taxa de formação de poupança necessária para um processo eficiente em tempo relativamente curto – uma geração (25 anos)⁴⁶⁷ –, o que se agravaria através do crescimento demográfico. Essa alta taxa de poupança demandaria a contenção dos investimentos em bens de consumo por parte dos empresários e a contenção das aspirações de consumo ampliado e diversificado por parte dos assalariados (o chamado desenvolvimento derivado), que revisariam os seus padrões de consumo através do contato com os novos desenvolvimentos nos países centrais. Por isso, segundo Delfim, a inflação deveria ser restringida pela política fiscal através da concordância da coletividade ou da coação política⁴⁶⁸, como veremos no tópico seguinte.

⁴⁶² Delfim Netto, 1962, pp.67-78

⁴⁶³ Id., Ibid., p.67.

⁴⁶⁴ Cf. Id., Ibid.

⁴⁶⁵ Id., Ibid., p.80.

⁴⁶⁶ Id., Ibid., p.82, grifo do autor.

⁴⁶⁷ Cf. Id., Ibid.

⁴⁶⁸ Delfim Netto et. al., 1965.

3.3 – Os obstáculos ao desenvolvimento e o caso brasileiro

Como já vimos, Delfim Netto toma a categoria “subdesenvolvimento” como uma variável composta que demanda adaptações em modelos matemáticos importados dos países centrais. As particularidades econômicas, sociais e políticas que caracterizam as experiências dos diferentes países são deixadas de lado com base na operacionalização dos elementos de um processo de desenvolvimento que não incorpora fins relacionados à justiça social ou à democracia. Em sua “teoria do desenvolvimento”, portanto, esses aspectos são relegados ao futuro como se sua problematização não estivesse necessariamente relacionada ao caminho que a sociedade teria de percorrer.

Por isso, para Delfim, não se trata de alterar estruturas sócio-históricas no interior do capitalismo brasileiro. Trata-se de superar os gargalos que considera serem empecilhos para a mecânica de acumulação de capital. Com base nisto, ele fornece sua visão a respeito dos elementos que poderiam obstaculizar o processo de desenvolvimento. Muitos deles não representam obstáculos em si, como veremos adiante, mas o seriam através da conjugação de problemas que deveriam ser sanados por meio da política econômica. Além da inflação e da falta de entrosamento entre agricultura e indústria, cuja análise veremos detalhadamente nos tópicos seguintes, o déficit no balanço de pagamentos representa um importante tema de suas análises, o que se revelará também no tópico sobre a inflação.

3.3.1 – O déficit no balanço de pagamentos

No interior do processo de industrialização, Delfim Netto reconhece que haveria uma importante restrição ao desenvolvimento no que diz respeito ao déficit no balanço de pagamentos decorrente da incapacidade de produção interna de produtos essenciais ao processo. Conforme o setor III, produtor de matérias-primas, ferro, cimento etc., “não puder suportar o nível de acumulação pretendido, a única saída é o deficit no balanço de pagamentos”⁴⁶⁹. Dessa maneira, ou se diminui o nível de acumulação e, portanto, a taxa de desenvolvimento, ou se obtém um balanço de pagamentos deficitário⁴⁷⁰. No seu entender, esse dilema pode ser resolvido através da política econômica.

Para analisar esse problema, Delfim utiliza um modelo de economia aberta, “a fim de mostrar que não existe incompatibilidade fundamental entre o desenvolvimento acelerado, a estabilidade monetária e o equilíbrio do balanço de pagamentos”⁴⁷¹, Delfim Netto conclui que

⁴⁶⁹ Delfim Netto, 1962, p.92.

⁴⁷⁰ Cf. Id., Ibid.

⁴⁷¹ Id., Ibid., p.94, grifo do autor.

[...] a possibilidade de modificar a taxa de acumulação (w) e a relação produto/capital (a) permitem obter um desenvolvimento acelerado que reproduz as características de modelos de desenvolvimento mais eficientes do que os do tipo Harrod-Domar. Resta estudar o comportamento do consumo e das importações em tal sistema, para verificar o problema da estabilidade monetária e do equilíbrio do balanço de pagamentos.⁴⁷²

É nesse contexto que a agricultura e a inflação são estratégicas para seu modelo de acumulação. O desenvolvimento não seria a causa, mas a consequência de um processo que atualiza a dinâmica do setor primário.

Segundo Delfim Netto, o investimento no setor exportador ocorreria em função da capacidade instalada e das perspectivas de procura exterior, supondo-se ilimitada a oferta de mão-de-obra. Ele defende que o controle cambial com taxas múltiplas de câmbio poderia ser um instrumento coadjuvante em favor do desenvolvimento econômico ao modificar o coeficiente de importação associado aos bens de consumo. O equilíbrio no mercado interno seria provisoriamente rompido até que as importações ligadas ao setor de consumo fossem suprimidas em favor da produção interna, com a necessária contrapartida no sistema tributário para que os preços não se elevassem. A questão seria evitar que a redução das importações implicasse em redução dos investimentos, ou seja, combater o desequilíbrio do balanço de pagamentos sem o comprometimento da taxa de crescimento do produto. O processo de desenvolvimento necessitaria de fortes estímulos para sua realização contínua, caso contrário rapidamente sairia do caminho desejado⁴⁷³.

A pressão maior sobre o balanço de pagamentos no processo de desenvolvimento ocorreria da importação de “bens de investimento”⁴⁷⁴, isto é, bens de capital. A importação de bens de consumo teria que diminuir em favor daquela, que se elevaria num patamar ainda maior que a diminuição desta. Por isso, nem mesmo se as importações para consumo se reduzissem a zero, segundo Delfim, poder-se-ia reequilibrar o balanço de pagamentos. Assim, a sociedade poderia manter tal desequilíbrio temporário em favor do desenvolvimento, contando com os recursos do exterior, ou reduzir a taxa de expansão da economia de modo a evitar o desequilíbrio persistente do balanço de pagamentos. No que diz respeito ao equilíbrio monetário, a inflação decorrente da aceleração do investimento seria potencialmente muito pequena⁴⁷⁵.

⁴⁷² Delfim Netto, 1962, p.104-5.

⁴⁷³ Cf. Id., Ibid.

⁴⁷⁴ Id., Ibid., p.125.

⁴⁷⁵ Cf. Id., Ibid.

Assim, as origens da política econômica do *milagre* se encontram na seguinte pergunta, enunciada por Delfim Netto: como combinar desenvolvimento acelerado com equilíbrio monetário e no balanço de pagamentos?⁴⁷⁶

A única forma prescrita é a expansão das exportações. Em seu modelo, uma expansão das exportações de 3% ao ano seria suficiente já nos primeiros oito anos para cobrir os déficits seguintes. Uma expansão *a partir* de 5% ao ano, pelo contrário, diminuiria a taxa de desenvolvimento, pois a alocação dos excedentes da exportação teria que retornar ao próprio setor exportador em nível mais elevado⁴⁷⁷.

Delfim Netto conclui que a realização do desenvolvimento econômico depende “da combinação de situações favoráveis em algumas variáveis econômicas fundamentais”⁴⁷⁸ e “*de uma tomada de consciência nacional diante da sua necessidade e da conjugação dos esforços da coletividade para atingi-lo*”⁴⁷⁹. A tomada de consciência seria o primeiro passo para uma mudança de “toda a estrutura da sociedade”⁴⁸⁰, evidentemente em benefício dos setores responsáveis pela acumulação de capital.

Os fatores de produção, segundo Delfim, deveriam ser mobilizados de modo a assegurar uma taxa razoável de desenvolvimento, sem os efeitos colaterais do desequilíbrio monetário, que “levaria à desorganização social”⁴⁸¹, ou do balanço de pagamentos, que levaria “à submissão da soberania nacional a interesses estrangeiros”⁴⁸².

É importante notar que a única noção de desenvolvimento que realmente interessa neste caso é a de *processo*. Não entendemos como desenvolvimento qualquer aumento da renda “per capita” verificado em circunstâncias aleatórias (como é o caso da melhoria das relações de troca) que não se transforme em aumento da capacidade produtiva da economia e implique, simultaneamente, em alterações qualitativas do sistema econômico. No processo de desenvolvimento econômico, os aumentos da renda “per capita” são simples reflexos de uma realidade mais profunda, que é o aumento e diversificação da capacidade produtiva. O processo de desenvolvimento é, assim, um fenômeno não apenas quantitativo, mas também qualitativo, que ao se realizar cria as condições necessárias à sua perpetuação, através da geração de um excedente de produção e das modificações estruturais necessárias para ampliar o mercado e incorporar o excedente no aumento da capacidade produtiva da sociedade.⁴⁸³

⁴⁷⁶ Cf. Delfim Netto, 1962.

⁴⁷⁷ Id., Ibid., p.126.

⁴⁷⁸ Id., Ibid., p.127.

⁴⁷⁹ Id., Ibid., p.127, grifo do autor.

⁴⁸⁰ Id., Ibid., p.127.

⁴⁸¹ Id., Ibid., p.127.

⁴⁸² Id., Ibid., p.127.

⁴⁸³ Id., Ibid., p.77.

Isso revela, mais uma vez, a concepção de fundo de que, se a economia brasileira não está no mesmo patamar das economias dos países desenvolvidos, isso se deve ao fato de que ela não espelha o processo de desenvolvimento capitalista naqueles países. As peculiaridades da economia brasileira, logo, são operacionalizadas para que possam ser comparadas – e corrigidas – com base no desenvolvimento alheio. Assim, ainda que o aumento da renda *per capita*, segundo Delfim, seja somente um reflexo da diversificação da capacidade produtiva, ele é, ao mesmo tempo, o termômetro do desenvolvimento e, assim, assume o estatuto de finalidade. De meio para o bem-estar da coletividade, dessa forma, o aumento da renda *per capita* se torna um fim em si. Na medida em que essa variável é uma média e não diz nada sobre a distribuição efetiva da renda, já podemos antever que a concepção de Delfim, ao ignorar as particularidades históricas dos diferentes países e especialmente do Brasil, já traz em si a potencialidade de transformar o desenvolvimento econômico – isto é, o crescimento econômico sustentado – em algo aquém da satisfação dos interesses e aspirações dos andares de baixo da sociedade brasileira.

Via de regra, as economias subdesenvolvidas teriam potencialidades que, se utilizadas, poderiam caminhar num sentido quase natural em favor do desenvolvimento econômico, tais como o crescimento demográfico positivo e as possibilidades de modificação do coeficiente produto/capital através de “uma simples melhoria das técnicas organizacionais”⁴⁸⁴. Dever-se-ia levar em conta, além disso, que o desenvolvimento econômico poderia se dar, supostamente, sem a diminuição absoluta do consumo *per capita* e mesmo aumentando-o desde o início ao mesmo tempo em que se aumenta “progressivamente o excedente econômico destinado ao reinvestimento produtivo”⁴⁸⁵. A realização desta tarefa numa economia de mercado estaria condicionada ao planejamento, que superaria as perspectivas de curto prazo dos empresários. Nesse contexto, novamente, a inflação poderia ser contida apenas por “uma política tributária adequada”⁴⁸⁶. A perda do controle inflacionário levaria a uma reação destinada a levar a economia a seu “equilíbrio original”⁴⁸⁷, o que provocaria aceleração no processo inflacionário.⁴⁸⁸

No que diz respeito ao balanço de pagamentos, não haveria garantia em qualquer circunstância de que não existiriam problemas graves durante o processo de desenvolvimento:

⁴⁸⁴ Delfim Netto, 1962, p.128.

⁴⁸⁵ Id., Ibid., p.128.

⁴⁸⁶ Id., Ibid., p.128.

⁴⁸⁷ Id., Ibid., p.129.

⁴⁸⁸ Cf. Id., Ibid.

A análise do problema revela, entretanto, que a não ser no caso extremo em que os valor [sic] mínimos dos coeficientes de importação sejam incompatíveis com a manutenção da taxa máxima de desenvolvimento atingível com as disponibilidades internas de fatores, o problema é superável.⁴⁸⁹

Isso significa que a economia, mesmo subdesenvolvida, precisa já ter atingido certo grau de desenvolvimento dos meios de produção de modo que não se chegaria a um gargalo de oferta ao se realocarem os fatores de produção em benefício do setor de bens de produção. No caso brasileiro, não deveriam decorrer problemas insuperáveis no setor externo, segundo Delfim Netto, caso as exportações atingissem “uma taxa de expansão anual relativamente pequena (menor do que 5%)”⁴⁹⁰. Delfim conclui:

Devido exatamente à necessidade de atendimento de tôdas essas condições e às contradições entre os critérios de racionalidade de curto e longo prazo, no que se refere aos investimentos, é que o planejamento se apresenta como o instrumento adequado para a consecução do desenvolvimento econômico.⁴⁹¹

O planejamento seria igualmente necessário para prevenir a tendência do desenvolvimento derivado em sociedades subdesenvolvidas. A aspiração por padrões de consumo próximos aos dos países de renda *per capita* elevada induziria à inadequação entre a demanda global e a estrutura produtiva interna, o que elevaria a demanda tanto de bens de consumo como de bens de produção externos. Isso se manifestaria particularmente no setor industrial, o mais atrasado relativamente. A tradicional exportação de produtos primários para sustentar o nível de importações, então, característica marcante dos países subdesenvolvidos e depositária de elasticidade-renda muito pequena, contribuiria para o surgimento de um déficit crônico no balanço de pagamentos.⁴⁹²

No Brasil, cuja pauta de importações se compunha majoritariamente por equipamentos e matérias-primas, segundo Delfim, esse problema assumiria *contornos graves* porque estaria atado à taxa global de investimentos. Analisando a economia brasileira na primeira metade da década de 1960, com o processo de industrialização pesada aos tropeços depois do Plano de Metas de JK, Delfim afirma:

No caso brasileiro, em que a pauta de importações é constituída quase que totalmente de equipamentos e matérias primas, produtos essenciais para a própria manutenção de uma alta taxa de investimentos, o problema assume contornos graves. Qualquer tentativa de eliminação do déficit no balanço de pagamento através de uma redução das importações, sem o correspondente aumento da capacidade produtiva interna, significaria uma diminuição do

⁴⁸⁹ Delfim Netto, 1962, p.129.

⁴⁹⁰ Id., Ibid., p.129.

⁴⁹¹ Id., Ibid., p.129.

⁴⁹² Cf. Id., Ibid.

rítmo de desenvolvimento econômico, uma vez que implicaria, pelo menos a curto prazo, em uma redução da taxa de investimento global da economia. [...] O déficit no balanço de pagamentos surge assim como uma alternativa entre o desenvolvimento com desequilíbrio ou a estagnação com estabilidade. *Cremos que a primeira alternativa é obviamente preferível à segunda.* Evidentemente o déficit não pode ultrapassar certos limites, *a não ser que se possa utilizar linhas de crédito no exterior.* Uma vez que se disponha de tais linhas, pode-se elevar o teto de desenvolvimento, removendo, ou pelo menos afastando, o limite representado pelo setor externo.⁴⁹³

Ao reconhecer o problema do desequilíbrio no balanço de pagamentos, então, Delfim é enfático ao defender que o desenvolvimento com desequilíbrio é preferível a nenhum desenvolvimento e ao sinalizar que a tomada de empréstimos externos é alternativa à diminuição das importações, essenciais para o desenvolvimento de uma economia que ainda não havia finalizado seu processo de industrialização. No capítulo 4, veremos as implicações disso em sua política econômica, que realizou fortemente a tomada de empréstimos externos, bem como a defesa posterior que ele faz a respeito do aumento vertiginoso no volume destes empréstimos, que teria se refletido em maior desenvolvimento para o país.

3.3.2 – A inflação

Quando avalia o capitalismo no Brasil, em análises geralmente conjunturais, Delfim Netto quase sempre repõe seus argumentos principais – como a definição de desenvolvimento – de modo a articulá-los com o tema de que trata no texto. Nesse sentido, duas categorias assumem papel privilegiado em suas análises: a agricultura e a inflação. A primeira categoria que iremos examinar a seguir é a inflação brasileira. Antes disso, no entanto, convém tratar brevemente daquilo que Delfim Netto pensa a respeito do fenômeno inflacionário em economias subdesenvolvidas.

Segundo Delfim, a experiência histórica teria demonstrado uma relação entre o crescimento da renda “nos países economicamente atrasados”⁴⁹⁴ e altas taxas de inflação. Por isso, indaga-se até que ponto esse processo é inexorável, assim como seu papel na elevação dos níveis de renda *per capita*, o peso da política econômica no processo e, finalmente, a compatibilidade das pressões sociais geradas pela inflação com o atendimento de objetivos políticos, como o aperfeiçoamento da democracia⁴⁹⁵.

Em primeiro lugar, Delfim Netto explica que a alta concentração na distribuição de renda proporcionaria a reserva de recursos para o desenvolvimento caso houvesse maior

⁴⁹³ Delfim Netto, 1962, p.81-2, grifo nosso.

⁴⁹⁴ Delfim Netto et. al., 1965, p.3.

⁴⁹⁵ Cf. Id., Ibid.

propensão média a poupar por parte da “classe minoritária detentora do excedente econômico, em relação ao restante da população”⁴⁹⁶. No entanto, em um “regime político aberto”, seriam “difícilmente comprimíveis” as expectativas de melhoria de vida por parte da “massa consumidora”⁴⁹⁷. Em tal situação, mesmo que esse inconveniente (proveniente da *massa consumidora*) fosse superado de alguma maneira, haveria um bloqueio estrutural do processo de desenvolvimento “autêntico”:

Aparece aqui uma contradição fundamental, pois sendo desigualmente distribuída a renda, maiores serão as poupanças, mas menores serão os estímulos à ampliação e diversificação dos investimentos. A única maneira de expandir os investimentos neste caso é aplica-los no próprio setor voltado para o comércio exterior. Não se trata, portanto, de um desenvolvimento autêntico (ainda que haja crescimento), pois que a estrutura produtiva e a estrutura da demanda interna não se alteram.⁴⁹⁸

A solução para isto seria a criação de uma poupança forçada através do sistema tributário, a qual diminuiria a renda disponível para consumo e redirecionaria os recursos não inflacionários a investimentos governamentais ou os colocaria à disposição do setor privado através de bancos de desenvolvimento. Isso, no entanto, dependeria da construção de um consenso político que soa pouco provável:

Desde que a sociedade como um todo concordasse com a redistribuição da renda realizada via sistema fiscal, as pressões inflacionárias daí resultantes seriam praticamente nulas. Em suma, as preferências da maioria adaptar-se-iam às de uma minoria, seja empresarial, seja governamental.⁴⁹⁹

Caso contrário, consumir uma parcela de renda superior ao valor dos bens de consumo produzidos no mesmo período criaria um excesso de demanda no mercado de bens de consumo que conduziria inexoravelmente ao aumento de preços, dada a constância da oferta a curto prazo. Enquanto o processo persistisse, a inflação subsistiria. O problema seria de difícil solução, pois as “sociedades subdesenvolvidas contemporâneas” disporiam de uma “classe empresarial suficientemente dinâmica e de um sistema político relativamente aberto”⁵⁰⁰, o que potencializaria as pressões supracitadas. Uma vez iniciado o processo de desenvolvimento, então, ocorreriam dois fatores importantes: as expectativas de alto lucro e a possibilidade de domínio de mercado seriam um grande estímulo aos investimentos empresariais, ao passo que a revisão dos padrões de consumo dos assalariados “à luz de seus contatos com o mundo

⁴⁹⁶ Delfim Netto et. al., 1965, p.6.

⁴⁹⁷ Id., Ibid., p.6.

⁴⁹⁸ Id., Ibid., p.6, nota de rodapé nº 6.

⁴⁹⁹ Id., Ibid., p.6.

⁵⁰⁰ Id., Ibid., p.7.

exterior”⁵⁰¹ criaria aspirações generalizadas de ampliação e diversificação do consumo. A combinação desses dois fatores seria o próprio elemento criador do “clima propício ao desenvolvimento econômico”⁵⁰², mas o sistema estaria sujeito a pressões no sentido da ampliação do nível de investimentos e igualmente do nível de consumo, o que conduziria à elevação do nível de preços. Uma vez iniciado, o processo inflacionário se agravaria por meio da ampliação dos financiamentos e por meio das pressões sociais no sentido do aumento da oferta dos “bens de consumo coletivo (educação, saúde, transportes, etc.)”⁵⁰³:

Não é de estranhar, portanto, que sociedades em vias de desenvolvimento com as características que apontamos apresentem uma certa tendência à inflação. Esta tendência será tanto mais forte, quanto maiores forem as barreiras (econômicas ou institucionais), contra uma rápida mobilização dos recursos da sociedade e contra uma ampliação da taxa de crescimento da oferta real de bens e serviços.⁵⁰⁴

O Estado, portanto, deveria abraçar a industrialização como um objetivo maior e fomentá-la através das políticas monetária e fiscal, além de atuar *supletivamente* no campo da produção de modo a ativar o setor privado. O sistema político teria diferentes formas para exercer sua função em prol do desenvolvimento. Entre elas, o surgimento de uma “vontade nacional” acima da vontade dos “cidadãos”, que poderia inclusive se traduzir em uma “liderança política consentida [...], capaz não só de restringir o consumo global, como de reduzir a luta entre as diversas classes sociais pelo produto global gerado pela economia”⁵⁰⁵. O Brasil seria uma das “sociedades em desenvolvimento”⁵⁰⁶ em que a inflação se manifestaria com muito vigor – e onde, segundo Delfim, não havia tal liderança depositária da *vontade nacional*, que teria de se erguer acima dos interesses políticos escusos:

Tais considerações conduzem a sérios problemas de natureza política que escapam inteiramente ao âmbito do presente trabalho. Se de fato existem fortes componentes inflacionárias nas nações atualmente em desenvolvimento; se as manifestações concretas de tais pressões ligam-se, em maior ou menor grau, às estruturas políticas de tais sociedades, encontramos-nos indubitavelmente diante de um problema eminentemente valorativo. Caberá a cada sociedade em particular conciliar êste problema com as aspirações, generalizadas hoje em dia, não só de níveis materiais de vida cada vez mais altos, mas, também e fundamentalmente, de formas de organização social compatíveis com os princípios de liberdade e democracia,

⁵⁰¹ Delfim Netto et. al., 1965, p.7

⁵⁰² Id., Ibid., p.7.

⁵⁰³ Id., Ibid., p.8.

⁵⁰⁴ Id., Ibid., p.8.

⁵⁰⁵ Id., Ibid., p.10.

⁵⁰⁶ Cf. Id., Ibid.

incorporados ao quadro de valores característicos da chamada civilização ocidental.⁵⁰⁷

Dessa maneira, Delfim novamente transforma a política em uma variável que não lhe compete e a relega ao âmbito dos *valores da sociedade*. Livre dos constrangimentos deste problema, então, Delfim afirma que a vulnerabilidade ao fenômeno inflacionário por parte dos países *em desenvolvimento* ou *subdesenvolvidos* poderia ser consideravelmente diminuída através de medidas de ordem monetária e fiscal. A inflação anual da ordem de 80% pela qual o Brasil estava passando naquele momento dificilmente se justificaria, para ele, pelas “condições históricas e políticas que condicionaram o nosso desenvolvimento. Paralelamente aos fatores acima apontados, outros, de influência ainda maior, têm contribuído para aquela taxa de inflação”⁵⁰⁸.

Para Delfim Netto,

Quatro são as variáveis explicativas da inflação [sic] brasileira: os déficits do setor público e sua forma de financiamento; as pressões de custo derivadas dos reajustamentos salariais; as pressões de custo derivadas das desvalorizações cambiais; e as pressões derivadas do setor privado da economia.⁵⁰⁹

Quanto à participação crescente do governo como alocador dos recursos disponíveis no país, Delfim afirma ser consequência das condições em que se processariam o desenvolvimento brasileiro (baseado em modificações da estrutura da procura de bens e serviços):

A força propulsora desse desenvolvimento está longe de ser apenas o empresário, como na interpretação schumpeteriana. Na maior parte dos países subdesenvolvidos, o processo de desenvolvimento parece ser, atualmente, um processo social, nacional e nacionalista. Em maior ou menor grau o Governo é o seu agente mais conspícuo e ativo e na maior parte dos casos, o Governo é, também, o porta-voz de reivindicações [sic] populares, intensamente sentidas. Atrás dessas reivindicações [sic] encontra-se um desejo generalizado de padrões de vida mais elevados.⁵¹⁰

As implicações desse tipo de desenvolvimento são fáceis de entender. Ele influi no pequeno volume de poupanças, na incapacidade do mecanismo de mercado em alocar convenientemente os recursos, na conseqüente maior importância do poder político, na velocidade com que o desenvolvimento se processa e, por último, na tendência secular à inflação.⁵¹¹

O padrão de desenvolvimento seguido pelo Brasil, portanto, seria responsável por problemas estruturais *fáceis de se entender*. Como *porta-voz* de reivindicações populares e, simultaneamente, o *agente mais conspícuo* do desenvolvimento, o governo se veria na

⁵⁰⁷ Delfim Netto et. al., 1965, p.11.

⁵⁰⁸ Id., Ibid., p.11.

⁵⁰⁹ Id., Ibid., p.16-7.

⁵¹⁰ Id., Ibid., p.17.

⁵¹¹ Id., Ibid., p.17-8.

encruzilhada entre destinar os recursos escassos à melhoria dos *padrões de vida* da população ou realizar pesados investimentos. A necessidade de atender às reivindicações populares acarretaria pequena capacidade de formação de poupança e de alocação conveniente dos recursos, assim como se refletiria na velocidade do processo de desenvolvimento e em uma maior relevância do *poder político* na determinação de seus rumos.

Seguindo os apontamentos do último Campos, Delfim defende que o déficit do setor público, que teria maior participação no processo inflacionário que outros fatores, deveria ter sua contenção como pedra de toque de qualquer política de combate à inflação. Esse controle do déficit, contudo, não poderia ser feito através da diminuição dos investimentos governamentais, pois isso poderia fazer com que o sistema econômico entrasse em crise. O governo deveria financiar parte dos investimentos via ajuda externa, substituindo parcialmente as emissões de meios de pagamento através de financiamentos de agências internacionais e de recursos externos para projetos específicos. Os serviços ligados ao setor público, ademais, possuiriam baixa produtividade, um dos primeiros problemas cuja resolução seria necessária para o controle do seu déficit, sobretudo nos transportes ferroviários e marítimos, que necessitariam de elevação da produtividade física e de revisão de suas políticas salariais⁵¹².

A distribuição de renda atuaria no mesmo sentido no que tange à inflação, e Delfim prega, inclusive, a contenção do consumo de grupos de alta renda, pois a propensão marginal a consumir desses grupos seria menor que a dos grupos com rendas mais baixas, o que, por outro lado, ampliaria o mercado e assim criaria condições para o investimento, conduzindo à diversificação da estrutura produtiva e ao aumento da produtividade do trabalho⁵¹³. Essa é mais uma lição que Delfim absorveu da produção teórica da Cepal⁵¹⁴.

Do lado da força de trabalho, o impulso por ampliação e diversificação do consumo “pode se associar à demanda por menor número de horas de trabalho, limitações da produtividade, aposentadorias prematuras, etc. O desejo por um maior número de horas de lazer passa a ser o objetivo principal quando a renda está crescendo”⁵¹⁵. Os reajustes salariais seriam ao mesmo tempo causa e efeito da inflação. *Causa* porque os bens e serviços à disposição da *coletividade* em determinado período de tempo são fixos, e a tentativa de aumento da renda real dos assalariados levaria a sérias resistências das classes que tivessem sua participação reduzida,

⁵¹² Cf. Delfim Netto et. al., 1965.

⁵¹³ Cf. Id., Ibid.

⁵¹⁴ Cf. Furtado, 1962; 1964; 2006.

⁵¹⁵ Delfim Netto et. al., 1965, p.18.

o que se manifestaria através de um aumento geral nos preços, tendendo a reestabelecer a posição anterior no que diz respeito à distribuição do produto nacional.

Com base em dados da economia brasileira, Delfim parte para a operacionalização das variáveis que determinam a inflação. A partir de dados anuais, seus modelos dariam conta de explicar boa parte das flutuações da taxa de inflação, atingindo um coeficiente de determinação de 92,7% em alguns casos – isto é, as variáveis presentes na relação explicariam 92,7% das flutuações da taxa de inflação. Segundo ele:

A magnitude dêste coeficiente serve para atestar a utilidade da função para fins de previsão da taxa de inflação. Desde que tenhamos informações sobre a política monetária do governo, sobre as perspectivas de aumento do custo das importações e sobre a aceleração da inflação no ano anterior é possível prever, com relativa margem de segurança, a taxa de inflação.⁵¹⁶

Os dados relativos ao ano de 1963, por exemplo, conduziriam à conclusão de que a elasticidade dos preços com relação aos meios de pagamento seria quatro vezes maior que a elasticidade dos preços com relação ao custo das importações. Em outras palavras, um aumento de 10% na oferta de meios de pagamento levaria a aproximadamente 6,2% de aumento nos preços, enquanto 10% de aumento no custo em cruzeiros das importações levaria a aproximadamente 1,6% de aumento nos preços. Dessa maneira, “se as pressões inflacionárias derivadas do setor externo forem de difícil remoção, sabe-se que o processo poderá ser atenuado atuando-se pelo lado monetário da inflação”⁵¹⁷.

Apesar disso, Delfim leva seu método dedutivo às últimas consequências para questionar a que se deve o aumento na oferta de meios de pagamento. Ele conclui que boa parte desse incremento se dá em função da demanda monetária decorrente de outros fatores, como os aumentos salariais e as variações de custos de câmbio, isto é, os meios de pagamento cresceriam para financiar o volume das transações aos novos níveis de preços. Se os meios de pagamento possuíssem uma oferta inelástica, haveria a diminuição da demanda de moeda através de um aumento da velocidade-renda. Esse aumento, no entanto, não poderia crescer com suficiente rapidez, e as pressões geradas sobre os custos ou elevariam o volume de meios de pagamento ou as empresas seriam levadas a dificuldades financeiras relativas à sua liquidez, o que conduziria à diminuição no volume de produção. A solução para esses dois obstáculos potenciais ao desenvolvimento, então, seria a diversificação da pauta de exportações: seria o caminho pelo qual se reduziria a propensão média a consumir da *coletividade* e também proporcionaria o equilíbrio no balanço de pagamentos, sem a redução dos estímulos ao

⁵¹⁶ Delfim Netto et. al., 1965, p.27.

⁵¹⁷ Id., Ibid., p.28.

desenvolvimento. Em outras palavras, os salários têm de se manter em níveis *compatíveis* com sua produtividade de modo a não se alterar a distribuição do produto nacional, seja através dos impostos ou da contenção salarial direta, ao passo que as margens de lucro devem ser mantidas através das exportações para que se estimulem os investimentos. O equilíbrio do balanço de pagamentos seria atingido, assim, pela modificação dos preços relativos internos e externos, de forma a se reduzir a propensão marginal a consumir e se liberar produtos para a exportação⁵¹⁸.

Delfim Netto realiza uma discussão específica a respeito da criação de meios de pagamento por parte do Estado brasileiro nos últimos anos da década de 1950 e primeiros anos da década de 1960. Após decompor as emissões de acordo com suas causas, ele conclui que as únicas pressões persistentes sobre as emissões são os déficits de caixa do Tesouro financiados pelo Banco do Brasil, cuja origem ele analisa em capítulo posterior do livro – o que veremos nas páginas seguintes – e os acréscimos de redesconto ao setor privado. O atendimento das solicitações de crédito por parte do Tesouro teria levado a um aumento expressivo do débito do BB junto à Carteira de Redescontos. Segundo ele, “tôdas as demais [pressões] ocorrem apenas em determinados momentos e, como crescem tanto os recursos como as aplicações, findam por se cancelar, quando consideramos um período longo de tempo”⁵¹⁹.

Note-se que Delfim vai defender aqui tanto a diminuição do déficit público quanto seu financiamento através da colocação de Letras do Tesouro à venda (ou outros títulos públicos). Esse expediente, pouco utilizado até então, não apresentaria consequências inflacionárias ao se transferir recursos do setor privado para o setor público. Em 1963, representava aproximadamente apenas 11% do financiamento do déficit público⁵²⁰.

O efeito multiplicador dos meios de pagamento seria outra variável relevante na composição do fenômeno inflacionário. Ele dependeria do comportamento do público na fixação da proporção do dinheiro recebido que deseja manter em caixa e do comportamento dos bancos na fixação da taxa de reserva do sistema. Para analisar esse tema com maior propriedade, Delfim explora os dados relativos a cada uma das componentes supracitadas. Disso ele retira conclusões interessantes:

Em 1955 cada cruzeiro emitido gerava Cr\$ 2,57 de meios de pagamento, enquanto que em 1962, cada cruzeiro emitido gerava Cr\$ 3,35. Em 1963, ano em que se constatou a taxa de inflação mais elevada do período analisado, o multiplicador declinou, para 3,2. Essa queda é atribuída ao aumento da

⁵¹⁸ Cf. Delfim Netto et. al., 1965. O problema dos preços agrícolas também é tratado por Delfim, mas o trataremos no tópico seguinte da pesquisa em conjunto com suas análises mais detalhadas sobre a agricultura.

⁵¹⁹ Id., Ibid., p.68.

⁵²⁰ Cf. Id., Ibid.

proporção de caixa da população, devido à instabilidade política então reinante.⁵²¹

Isso lhe permite estabelecer, com precisão cirúrgica, os níveis necessários de esterilização dos depósitos bancários para que se alcancem os níveis desejados do efeito multiplicador das emissões:

Se se desejar, por exemplo, reduzir o multiplicar [sic] de 3,25 para 3,00, mantida a proporção de caixa da população ao nível de 0,30, a taxa de reserva deverá subir para 0,13. Como as autoridades monetárias não podem aumentar as reservas, deverão criar uma caixa própria que esterilize 3% dos depósitos à vista.⁵²²

O fenômeno inflacionário, entretanto, iria muito além das emissões e da moeda escritural (a soma dos depósitos à vista e a curto prazo no sistema bancário) pura e simplesmente e de seu fator multiplicador. Isso porque o aumento nos preços, que em si pode causar a necessidade de emissões, teria múltiplas causas. Uma delas seria a pressão de custos gerada pelos aumentos salariais: “mesmo o reajustamento salarial feito na justa proporção do aumento do nível de preços já contém, em si, uma alta dose de inflação, porque supõe a manutenção da mesma taxa de desvalorização da moeda”⁵²³.

Delfim explica a lógica: a compensação da inflação nos salários levaria em conta a expectativa de inflação no ano corrente para a manutenção do nível de compra dos salários. O elemento decisivo não seria o nível de salário de um mês, mas o salário médio num período mais longo, pois isso é o que determinaria a participação dos assalariados na distribuição da renda.

Nesse sentido, para Delfim Netto, se a inflação aumentar menos do que o esperado, o aumento salarial exatamente proporcional ao custo de vida do ano anterior terá uma das seguintes consequências: (1) a repetição da taxa de inflação do ano anterior, no caso de uma política monetária e creditícia elástica que permitisse, aos empresários, o restabelecimento de sua participação no produto através do aumento dos preços; ou (2) uma redução da taxa de inflação em um contexto de política monetária restritiva, em que o governo forçasse os empresários a absorver os aumentos reais de salários mediante a diminuição dos lucros. Isso resultaria em menor liquidez aos empresários, o que provavelmente diminuiria o volume da produção e o nível de investimentos, assim como reduziria o nível de emprego: “É evidente que, na ausência de créditos e recursos monetários adicionais, não seria possível financiar

⁵²¹ Delfim Netto et. al., 1965, p.73.

⁵²² Id., Ibid., p.74.

⁵²³ Id., Ibid., p.77.

aumentos de preços que procurassem restabelecer a posição inicial dos empresários, a não ser através de uma alteração substancial na velocidade da moeda”⁵²⁴.

Para Delfim, a manutenção da participação dos assalariados na distribuição do produto nacional seria diferente do ajustamento dos salários de acordo com o custo de vida:

Pode-se construir uma expressão simples capaz de fornecer o reajuste salarial que conserve o nível de salário real médio. O que se objetiva com a aplicação de tal fórmula é reduzir a um mínimo a *inflação-de-custo*, avaliando-se a *inflação-de-demanda* derivada dos déficits orçamentários e procurando-se ajustar os salários de forma a conservar a participação dos trabalhadores no produto. Êste é um ponto que precisa ser compreendido com clareza, pois a *inflação-de-custo* que deriva da miopia de ajustar-se os salários pelo custo de vida não beneficia em nada a classe operária. [...] As considerações anteriores explicam uma grande parte da aceleração do processo inflacionário brasileiro nos últimos anos. De fato, devemos observar que não apenas os salários reajustaram-se em níveis incompatíveis com uma redução da pressão inflacionária, como tornaram-se mais freqüentes os reajustamentos, aumentando ainda mais os preços⁵²⁵.

Dessa maneira, o governo federal deveria impor, aos assalariados e empresários, reajustamentos compatíveis com as taxas de inflação previstas de modo a não se potencializar o processo inflacionário com base em *uma expressão simples capaz de fornecer o reajuste salarial que conserve o nível de salário real médio*.

As políticas de redução do déficit conteriam acentuadas pressões inflacionárias, pois o excesso da demanda de importações acarretaria a elevação da taxa de câmbio. Com isso, novas pressões de custos acentuariam ainda mais a inflação. Assim, o controle quantitativo das importações implicaria necessariamente no aumento do nível real médio do câmbio. Por outro lado, a substituição de importações, que diminuiria a demanda por produtos externos, também se refletiria em elevação nos preços como consequência da necessidade de se reservar o mercado interno para a indústria nacional. A intensidade de tais pressões dependeria principalmente do tamanho do mercado e da economia de escala dos respectivos setores.

Segundo Delfim, o mecanismo funciona da seguinte maneira:

Procuremos agora analisar o que se passa em um processo inflacionário persistente como o brasileiro. Para manter o déficit do balanço de pagamentos dentro de limites toleráveis, o câmbio deve ser freqüentemente desvalorizado. Ocorre que as desvalorizações cambiais provocam aumentos de preços no período bimestral seguinte. O crescimento do nível geral de preços acarretará uma queda do custo real das importações, provocando uma elevação da demanda. Como esta deve ser mantida dentro de certos limites, nova desvalorização é necessária, e assim por diante. Fica claro que o processo é

⁵²⁴ Delfim Netto et. al., 1965, p. 78, nota de rodapé nº 1.

⁵²⁵ Id., Ibid., p.79, grifo do autor.

autoalimentável. Os aumentos do custo do câmbio geram aumentos de preços. Êstes, por sua vez, induzem a novas desvalorizações cambiais, etc.⁵²⁶

Haveria ainda mais dois efeitos inflacionários derivados do setor externo. O primeiro deles seria o processo de substituição de importações. Em meados da década de 1960, quando o livro sobre a inflação brasileira foi escrito, estaria “praticamente completa”⁵²⁷ a substituição no setor de bens de consumo. O processo, então, estaria se manifestando de forma mais intensa no setor de bens de produção. Neste setor, haveria tradicionalmente maiores economias de escala e um menor mercado interno. A pequena dimensão do mercado tenderia a implicar em maiores custos de produção interna, problema cuja solução se daria através da proteção tarifária. O efeito imediato disso seria a diminuição da quantidade consumida e o aumento dos preços. No entanto, essa política seria vantajosa para o país ao empregar o excedente interno de mão-de-obra nas novas atividades, aumentando o nível de emprego, e ao liberar recursos para a importação de outros bens, uma vez que “a inelasticidade da procura do setor exportador [...] restringe ou mesmo impossibilita o crescimento da capacidade de importar”⁵²⁸.

O segundo efeito inflacionário derivado do setor externo proviria da tentativa de eliminação do déficit do balanço de pagamentos através do aumento das exportações. Esse não seria um efeito necessário, mas condicionado pela forma como se conduz tal tentativa. Ela poderia ser feita através da desvalorização cambial, tornando os preços dos produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional. Esses produtos teriam, no entanto, de ser aqueles não tradicionais, em que haveria demanda inelástica, mas simultaneamente produtos cuja importância do Brasil no mercado internacional seria suficientemente pequena, de modo que a mudança no nível dos preços brasileiros e o conseqüentemente aumento na quantidade exportada não tivessem influência nos preços internacionais. Assim, os ganhos de receita poderiam ser substanciais ao Brasil. Entretanto, poderia haver a manifestação do efeito inflacionário quando os incentivos fossem dados a setores com oferta e demanda inelásticas: neste caso, a quantidade exportada poderia não aumentar e se aliaria ao aumento dos preços internos, que se equiparariam aos preços externos do produto medidos em moeda nacional: “É o exemplo da carne, no caso brasileiro, onde os preços subiram até igualar os preços que seriam alcançados na venda do produto no exterior, sem que aumentassem suficientemente as

⁵²⁶ Delfim Netto et. al., 1965, p.84.

⁵²⁷ Id., Ibid., p.85.

⁵²⁸ Id., Ibid., p.85.

exportações”⁵²⁹. Isso poderia acarretar “uma inflação ‘gratuita’, sem melhorar a situação do balanço de pagamentos, alterando-se, apenas, a distribuição de rendas”⁵³⁰.

A solução para esse efeito inflacionário, para Delfim Netto, seria o aumento das exportações de “extensos setores da produção industrial brasileira onde, freqüentemente, acentuada é a existência de capacidade ociosa”⁵³¹. Uma política cambial adequada incentivaria estes setores a aumentar suas exportações, reduzindo os desequilíbrios no balanço de pagamentos e aumentando o nível de emprego no setor industrial. Em conclusão: “A campanha ‘exportar é a solução’ pode surtir efeito, desde que os setores incentivados sejam os que possuam capacidade ociosa ou possibilidades de aumentar rapidamente a oferta”⁵³², e não aqueles com oferta pouco elástica a curto prazo, o que poderia resultar em novas pressões inflacionárias.

Além das causas inflacionárias já mencionadas, o descompasso entre a receita arrecadada e a despesa realizada constituiria o fator mais importante na explicação do volume de emissões realizado durante o período analisado, segundo Delfim. A magnitude do déficit de caixa do governo federal guardaria, portanto, estreita relação com as altas taxas de inflação dos últimos anos. Por isso, seria necessário realizar uma “análise mais completa do déficit, de modo a evidenciar as pressões, falhas e inadequações”⁵³³.

Entre 1947 e 1960, os gastos do governo teriam aumentado significativamente. De forma mais precisa, para cada 1% no aumento do PIB, o governo teria aumentado seus gastos em 1,54%, elevando a proporção dos gastos de 13,5% do PIB em 1947 para 19,9% do PIB em 1960 – ou 23% ao se incluir a parcela resultante das empresas do governo. Tal elasticidade de gastos dependeria da natureza do dispêndio: dado um aumento de 1% no PIB, o governo aumentaria seus gastos de consumo em 1,36% e seus gastos de investimento em 1,7%⁵³⁴.

Isso decorreria de pressões relacionadas ao aumento da renda *per capita* e ao processo de urbanização, as principais características do processo de desenvolvimento econômico segundo Delfim. As pressões atuariam no sentido do aumento da quantidade e da qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado, o que demandaria o aumento dos gastos com “investimentos públicos de caráter social”⁵³⁵, tais como escolas, hospitais, redes de água e esgoto etc., assim como maiores despesas de custeio através dos gastos de operação desses investimentos.

⁵²⁹ Delfim Netto et. al., 1965, p.86.

⁵³⁰ Id., Ibid., p.86.

⁵³¹ Id., Ibid., p.86.

⁵³² Id., Ibid., p.86.

⁵³³ Id., Ibid., p.87.

⁵³⁴ Cf. Id., Ibid.

⁵³⁵ Id., Ibid., p.89.

Haveria, também, com o aumento dos gastos públicos, maiores despesas com o custeio da máquina administrativa, arrecadação de impostos e fiscalização.

Mas Delfim não ignora a outra função econômica essencial do Estado brasileiro: “É preciso considerar, ainda, que muitos empreendimentos básicos da infra estrutura [sic], para colocar à disposição da iniciativa privada as economias externas e os fatores que ela necessita, são deixados a cargo do Governo”⁵³⁶, isto é, aumentariam não apenas os investimentos em “gastos sociais”⁵³⁷, mas também em atividades básicas. Delfim avança:

Se considerarmos, também, os investimentos realizados pelas empresas do Governo, podemos concluir que na formação de capital da Economia o Governo apresenta uma participação bastante acentuada. Cêrca de 50% dos investimentos realizados no período de 1956/1960 foram realizados pelo Governo [...]. Não se deve pensar, entretanto, que o aumento dos gastos do Governo é fenômeno exclusivo do Brasil. Independentemente do sistema político, existe uma tendência para que os gastos do Governo cresçam persistentemente. *As despesas públicas crescem como corolário da industrialização e do desenvolvimento econômico*, pela influência das guerras e, finalmente, refletindo a concepção do “welfare-state”.⁵³⁸

Como leitor de Keynes, Delfim não enxerga de forma negativa os vultosos gastos estatais com os investimentos, principalmente em infraestrutura. Ele busca, então, os índices de gastos com consumo por parte do governo. Nesse sentido, o Brasil pareceria estar se comportando de acordo com o comportamento geral. Delfim associa a participação dos gastos de consumo do governo na economia (como porcentagem da renda nacional) com o nível de renda *per capita*: “quanto maior a renda ‘per capita’, mais o Governo dispende em Consumo com relação a Renda Nacional”⁵³⁹. No entanto, tal crescimento não seria ilimitado. Os países figurantes do grupo de renda mais altas teriam um gasto com consumo por parte do governo de aproximadamente 30% da renda nacional, isto é, um coeficiente de 0,3. O nível no Brasil em 1961 era de 0,17, muito inferior ao de países como Alemanha Ocidental (0,27), França (0,28), Áustria (0,27) e Inglaterra (0,26).

Esse fenômeno seria válido para todas as esferas de atuação do governo, ou seja, aumentam os gastos *per capita* em função do aumento da renda *per capita* não apenas do governo federal, mas também dos governos estaduais e municipais, o que refletiria “o desejo da coletividade por novos tipos de serviços”⁵⁴⁰. Segundo Delfim Netto, a renda *per capita* e a densidade demográfica dariam conta de explicar as diferenças de gastos estaduais e municipais

⁵³⁶ Delfim Netto et. al., 1965, p.89.

⁵³⁷ Id., Ibid., p.89.

⁵³⁸ Id., Ibid., p.89-90.

⁵³⁹ Id., Ibid., p.90.

⁵⁴⁰ Id., Ibid., p.93.

em todos os serviços prestados por essas esferas de administração, exceto os gastos com administração geral, relacionados antes à taxa de urbanização. Com base em uma série de quadros de dados, gráficos e estimativas baseadas na operacionalização de variáveis, Delfim conclui:

A interpretação do resultado a que chegamos é a seguinte. Para cada habitante a mais por quilômetro quadrado o gasto por habitante em cruzeiros de 1960, se reduzirá em 1,87 centavos; para cada aumento de Cr\$1,00 na renda “per capita” do Estado, o gasto do Governo aumentará em Cr\$ 0,20 por ano. É interessante notar que as variações da renda “per capita” e da densidade explicam 86% das variações dos gastos do Governo entre os Estados.⁵⁴¹

Os gastos por habitante caem em função da maior densidade demográfica por conta da natureza dos gastos em infraestrutura, que apresentam menor coeficiente de investimento *per capita* em áreas com maior concentração urbana. Assim como na análise comparativa das nações e seguindo a mesma lógica, também nos níveis estadual e municipal os aumentos na renda *per capita* conduzem a aumentos nos gastos governamentais. Essas duas variáveis, portanto, explicariam 86% das variações dos gastos do governo entre os estados brasileiros. O restante se explica através dos gastos em administração geral, relativos à taxa de urbanização: “[...] um aumento de 1% na taxa de urbanização faz com que os gastos em administração geral cresçam de Cr\$ 7,20 (a preços de 1960), ‘per capita’ [...] De outro lado, um aumento de um habitante por km² aumentará os gastos ‘per capita’ em administração geral em Cr\$ 1,40”⁵⁴².

Ainda com respeito ao déficit no setor público, Delfim reserva espaço para tratar de mais três problemas relevantes: o custo da mão-de-obra, os subsídios e a produtividade no setor governamental. O custo da mão-de-obra exerceria pressão inflacionária através de alguns mecanismos. O primeiro deles diz respeito ao desenvolvimento derivado. A demanda por maior lazer cresceria paralelamente ao crescimento da renda, o que desembocaria em um “‘efeito imitação’ de grandes proporções”⁵⁴³, isto é, os trabalhadores dos países menos desenvolvidos demandam “tratamento semelhante àquêle proporcionado aos seus colegas dos países mais desenvolvidos. Se de um lado isto é altamente desejável do ponto de vista social, do ponto de vista econômico não encontra grande correspondência com o nível de produtividade vigente”⁵⁴⁴, ou seja, pleiteia-se a redução na jornada de trabalho, a aposentadoria com menos tempo de serviço e com redução da idade limite, descanso remunerado e férias remuneradas

⁵⁴¹ Delfim Netto et. al., 1965, p.95.

⁵⁴² Id., Ibid., p.101.

⁵⁴³ Id., Ibid., p.105.

⁵⁴⁴ Id., Ibid., p.105.

mais longas, entre outras coisas. Segundo Delfim, tais demandas reverberariam com “grande receptividade” nos “órgãos legislativos”, passando a constituir plataformas eleitorais “da grande maioria” dos candidatos a postos eletivos e, assim, transformando-se em leis dentro de prazo maior ou menor⁵⁴⁵. Desse modo, no Brasil, os encargos sociais “que gravam a indústria privada”⁵⁴⁶ seriam da ordem de 75% a 85% do salário direto, dependendo do tipo de atividade industrial.

Essas “vantagens”⁵⁴⁷ repercutiriam nas despesas governamentais por dois caminhos. Com a queda no número de horas de trabalho, aumentaria o número necessário de funcionários públicos para exercer a mesma tarefa, o que se somaria ao direito a certo número de faltas remuneradas, ao prolongamento das férias etc.: “Daí ser necessário, então, um número excessivo de funcionários onerando de forma acentuada o orçamento da União e diminuindo a produtividade do pessoal e do equipamento empregado pelo Governo”⁵⁴⁸.

Por outro lado, nas empresas governamentais, cujas jornadas de trabalho não difeririam de forma significativa do setor privado, os sindicatos operários teriam alcançado o constante aumento do salário real através da pressão que teriam exercido. Exemplos seriam a Petrobrás e a Rêde Ferroviária Federal S. A., cujos aumentos salariais superariam muito o crescimento do índice do custo de vida. Além disso, a aposentadoria prematura ocasionaria o crescimento excessivo de funcionários aposentados sobre o pessoal ativo, a exemplo da Lei Federal nº 4.160 de 28 de agosto de 1962, que eliminou qualquer limite de idade para aposentadorias e, assim, teria estendido “seus favores, sem qualquer necessidade social imperiosa, a grupos ainda fisicamente aptos e capazes de produzir bem”⁵⁴⁹.

No entanto, a ampliação dos compromissos previdenciários não teria sido acompanhada por considerações relativas aos fundamentos contributivos, isto é, as leis que ampliam os benefícios previdenciários não seriam acompanhadas pelo fornecimento dos recursos necessários à Previdência Social, acarretando déficits que têm de ser cobertos pela União, aumentando seu problema de caixa. Esse problema seria mais marcante com relação aos funcionários públicos, conclusão que Delfim toma baseado na proporção da relação pessoal ativo/pessoal inativo. Desse modo, o problema não afetaria somente os Institutos de Previdência, mas também as empresas públicas, que teriam seus déficits operacionais exacerbados em decorrência dos benefícios previdenciários. O caso das empresas ferroviárias

⁵⁴⁵ Delfim Netto et. al., 1965, p.105.

⁵⁴⁶ Id., Ibid., p.105.

⁵⁴⁷ Id., Ibid., p.105.

⁵⁴⁸ Id., Ibid., p.105.

⁵⁴⁹ Id., Ibid., p.106.

seria exemplar disso. A Rêde Ferroviária S. A., por exemplo, seria forçada pelo governo a pagar parte da aposentadoria a seus aposentados ordinários, uma despesa correspondente a 20% dos salários, enquanto os outros 80% seriam pagos pela Previdência Social. Assim, de forma a manter as aposentadorias no mesmo patamar dos salários em atividade, a empresa teria suas despesas de custeio sobrecarregadas sem que lhes fossem fornecidos recursos adicionais. E Delfim conclui: “Quando se sabe que a Rêde Ferroviária Federal S. A. é responsável por cerca de 25% do déficit de caixa da União, o fato ganha maior relêvo”⁵⁵⁰.

A luta por melhores padrões de vida também se faria sentir em outros setores: “Todos acham que devem receber transportes a baixo preço, serviços sociais gratuitos e assim por diante”, encarando o desenvolvimento como “uma graça que se merece e pela qual não nos devemos esforçar”⁵⁵¹. Grande parte do déficit ferroviário decorreria das tarifas desatualizadas. Delfim argumenta que elas deveriam sofrer reajustes realistas para alguns produtos e algumas localidades. Obviamente Delfim Netto se refere aqui aos subsídios. Segundo ele, as tarifas estariam desatualizadas particularmente no setor de transporte suburbano de passageiros e no de gêneros de primeira necessidade. No primeiro, não apenas as tarifas não cobririam seus custos, como esse tipo de transporte criaria dificuldades técnicas impeditivas do aumento da velocidade comercial dos trens, perdendo terreno aos seus competidores diretos e aumentando seu déficit. No entanto, ele estende esse diagnóstico para todos os serviços prestados pelo Estado. O “‘Estado Providência’”⁵⁵², espantinho que Delfim cria para classificar uma certa visão sob a qual o Estado deveria prover os serviços necessários sem levar em conta seu custo, pressionaria o orçamento da União e agravaria seu déficit, contribuindo, assim, para o aumento da inflação. Isso valeria também para a pressão sobre o governo federal no sentido de atender, com seus recursos, os estados com menor renda *per capita*, realizando, por exemplo, pesados investimentos em educação nestes estados, custos que, em estados mais desenvolvidos, seriam cobertos com recursos próprios⁵⁵³.

Quanto à produtividade do setor governamental, a falta de dados dificultaria qualquer comparação com o setor privado, mas Delfim menciona alguns indicadores. No caso da indústria automobilística, a diferença de produtividade seria significativa segundo dados da ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores): em 1962, enquanto a Fábrica Nacional de Motores (a única empresa pública produtora de automóveis no

⁵⁵⁰ Delfim Netto et. al., 1965, p.107.

⁵⁵¹ Id., Ibid., p.107.

⁵⁵² Id., Ibid., p.108.

⁵⁵³ Cf. Id., Ibid.

país, que foi vendida à Fiat no final da década de 1970) produzia 0,28 veículo por operário por ano, a Ford, por exemplo, produzia 5,8, e a General Motors, 3,3⁵⁵⁴.

Outro caso ilustrativo do problema de produtividade do setor público, mas por razão diversa, seria a navegação de cabotagem. Neste setor, as empresas públicas teriam uma baixa produtividade devida à subutilização da mão-de-obra e dos equipamentos. Enquanto o pessoal empregado se equipararia ao das empresas particulares, já que esse nível era determinado por legislação especial, estas conseguiriam carrear maior quantidade de carga. A razão disso seria a maior capacidade gerencial e o maior senso de oportunidade dos empresários particulares, a despeito da influência negativa da baixa produtividade dos portos sobre as empresas públicas e privadas, que estaria acarretando o abandono do transporte marítimo⁵⁵⁵.

Com base nessas considerações, Delfim realiza uma análise minuciosa do orçamento e da execução orçamentária do governo federal. Com dados do orçamento, ele analisa as despesas efetuadas pela união, as despesas por Ministérios, os créditos extraordinários e adicionais, as despesas sem crédito, as despesas por tipo, a distribuição dos créditos extraordinários e especiais, as despesas sem crédito e além dos créditos do governo federal, o balanço do governo federal e a vinculação e o equilíbrio orçamentários. Tais minúcias têm grande importância em sua análise e igualmente importância histórica, valendo, talvez, uma revisão informada dos dados que Delfim Netto fornece para embasar suas conclusões, mas nos limitaremos aqui a buscar a especificidade de tais conclusões para seu edifício teórico.

A esse respeito, julgamos relevante uma breve alusão àquilo que Delfim afirma a respeito da vinculação e do equilíbrio orçamentários. Para Delfim, a prática de vincular receitas a certas despesas é condenável como norma de administração orçamentária, pois o orçamento passa a apresentar uma rigidez que pode apresentar entraves a sua execução. Isso também resultaria em uma alocação defeituosa dos recursos escassos caso houvesse aplicação alternativa de investimentos com “maior grau de benefícios sociais”⁵⁵⁶ que não pudessem ser implementados dada tal vinculação. No passado, no entanto, quando o planejamento a nível nacional ainda não possuía instrumentais adequados, segundo Delfim, a vinculação orçamentária “não deixa de ter tido algum mérito”⁵⁵⁷ ao representar uma forma de garantia para um fluxo contínuo de recursos para áreas-problemas ou setores de infraestrutura que constituíam em gargalos do sistema.

⁵⁵⁴ Cf. Delfim Netto et. al., 1965.

⁵⁵⁵ Cf. Id., Ibid.

⁵⁵⁶ Id., Ibid., p.129.

⁵⁵⁷ Id., Ibid., p.129.

A vinculação, no entanto, acarretaria um problema de difícil resolução. A cobertura do déficit orçamentário através do aumento da receita não seria facilmente realizada, particularmente porque “para cada aumento de 10% na receita, a despesa crescerá automaticamente de 4%, de forma que será necessário aumentar a receita de um múltiplo maior do que um, para eliminar o deficit do Orçamento”⁵⁵⁸. Além disso, no Brasil, seria econômica e politicamente difícil aumentar as receitas em tal magnitude, pois a receita já se encontraria em nível bastante elevado mesmo numa “comparação internacional”⁵⁵⁹.

Adicionalmente, como o aumento das receitas da ordem de 10% levaria ao aumento das despesas em 4%, o governo federal aumentaria sua participação no PIB. Por sua vez, dada a baixa produtividade dos serviços públicos, o aumento de sua participação no PIB levaria à queda da produtividade média da economia, com graves consequências sobre a taxa de desenvolvimento econômico. A cobertura do déficit orçamentário através de emissões, por outro lado, levaria a pressões inflacionárias que poderiam retardar o processo de desenvolvimento econômico. A solução, então, seria “uma revisão completa de tôdas as vinculações orçamentárias e procurar adaptar as despesas aos reais interesses do País”⁵⁶⁰, assim como simultaneamente um esforço no sentido de redução das despesas, notadamente aquelas de custeio e as transferências para cobertura de déficits de autarquias e sociedades de economia mista, e do aumento da eficiência dos recursos disponíveis através do da elevação da produtividade do setor público.

Delfim conclui:

Chegamos agora ao resultado final de nossas apreciações sobre o Orçamento e a sua execução. Se computarmos tôdas as despesas praticamente vinculadas à Receita, o pagamento a inativos e pensionistas, poderemos verificar que estas envolvem o total da Receita disponível para o exercício, não restando, portanto, recursos orçamentários para atender a outras obras inadiáveis, bem como para a cobertura dos déficits das empresas do Governo. Sabendo-se que, tanto os investimentos do Governo Federal, como a cobertura dos déficits das autarquias e sociedades de economia mista, terão que ser realizados durante cada exercício, não resta outra alternativa, a não ser recorrer a recursos inflacionários, como de fato vem acontecendo.⁵⁶¹

Em relação à receita do governo federal do Brasil, Delfim afirma que, para cada 1% de crescimento do PIB, a receita governamental cresce 1,13%, enquanto a despesa cresce 1,54%. Mais de 60% do total da receita arrecadada derivaria dos impostos de consumo e renda, cuja

⁵⁵⁸ Delfim Netto et. al., 1965, p.129.

⁵⁵⁹ Id., Ibid., p.129.

⁵⁶⁰ Id., Ibid., p.132.

⁵⁶¹ Id., Ibid., p.132.

elasticidade seria 1,38 e 0,79 respectivamente, ou seja, os impostos diretos aumentam à medida que aumenta o PIB, enquanto os indiretos têm sua participação reduzida, “movimento em sentido inverso do que se deveria esperar diante de uma estrutura tributária mais próxima dos padrões internacionais”⁵⁶². Haveria uma constante de que os países com baixa renda *per capita* teriam a maior parte de sua receita auferida através de impostos indiretos, como de consumo e de vendas, enquanto os países de renda *per capita* alta teriam parte de sua receita arrecadada através dos impostos diretos, como de renda. Entre 1951 e 1957, quando o governo federal Brasil teria obtido, em média, 22% da receita total com base no imposto de renda de pessoa física, esse patamar seria de 50% e 46% na Alemanha Ocidental e nos Estados Unidos, respectivamente⁵⁶³.

A política tributária brasileira estaria caminhando no sentido de atenuar as disparidades encontradas, pois estaria se reforçando a tendência de aumento dos impostos diretos em relação aos indiretos, acompanhando a elevação dos padrões de vida derivados do aumento da renda *per capita*. Além disso, no imposto de renda das pessoas jurídicas, um mecanismo de correção de anormalidades derivadas do efeito da inflação contribuiria para diminuir a carga fiscal sobre as empresas ao corrigir, por exemplo, a taxação de lucros fictícios resultantes de aumentos de preços⁵⁶⁴.

A redução do déficit orçamentário com base no aumento das receitas reduziria ou mesmo eliminaria a inflação, mas isso teria um custo elevado devido à baixa produtividade dos fatores de produção empregados pelo governo. A solução, por isso, seria aumentar a produtividade desses fatores, *mas jamais a redução dos gastos*. Em suma:

Não se pede em absoluto uma redução de seus gastos, pois dada a alta participação no Orçamento das despesas praticamente fixas, como já mostramos, tal redução da atividade governamental apenas poderia ser realizada através da diminuição do ritmo dos investimentos públicos. Pede-se todavia que, principalmente no setor de investimentos, a produtividade cresça de tal forma a permitir que aumente a construção de estradas, hidro-elétricas, prédios escolares, etc., com os mesmos fatores de produção que o Governo atualmente utiliza. Dessa forma, a relação Produto/Capital desses investimentos, sabidamente baixa comparada aos demais investimentos, se tornaria mais elevada, contribuindo, assim, para aumentar o valor da relação na economia como um todo.⁵⁶⁵

Dessa maneira, segundo Delfim Netto, quais seriam as maiores fontes de pressão sobre o setor público? Em primeiro lugar, o desenvolvimento derivado; em segundo, a baixa

⁵⁶² Delfim Netto et. al., 1965, p.133.

⁵⁶³ Cf. Id., Ibid.

⁵⁶⁴ Cf. Id., Ibid.

⁵⁶⁵ Id., Ibid., p.140.

produtividade dos fatores de produção empregados pelo governo. A luta por melhores padrões de vida – melhores serviços públicos, subsídios destinados a aumentar a renda real de algumas classes e melhores condições de trabalho – conduziria a uma maior fatia de gastos da renda nacional em comparação com o que gastavam países hoje desenvolvidos quando possuíam uma renda nacional idêntica. Dada a baixa produtividade dos fatores, essa pressão se transformaria numa “utilização mais do que proporcional de fatores de produção”⁵⁶⁶, o que levaria a gastos públicos crescentes. Delfim deixa claro que o elemento mais importante, no entanto, é a baixa produtividade do setor público.⁵⁶⁷

Para Delfim Netto, “dentro de uma sociedade aberta como a nossa”⁵⁶⁸, dificilmente o governo poderia se furtar a continuar a prestar “a enorme variedade de serviços que atualmente vem colocando à disposição da coletividade”⁵⁶⁹. Isso conduziria à rigidez dos gastos, tanto de custeio como de investimento. Qualquer redução significativa da despesa, por isso, estaria condicionada particularmente à resolução dos problemas de cada autarquia e de cada sociedade de economia mista. Seu déficit poderia ser reduzido no curto prazo através da elaboração de algumas políticas globais, a saber: reajustes nas tarifas dos serviços públicos; a criação de uma maior capacidade comercial; a concessão de aumentos salariais apenas na proporção dos aumentos de preços e da produtividade; a concessão de benefícios previdenciários condizentes com o nível das contribuições; a “eliminação do ‘empreguismo’”⁵⁷⁰; a redução dos gastos de administração; a melhoria dos equipamentos, etc.⁵⁷¹

A longo prazo, segundo o autor, “a redução da taxa de aumento do pessoal empregado pode ser conseguida através do aumento da produtividade”⁵⁷². Dever-se-ia aumentar a produtividade da mão-de-obra como pedra de toque de qualquer política de redução do déficit orçamentário, principalmente através da generalização do recrutamento através de concurso e da promoção por intermédio do sistema de mérito⁵⁷³.

Assim, para Delfim Netto, a inflação brasileira se explica através do comportamento de quatro variáveis básicas: os déficits do setor público e a forma de seu financiamento; as pressões de custo derivadas dos reajustes salariais; as pressões de custo derivadas das desvalorizações cambiais; e as pressões derivadas do setor privado da economia.

⁵⁶⁶ Delfim Netto et. al., 1965, p.142.

⁵⁶⁷ Cf. Id., Ibid.

⁵⁶⁸ Id., Ibid., p.143.

⁵⁶⁹ Id., Ibid., p.143.

⁵⁷⁰ Id., Ibid., p.143.

⁵⁷¹ Cf. Id., Ibid.

⁵⁷² Id., Ibid., p.143.

⁵⁷³ Cf. Id., Ibid.

Os déficits se originam do desenvolvimento derivado e da necessidade de grandes investimentos em infraestrutura, o que é modulado pela abertura política da sociedade – se a “organização do poder político estiver mais sujeita às pressões da própria coletividade por níveis de consumo mais elevados”, os efeitos serão mais amplos –, assim como da baixa produtividade do setor público, o que leva ao financiamento do déficit através de emissões de papel-moeda. Esse é o fator preponderante na explicação da inflação brasileira para Delfim.

Os reajustes salariais, por sua vez, decorrem parcialmente do próprio processo inflacionário, mas também adicionam novas pressões no momento de sua efetivação. Existe, assim, um processo de autoalimentação da inflação através dos salários. A solução para este problema seria o reajuste salarial correspondente ao salário real médio do período anterior – e, no máximo, contabilizando o aumento da produtividade.

As desvalorizações cambiais levariam à inflação através do aumento da demanda de divisas em nível superior à capacidade de pagamentos do país, gerando-se um desequilíbrio entre oferta e procura cambiais e ocasionando, assim, desvalorizações que pressionam os custos de produção internos. Aqui também existe um processo de autoalimentação da inflação.

O setor privado contribui com o processo inflacionário através do aumento da velocidade-renda da moeda, pois a queda real dos ativos monetários ociosos leva à utilização mais intensa do meio circulante que permanecia ocioso. O aumento da velocidade-renda conduz, então, ao fato de que um meio circulante constante possa adquirir uma proporção maior de produtos. Como a oferta total de bens e serviços é constante no curto prazo, o nível geral de preços aumenta. Além disso, a aceleração da velocidade leva o setor privado a ampliar suas margens de crédito junto ao sistema bancário, o que conduz à tendência de elevação dos níveis de redesconto aos bancos comerciais, o que leva ao crescimento do meio circulante em proporção ao aumento do redesconto.

Para Delfim Netto, é importante compreender que todas essas causas são interdependentes. Uma vez iniciado o processo, haverá uma causação circular que colocará em funcionamento as demais causas. No entanto, a diminuição dos investimentos governamentais debilitaria mais a demanda global e, assim, poderia levar todo o sistema à crise. Diante dessa possibilidade, esses dispêndios podem ser financiados, pelo menos parcialmente, através de empréstimos externos em lugar das emissões tradicionais. A entrada de recursos externos poderia, também, levar à estabilização do custo real das importações.

Também é importante que o governo consiga realizar “um impacto psicológico que gera perspectivas de uma progressiva estabilização dos preços”⁵⁷⁴, o que geraria a tendência de estabilização da velocidade-renda da moeda.

Essas políticas dependeriam, no longo prazo, do sucesso em eliminar as causas básicas da inflação brasileira. A mais importante delas seria a baixa produtividade dos serviços ligados ao setor público, particularmente nos transportes ferroviários e marítimos, que deveriam passar pela elevação de sua produtividade física e por revisão de suas políticas salariais. Por fim, seriam necessárias alterações no sistema fiscal, de modo a “taxar pesadamente”⁵⁷⁵ o consumo conspícuo e estimular os investimentos no sentido de ampliar a capacidade produtiva do país. Isso levaria à contenção de algumas pressões originadas no desenvolvimento derivado e no efeito demonstração, estimulando, ainda, o crescimento do PIB e acelerando a taxa de desenvolvimento econômico.

3.3.3 – A agricultura

Nos textos analisados até aqui, Delfim Netto tece fortes críticas às generalizações da Cepal a respeito da responsabilidade do setor primário no processo inflacionário das economias latino-americanas. Os modelos matemáticos dariam conta de demonstrar que o fenômeno não existiria no Brasil, apesar de que o diagnóstico pudesse estar correto, por exemplo, para o caso do Chile. Essa é, talvez, a maior aplicação da *particularidade* que cabe em seu arsenal teórico. Como as causas da inflação seriam distintas, a profilaxia igualmente teria de sê-lo. Esse aspecto, que perpassa toda a produção de Delfim Netto, apenas faz sentido no interior de uma concepção que busca aproximar a realidade econômica dos países subdesenvolvidos daquilo que ela *deveria* ser em termos operacionais e quantificáveis: o futuro almejado não passa do alcance, pelo Brasil, dos indicadores econômicos dos países desenvolvidos.

De modo geral, para Delfim, sem o setor industrial, a agricultura poderia apenas crescer em extensão, gerando um baixo fluxo de renda interno e dependente do mercado externo. Nesse caso, a elevação de renda não se tornaria automática, para o que seriam necessárias modificações estruturais. Isso seria uma forma particular de desenvolvimento fortemente ligada ao comércio exterior e com capacidade limitada de perpetuação. O centro dinâmico da economia estaria fora do país⁵⁷⁶. Aqui fica clara a influência furtadiana de *Formação Econômica do Brasil*, que ele absorve, mais uma vez, à sua própria maneira.

⁵⁷⁴ Delfim Netto et. al., 1965, p.151.

⁵⁷⁵ Id., Ibid., p.151.

⁵⁷⁶ Delfim Netto, 1962, p.83-4.

Para Delfim, o desenvolvimento econômico brasileiro deveria ter, como eixo, um novo entrosamento entre indústria e agricultura com redução dos constrangimentos externos. O desenvolvimento econômico brasileiro até então teria se realizado por uma evolução descompassada de setores “essencialmente interdependentes”⁵⁷⁷, de modo que a indústria teria atraído mão-de-obra do campo – produtora de alimentos, matérias-primas e produtos de exportação – sem que isso fosse acompanhado por *aumento de produtividade* no campo, o que se configuraria como seu problema essencial. Isso teria sido mitigado pela expansão das fronteiras agrícolas, possível pela abundância de terras virgens no território brasileiro, substituindo em grande medida a mão-de-obra que deixava o campo por recursos naturais abundantes. Tal movimento teria gerado algum aumento de produtividade ao mesmo tempo que teria criado novos problemas, que estrangulariam parte desse aumento⁵⁷⁸.

Segundo Delfim, o nível de consumo da população brasileira seria ainda muito baixo, enquanto o aumento do nível do rendimento, “que caracteriza o desenvolvimento econômico”⁵⁷⁹, exigiria progressivamente maiores quantidades de produtos agrícolas. O setor industrial em desenvolvimento necessitaria de maior quantidade de matérias-primas, enquanto o setor exportador estaria sendo pressionado por maiores solicitações de importações, devendo gerar mais divisas⁵⁸⁰. Aqui ele está no horizonte de análise de Celso Furtado: o Brasil cresce para dentro e precisa de maiores divisas para financiar o crescimento do parque industrial, mas, ao contrário de Furtado, como vimos, Delfim acreditava que o controle das variáveis resolveria o problema do balanço de pagamentos. Na seção sobre o *milagre*, no próximo capítulo, veremos que esse não foi o caso.

Uma vez que o processo de desenvolvimento brasileiro seria voltado para dentro, segundo Delfim, necessitando de cada vez mais importações, e que a diferença entre as taxas cambiais de importação e exportação seria “o instrumento promotor do desenvolvimento, aos poucos a exportação vai se tornando impossível”⁵⁸¹, pois os produtos de exportação estariam se tornando “gravosos”⁵⁸². O Brasil teria influência nos preços mundiais de apenas dois produtos: o café e, em menor grau, o cacau. No caso de todos os outros, a participação brasileira seria desprezível. Com o aumento dos custos internos decorrente da escassez de matérias-primas para abastecimento do consumo privado, da indústria e do setor exportador, três demandas

⁵⁷⁷ Delfim Netto, 2009, p.265.

⁵⁷⁸ Cf. Id., Ibid.

⁵⁷⁹ Id., Ibid., p.266.

⁵⁸⁰ Cf. Id. Ibid.

⁵⁸¹ Id., Ibid., p.266.

⁵⁸² Id., Ibid., p.266.

crescentes, a exportação se tornaria cada vez menos viável. Se os custos internos aumentassem em valor superior à taxa cambial, em certo momento a exportação se tornaria impossível, já que os preços pagos pelos produtos no mercado internacional não seriam suficientes para cobrir seus custos de produção. A consequência seria a proibição ou o contingenciamento das exportações de alimentos e matérias-primas, o que estaria acontecendo precisamente naquele momento⁵⁸³.

Esse problema eleva a agricultura a um papel ainda maior na hierarquia de problemas nacionais porque tem íntima relação com a taxa cambial. O protagonista aqui é o café, a cultura mais importante na determinação do fornecimento da oferta total de divisas, o que, por sua vez, determina o nível das relações de troca do país com o exterior e, através disso, influi no nível de procura total de divisas. Devemos nos deter um pouco no problema para compreendermos suas implicações. Caso o país estivesse sob os efeitos de uma espiral inflacionária, quedas nos preços externos do café poderiam se traduzir em estabilidade ou mesmo aumento de seus preços internos, o que estimularia a expansão da cultura e provocaria nova queda nos preços externos dada a posição predominante do Brasil no mercado mundial. Nesse caso, segundo Delfim, o sistema seria instável e não chegaria a encontrar seu equilíbrio, pois o governo seria levado a intervir no mercado antes que houvesse a redução do rendimento nacional. Dentro de um processo inflacionário aberto, portanto, não seria possível esperar um comportamento razoável do mercado cafeeiro. O financiamento da compra do produto *por meios inflacionários*, dessa forma, só seria consistente com a permanência definitiva do governo no mercado e com a fixação da taxa cambial, caso contrário não teria os efeitos desejados na resolução do problema dos excedentes de produção.

Essa influência da cultura cafeeira no mercado cambial afetaria os outros produtos de exportação: em momentos de grande depreciação cambial, haveria uma ampliação significativa nas exportações de cacau, peles e couros, açúcar, borracha, etc. Quando melhora a situação do café, pelo contrário, o aumento dos lucros direciona os fatores de produção a esta cultura e a melhora da taxa cambial diminui o lucro das demais culturas. Delfim explica o mecanismo:

Quando, por efeito do aumento da oferta do produto, a receita cambial cai e a taxa cambial se deprecia, a remuneração do café em moeda nacional cai menos do que em moeda estrangeira, mas o preço dos demais produtos de exportação, em cujos mercados não somos importantes, crescem proporcionalmente à desvalorização. É provável, nessas circunstâncias, que a rentabilidade relativa ao setor cafeeiro seja prejudicada e que a permanência dessas condições leve a uma transferência de fatores para os outros produtos. Quando os preços do café estão subindo, o aumento da receita de divisas eleva a taxa cambial, mas

⁵⁸³ Cf. Delfim Netto, 2009.

o efeito dessas duas componentes tende a elevar também o preço do café em moeda nacional, ao passo que o preço dos demais produtos de exportação tende a reduzir. Nessas circunstâncias, é muito provável que a rentabilidade relativa da cafeicultura melhore de maneira muito substancial e a leve a absorver recursos de outras atividades. Como, por outro lado, a cafeicultura é um investimento de longa maturação e permanente, os recursos têm maior facilidade para entrar no setor do que para abandoná-lo.⁵⁸⁴

A cultura cafeeira, por sua vez, teria grande capacidade de resistir às baixas de preços através da compressão do salário nominal do trabalhador agrícola. Entretanto, quando diminui seu rendimento monetário, os trabalhadores agrícolas não teriam os meios de pagamento necessários para manter seu papel de absorver “uma parcela importante da produção industrial do país (principalmente da indústria de tecidos)”⁵⁸⁵, a não ser às custas da venda de sua produção suplementar. Esta produção suplementar demandaria certo tempo para sua maturação, o que terminaria por reduzir a procura por produtos industriais. Além disso, quando uma parcela importante da população rural se dedica à cultura intercalar como maneira de superar a redução de seu rendimento monetário, a oferta de alimentos cresce e, dada a inelasticidade da procura, diminuiria o nível de rendimento dos colonos. Todo este processo, dessa maneira, repercutiria sobre toda a economia e poderia gerar “um movimento cumulativo capaz de paralisar amplos setores da economia”⁵⁸⁶. As soluções de Delfim para o problema, como veremos adiante, seriam o aumento da produtividade com queda da área ocupada pelo café, abrindo espaço para outras culturas; e a plena utilização do regime de concorrência com base nas condições favoráveis ao café no Brasil, em lugar de acordos internacionais, que apenas estimulariam o surgimento de concorrentes.

Delfim Netto desenha aos poucos, de maneira dinâmica, o quadro dos problemas da economia brasileira. A expansão do mercado interno dependeria cada vez mais de um só produto para financiar as divisas necessárias para manter a produção do parque industrial e a aquisição de bens de capital. Adicionalmente, haveria o problema da recusa (ideológica) dos capitais estrangeiros, reduzindo o fluxo desses capitais para o país. As poupanças formadas no país e destinadas ao investimento em bens de capital estariam se precipitando no mercado cambial e, assim, aumentando as discrepâncias entre as taxas cambiais de importação e exportação, agravando o problema. Embora a demanda do café fosse, segundo Delfim, normalmente inelástica, os ganhos nas relações de troca estariam sendo cada vez menos suficientes para o financiamento brasileiro, já que as quantidades exportadas pelo Brasil

⁵⁸⁴ Delfim Netto, 2009, p.194.

⁵⁸⁵ Id., Ibid., p.196.

⁵⁸⁶ Id., Ibid., p.196.

diminuíam. O aumento na receita de divisas não poderia mais ser buscado dessa forma. Além disso, as elevações nos preços do café trariam cada vez mais concorrentes ao Brasil no mercado internacional, forçando queda nos preços brasileiros ou arriscando sua posição no mercado⁵⁸⁷.

Desse modo, a política de elevação dos preços do café, que estaria financiando o desenvolvimento brasileiro, ao mesmo tempo teria gerado sua própria ruína através de um mecanismo já conhecido do mercado: a concorrência. A posição monopolística do Brasil, juntamente com o financiamento do desenvolvimento econômico, estaria assim ameaçada. A política de curto prazo, exploradora da posição brasileira no mercado, contradiria as perspectivas de longo prazo, necessárias para a continuidade do processo de desenvolvimento econômico brasileiro⁵⁸⁸.

Em relação a essas perspectivas a longo prazo do café, Delfim Netto recorre à demografia. Um estudo realizado pela *Population Division* da ONU previa o crescimento da população mundial em 27% no período de 1960 a 1980. Conjugado ao sucesso ao menos parcial dos programas de desenvolvimento dos países ao redor do mundo, o que acaba por reduzir suas taxas de mortalidade, o crescimento populacional seria a *pedra de toque* das perspectivas positivas a longo prazo para a exportação brasileira de café e, portanto, do desenvolvimento do país como um todo. Entretanto, a formação de hábitos estaria ligada aos preços do produto, isto é, se no início os hábitos de consumo determinariam os preços, segundo Delfim Netto, os preços modificariam os hábitos de consumo e influenciariam os preços futuros etc. A “variável estratégica”⁵⁸⁹ seria, portanto, seu nível de preços. O autor afirma, então, que seria possível ampliar consideravelmente o consumo do café num prazo de cinco ou dez anos, aumento impulsionado por preços mais baixos do produto.⁵⁹⁰

Assumindo a estabilidade das condições do comércio mundial até 1980 e a estabilidade dos preços do café “em nível razoável”⁵⁹¹, seria previsível um aumento de 50% ou 60% no consumo do produto, isto é, 20 a 25 milhões de sacas. Os países com melhores condições de concorrência ganhariam essas fatias do aumento de consumo, para o que a situação do Brasil seria particularmente favorável. As condições de transporte, armazenamento, financiamento e comercialização do produto seriam muito melhores do que em qualquer outro local produtor de café. Além disso, os pequenos, mas constantes, investimentos nas pesquisas cafeeiras teriam

⁵⁸⁷ Cf. Delfim Netto, 2009.

⁵⁸⁸ Cf. Id., Ibid.

⁵⁸⁹ Id., Ibid., p.269.

⁵⁹⁰ Cf. Id., Ibid.

⁵⁹¹ Id., Ibid., p.270.

criado especialistas no que concerne aos aspectos genéticos e agrônômicos do problema. O Brasil teria acumulado conhecimento tecnológico – “seleção de variedades mais precoces, mais produtivas e mais resistentes até toda uma técnica de plantio e adubação”⁵⁹² – que permitiria a triplicação da produtividade do país em prazo relativamente curto. Tal situação permitiria se pensar em agricultura altamente mecanizada, “onde a pressão da procura da mão-de-obra só se apresenta na colheita”⁵⁹³. Assim, em São Paulo, haveria condições para se liberarem fatores de produção – terra e mão-de-obra – para outras culturas e para alimentar o desenvolvimento da indústria.

Segundo Delfim Netto,

O Brasil tem portanto condições para produzir, a talvez 1/3 do seu custo atual, toda a gama de bebidas conhecidas no mundo e tem, portanto, potencialmente, uma extraordinária capacidade de concorrência.⁵⁹⁴

Nesse contexto, Delfim Netto defende que um acordo internacional de preços do café não faria sentido para o Brasil, já que o país não aproveitaria os ganhos de produtividade já acumulados, além de que os concorrentes fora do acordo abocanhariam os novos mercados, com preços elevados.⁵⁹⁵

Voltando ao problema da mecanização, Delfim Netto afirma:

O grande problema nacional, entretanto, é interno. Temos que criar rapidamente as condições necessárias para a assimilação das técnicas de produção e secagem já desenvolvidas, para, dentro do menor prazo possível, estar-se em condições de reconquistar, pela redistribuição dos fatores de produção, os prejuízos que decorrerão da diminuição dos preços do produto.⁵⁹⁶

Tal redistribuição dos fatores de produção, conforme apontado acima, significa a liberação de terras e mão-de-obra tanto para outras culturas como para a indústria por meio do aumento de produtividade. A receita máxima de divisas a longo prazo, assim, deve ser priorizada frente aos dólares recebidos por saca a curto prazo.⁵⁹⁷

Dessa maneira, o desenvolvimento defendido por Delfim Netto se inicia por um aumento de produtividade do setor agrícola (gerado por causas internas ou externas) que deveria ser convertido, em quantidade substancial, em investimentos no setor industrial, o que poderia iniciar “um processo de desenvolvimento autêntico (com modificações estruturais produzidas

⁵⁹² Delfim Netto, 2009, p.270.

⁵⁹³ Id., Ibid., p.270.

⁵⁹⁴ Id., Ibid., p.270.

⁵⁹⁵ Cf. Id., Ibid.

⁵⁹⁶ Id., Ibid., p.271.

⁵⁹⁷ Cf., Id., Ibid.

pelo comportamento de uma classe empresarial dinâmica)”⁵⁹⁸. Caso os excedentes financiassem apenas a própria expansão do setor agrícola, isso “mais cedo ou mais tarde, acabará por superdimensioná-lo e provocará uma crise”⁵⁹⁹:

O nosso esquema permite distinguir claramente as possíveis linhas de contribuição da agricultura para o desenvolvimento econômico: a) a liberação de mão de obra a ser utilizada no setor industrial sem diminuir a quantidade produzida de alimentos; b) criação de mercado para os produtos da indústria; c) expansão das exportações; e d) financiamento de parte da capitalização da economia.⁶⁰⁰

Assim, a agricultura deve transferir mão-de-obra para a indústria através do aumento da produtividade, simultaneamente criando mercado consumidor para os produtos industriais, expandindo suas exportações e mantendo altas taxas relativas de acumulação de capital. É esse o papel que a agricultura assume no interior da concepção de desenvolvimento de Delfim Netto.

Mas, nesse contexto, porque seria necessária a industrialização, isto é, por que não se poderia elevar a renda dentro de uma economia agrícola? A primeira razão apresentada é que o Brasil poderia importar facilmente dos países capitalistas desenvolvidos sua tecnologia industrial, ao contrário de sua tecnologia agrícola, que não seria adequada ao clima tropical. Uma vez que o aumento de produtividade agrícola seria necessário para evitar o desperdício dos recursos naturais, “precisaríamos de enorme quantidade de capital na forma mais difícil de ser conseguida: pesquisas para tornar mais produtiva a agricultura tropical”⁶⁰¹. A segunda razão dada por Delfim se baseia na “lei de Engel da alimentação”⁶⁰², a qual afirma que, à medida que o nível de renda se eleva, eleva-se também a procura por alimentos, mas em nível menor que a renda. A procura do indivíduo, assim, diversificar-se-ia e ele passaria a desejar um maior repertório de bens e serviços. Na ausência de um setor industrial que atendesse tal demanda, isso induziria à estagnação da economia⁶⁰³:

É preciso reconhecer [...] que não pode haver programa de industrialização razoável sem agricultura próspera, pois existe relação muito íntima entre os dois setores. A recíproca também é verdadeira: sem um setor industrial adequado, não pode haver agricultura próspera.⁶⁰⁴

Num processo de *desenvolvimento autêntico*, a produtividade agrícola teria de se elevar rapidamente e “a agricultura vai ceder uma parcela de sua força de trabalho atual e certamente

⁵⁹⁸ Delfim Netto, [1965?], p.84.

⁵⁹⁹ Id., Ibid., p.84.

⁶⁰⁰ Id., Ibid., p.85.

⁶⁰¹ Id., Ibid., p.86.

⁶⁰² Id., Ibid., p.86-7.

⁶⁰³ Delfim Netto, 1962.

⁶⁰⁴ Delfim Netto, [1965?], p.87.

a *totalidade do aumento dessa força de trabalho* para o setor industrial”⁶⁰⁵, o que implicaria em aumento volumoso do consumo de alimentos por conta da elevação de renda desses trabalhadores. Conjugado ao aumento populacional derivado, entre outras coisas, da queda na mortalidade infantil, a procura de produtos agrícolas tenderia a aumentar fortemente. Além disso, o próprio abastecimento do setor urbano em crescimento gera a necessidade de serviços para sua comercialização “(silos, armazéns, transporte, intermediários etc.)”⁶⁰⁶, o que absorve força de trabalho e aumenta ainda mais a demanda por alimentos⁶⁰⁷. Segundo Delfim Netto:

Desde as origens do sistema capitalista nas cidades medievais, assistimos à montagem de um sistema de transferência dos ganhos da produtividade agrícola para os demais setores da economia.

No Brasil atual vemos claramente como a agricultura financia a formação de capitais no setor industrial e comercial, através do mesmo mecanismo e de uma conveniente manipulação do setor cambial.

Não se deve pensar que a parte mais importante de tais ganhos de produtividade é transferida para o consumidor na forma de preços de varejo menos elevados. Tanto no setor comercial, como no setor industrial, a existência de formas oligopolísticas garantem [sic] a retenção interna da parcela mais substancial de tais transferências.⁶⁰⁸

Em outras palavras, os oligopólios *comerciais* e *industriais* bloqueariam a transferência dos benefícios do aumento da produtividade para os trabalhadores através do sistema de preços. Esse seria um problema similar àquele enfrentado pela produção do trigo no Brasil⁶⁰⁹. Se Delfim segue aqui as diretrizes de Eugênio Gudín, que combate a ineficiência da indústria brasileira, responsável pelo encarecimento dos produtos industriais através do protecionismo sem contrapartidas em termos de qualidade e preços menores, ele implicitamente critica o mercado como alocador eficiente de recursos por conta de sua estrutura oligopólica. Entretanto, como o modelo adotado por Delfim Netto prevê o aumento da fatia da renda destinada ao capital, seja através do sistema tributário, seja através da coação política, a retenção dos ganhos de produtividade não parece representar um problema estrutural, mas, pelo contrário, um elemento potencializador do desenvolvimento na medida em que viabiliza maiores investimentos produtivos.

De que depende a expansão do setor agrícola para Delfim Netto? Em primeiro lugar, do nível técnico da mão-de-obra, que poderia elevar a produtividade da agricultura em São Paulo com relativamente poucos investimentos em educação. Em segundo lugar, do nível de

⁶⁰⁵ Delfim Netto, [1965?], p.88, grifo do autor.

⁶⁰⁶ Id., Ibid., p.89.

⁶⁰⁷ Cf. Id., Ibid.

⁶⁰⁸ Id., Ibid., p.110-1.

⁶⁰⁹ Cf. Delfim Netto & Freitas, 1960.

mecanização da agricultura: “arado, grade, semeadeiras etc.”⁶¹⁰. Em terceiro lugar, do nível de utilização de adubos e de variedades vegetais adequadamente selecionadas. Por último, própria a estrutura agrária, que se relacionaria à eficiência produtiva e à distribuição dos rendimentos.⁶¹¹

Como já aventamos no início do tópico, Delfim Netto combate a concepção de que as tensões inflacionárias na América Latina, tratada como um bloco uniforme, dar-se-iam em decorrência da inelasticidade da oferta de alimentos. Tal diagnóstico não corresponderia, segundo ele, ao caso brasileiro,

[...] onde as tensões primárias da inflação decorrem dos problemas criados por um desenvolvimento em condições de estagnação da capacidade para importar, das pressões distributivistas que caracterizam o “desenvolvimento derivado” e da própria estrutura do poder político, que para se manter deve realizar uma política de clientela irresponsável.⁶¹²

Em outras palavras, confirmando aquilo que já vimos anteriormente, a agricultura deveria aumentar a capacidade de importar da economia através do aumento da produtividade, o que, outrossim, expandiria o mercado consumidor no campo e forneceria mão-de-obra à indústria, ao mesmo tempo em que *a política de clientela irresponsável* surgida das pressões originadas no desenvolvimento derivado deveria ser abolida em favor de maiores investimentos produtivos.

O Brasil teria uma taxa de crescimento demográfico anual de 2,6%, enquanto a demanda por alimentos cresceria a uma taxa entre 4% e 4,6%. Por outro lado, entre 1939 e 1961, a expansão da produção de alimentos teria crescido anualmente 4,2%. Embora produção e oferta não sejam as mesmas coisas, segundo Delfim Netto, as melhores condições de comercialização e transporte levariam a crer que a oferta de alimentos deva ter crescido a uma taxa no mínimo igual ao crescimento da produção. Tomando como referência o centro urbano de maior renda per-capita do país, a Guanabara, Delfim conclui que não seria possível demonstrar que o custo de alimentação estaria crescendo mais que os outros preços em consequência da deficiência da oferta⁶¹³.

Após realizar regressões a fim de compreender a relação do aumento do custo da alimentação com a expansão dos meios de pagamento, Delfim sugere que *pode existir* um componente de aumento do custo de vida independente dos meios de pagamento. No entanto, não seria possível confirmar essa relação através dos *dados disponíveis*: “Utilizando os dados

⁶¹⁰ Delfim Netto, 1962, p.114.

⁶¹¹ Cf. Id., Ibid.

⁶¹² Cf. Delfim Netto, [1965?].

⁶¹³ Cf. Delfim Netto, [1965?].

disponíveis chega-se, assim, à conclusão de que não existe evidência de que no nível global (e nem nos grandes centros) a procura de alimentos cresce mais depressa que a oferta”, o que contrariaria aquilo que consta no Plano Trienal⁶¹⁴.

Entre os períodos 1953/55 e 1959/61, a produção agrícola do estado de São Paulo teria aumentado 12% em área e 16% em produtividade por hectare, totalizando um aumento da produção de 30%. A produção agrícola brasileira como um todo – incluso o estado de SP no cálculo, o que Delfim reconhece superestimar os resultados –, aumentou 20% em área e 4% em produtividade por hectare, totalizando um aumento de 25% no total da produção⁶¹⁵. Assim,

[...] mais da metade do aumento da produção paulista foi conseguido pela utilização de uma agricultura de maior nível técnico, enquanto na economia nacional, menos de 11/46 do aumento da produção no período pode ser explicada pela utilização de melhor técnica.⁶¹⁶

O aumento total da produtividade foi de cerca de 2,4% ao ano, evidenciado pelo aumento da relação área/homem, o que mostra a “introdução de uma agricultura de tipo mais capitalista”⁶¹⁷.

Se tal resultado se mostra positivo no sul do país, em que Delfim inclui São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul⁶¹⁸, “o mesmo não é possível afirmar com relação ao nordeste, onde o problema assume proporções críticas”⁶¹⁹. Ele caracteriza a estrutura agrária do Nordeste em torno de duas condições: em primeiro lugar, a alta concentração da propriedade fundiária deixaria, para a maior parte da população, a necessidade de estabelecer vínculos tênues com os proprietários, seja através do aluguel da força de trabalho, do arrendamento de um pedaço de terra ou do trabalho sob parceria, seja através da permanência como agregado pronto a suprir a necessidade de mão-de-obra do proprietário. Em segundo lugar, inúmeros pequenos proprietários, principalmente no Agreste, não possuiriam capital e seriam parcamente integrados ao setor comercial, o que os levaria à necessidade de alugar sua própria força de trabalho em certos períodos do ano: “emigram em setembro do Agreste para a Mata, a fim de colher cana e retornam com as chuvas de março”⁶²⁰.

Zona da Mata e Litoral Oriental, que vai do estado do RN à Bahia, seria uma faixa paralela ao litoral com precipitação pluviométrica substancial, onde se encontrariam também

⁶¹⁴ Delfim Netto, [1965?], p.27.

⁶¹⁵ Cf. Id., Ibid.

⁶¹⁶ Id., Ibid., p.40.

⁶¹⁷ Id., Ibid., p.41.

⁶¹⁸ Id., Ibid., p.51.

⁶¹⁹ Id., Ibid., p.42.

⁶²⁰ Id., Ibid., p.43.

cerrados, impróprios para a agricultura devido ao baixo nível técnico da região. Desde o século XVI, seria a zona do típico domínio canavieiro, com agricultura comercial relativamente desenvolvida. Nessa região, predominaria cada vez mais o trabalho assalariado, embora ainda seriam importantes os “moradores”⁶²¹, que possuíam roça própria de mandioca, milho e mesmo algodão.⁶²²

O agreste seria a zona de transição entre a Mata e o Sertão, com clima amenizado e regiões de maior umidade dentro da caatinga por conta do planalto da Borborema. Correndo paralelamente à Zona da Mata, desde Alagoas até a Paraíba, “predomina uma combinação particular de pecuária e agricultura, sendo importante a pequena propriedade e mais diversificada a produção agrícola”⁶²³.

Por fim, o Sertão e o Litoral Setentrional seriam a zona mais seca do Nordeste, com precipitação anual relativamente baixa e concentrada. Aí se criaria “o gado solto e a agricultura restringe-se às culturas de vazante e às realizadas em regiões serranas (principalmente o cariri)”⁶²⁴.

No Agreste e nas melhores terras do Sertão, praticar-se-ia uma agricultura de rotação de terras que levaria a uma “combinação singular”⁶²⁵ entre pecuária e agricultura.

Delfim conclui assim sua descrição:

Verifica-se uma migração do agricultor, em resposta às dificuldades do meio e à ausência de uma agricultura mais evoluída.

Tôda agricultura nordestina revela, assim, uma migração constante de terra (os roçados se deslocam em busca de fertilidade) e de homens (que na sêca vêm do Agreste para colher cana na Mata).⁶²⁶

A respeito de tal “estrutura da propriedade”⁶²⁷, Delfim Netto parece discutir com a esquerda e coloca a seguinte questão: “seria a sua modificação condição suficiente para uma alteração da economia nordestina, de forma a integrá-la num processo de desenvolvimento econômico acelerado?”⁶²⁸.

Para ele, a questão da reforma agrária deveria ser colocada dentro desse contexto geral. O aumento de produtividade teria que se realizar sobretudo no setor agrícola, “pois [...] desenvolvimento econômico confunde-se com o aumento da produtividade da mão de obra e

⁶²¹ Delfim Netto, [1965?], p.43.

⁶²² Cf. Id., Ibid.

⁶²³ Id., Ibid., p.44.

⁶²⁴ Id., Ibid., p.44.

⁶²⁵ Id., Ibid., p.44.

⁶²⁶ Id., Ibid., p.45.

⁶²⁷ Id., Ibid., p.45.

⁶²⁸ Id., Ibid., p.45-6.

2/3 da população nordestina concentra-se na zona rural”⁶²⁹. As diferenças na agricultura do Nordeste e do sul (SP, PR, SC e RS) seriam substanciais e se refletiriam no custo de alimentação⁶³⁰:

Estado	Produtividade: média 1959/61 (quilos/ha)			
	Feijão	Mandioca	Arroz	Milho
Ceará	526	14.380	1.702	837
Rio Grande do Norte	450	5.630	1.088	554
Pernambuco	491	11.340	990	739
Sergipe	473	9.410	1.694	776
Alagoas	536	10.060	1.653	674
Região Sul ^x	783	14.380	1.847	1.492
x - São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.				

Tabela II. Fonte: Delfim Netto, 1965, p.51.

Delfim descartava que essas diferenças se devessem apenas às condições climáticas diversas. Algumas modificações poderiam aumentar a produtividade em tempo relativamente curto mesmo no Rio Grande do Norte, estado com as condições mais desfavoráveis para a agricultura: “1. seleção de sementes mais adequadas; 2. introdução de técnicas de agricultura mais eficientes e mais ajustadas às condições ecológicas; 3. utilização de inseticidas; 4. institucionalização de um sistema de crédito”⁶³¹.

Essas condições teriam importância fundamental para o desenvolvimento econômico do Nordeste. Uma vez que a agricultura nordestina era menos produtiva, o rendimento do trabalhador agrícola era proporcionalmente menor, “obrigando uma parcela maior da população a dedicar-se às atividades primárias, do que seria possível em outras circunstâncias”⁶³². Por outro lado, para conservar o mercado consumidor das indústrias locais, o salário monetário do

⁶²⁹ Delfim Netto, [1965?], p.46.

⁶³⁰ Cf. Id., Ibid.

⁶³¹ Id., Ibid., p.52.

⁶³² Id., Ibid., p.52.

trabalhador industrial teria que ser menor, pois menores salários possibilitam menores preços ao consumidor final⁶³³. Segundo Delfim,

A integração, portanto, da economia nordestina na economia nacional implica na redução do salário real do setor industrial, o que, por sua vez, tende a reduzir o mercado consumidor e impedir a expansão rápida do próprio setor. A pobreza da agricultura nordestina condiciona, assim, a expansão de todo o sistema econômico. A única forma possível de vencer o círculo vicioso reside no estabelecimento de um programa de desenvolvimento suficientemente amplo, que modifique simultaneamente os termos do problema no que se refere ao setor agrícola e ao setor industrial.⁶³⁴

Essa conclusão tem sintonia com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)⁶³⁵, do qual Furtado fazia parte e cujos resultados foram apresentados por ele ao presidente Juscelino Kubitschek em 1959. Daí surgiu, naquele mesmo ano, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com Celso Furtado como superintendente.

Delfim Netto afirma que, para lograr sucesso em um programa de desenvolvimento, a região Nordeste teria de encontrar “bases geográficas adequadas”⁶³⁶, uma das quais estaria, naquele momento, ocupada pela cultura da cana-de-açúcar, que teria a melhor qualidade do solo e localização estratégica junto ao litoral, onde se encontravam os centros urbanos. Delfim oferece as possíveis soluções:

O aumento da produtividade do setor primário poderia dar-se de duas formas: ou pela abertura do comércio exterior a algum produto em que a região revelasse uma vocação particular; ou pela introdução de técnicas agrícolas mais modernas. Em qualquer dos dois casos, entretanto, persistindo o excedente de mão de obra, a atual estrutura da propriedade criaria condições para a concentração dos benefícios nas mãos dos proprietários.

Como se pode colocar de lado a primeira hipótese, devido à sua pequena plausibilidade, vamos dedicar alguma reflexão à segunda.⁶³⁷

Caso se introduzisse nova tecnologia sem modificação da estrutura da propriedade, o maior volume de capital elevaria a produtividade da mão-de-obra e, portanto, elevaria também o excedente da mão-de-obra, “a não ser que a *procura de produtos agrícolas crescesse muito depressa*, de forma a exigir um volume maior de emprêgo, a um nível maior de produtividade”⁶³⁸. Haveria então um aumento do lucro e a permanência do salário no nível de subsistência ou ligeiramente superior, concentrando assim os benefícios do progresso técnico

⁶³³ Cf. Delfim Netto, [1965?].

⁶³⁴ Id., Ibid., p.53.

⁶³⁵ Oliveira, 2003.

⁶³⁶ Delfim Netto, [1965?], p.53.

⁶³⁷ Id., Ibid., p.54.

⁶³⁸ Id., Ibid., p.55, grifo do autor.

nas mãos dos proprietários de terras e modificando muito pouco a procura global dos produtos industrializados, aumentando talvez a procura de bens de consumo de luxo⁶³⁹.

Por outro lado, como segunda virtualidade, modificando a estrutura da propriedade, introduzir-se-iam diferenças substanciais na repartição do rendimento devidas à repartição das propriedades, ou seja, a renda dos arrendatários e meeiros aumentaria, pois deixariam de pagar aluguel pelo uso da terra, e a renda dos grandes rentistas diminuiria. Os novos proprietários tenderiam a desenvolver uma agricultura mais racional⁶⁴⁰.

Quanto aos assalariados,

Êstes devem estar empregados em propriedades que exploram capitalisticamente a agricultura, isto é, em propriedades onde se aplica trabalho até o ponto em que a sua produtividade marginal seja igual ao salário (de subsistência, determinado pelo estoque de mão de obra aplicado no minifúndio ou vivendo como “agregado”). Nêste caso a divisão da propriedade poderá ser um instrumento de elevação de produção, pois a mão de obra será empregada até o ponto em que se anula a sua produtividade marginal. *Elevar-se-á a produção e melhorará a distribuição dos rendimentos.*⁶⁴¹

Delfim defende, dessa forma, o uso social da propriedade fundiária, que deveria empregar o maior número possível de assalariados.

As condições necessárias para que esses objetivos fossem atendidos seriam duas: “1. simultâneamente com a terra, os agricultores deverão receber orientação técnica e crédito de custeio; 2. os novos proprietários deverão ser integrados imediatamente num sistema de agricultura para o mercado, com o estímulo a formação de um sistema de cooperação”⁶⁴².

As informações mais adequadas e o acesso mais fácil ao sistema bancário por parte dos grandes proprietários de terras seriam sanadas pela primeira condição. A segunda condição evitaria a involução técnica e a transformação das pequenas propriedades em unidades fechadas auto-subsistentes, que comercializariam apenas seu excedente fortuito.

A reforma agrária, entretanto, não resolveria “o verdadeiro problema do subdesenvolvimento”⁶⁴³, pois este, para Delfim Netto, consiste na baixa produtividade da força de trabalho, inalterada pela simples divisão de terras. Um dos problemas estaria “na ausência de diversificação da estrutura produtiva”⁶⁴⁴, consequência da procura não-diversificada devida ao baixo nível de renda.

⁶³⁹ Cf. Delfim Netto, [1965?].

⁶⁴⁰ Cf. Id., Ibid.

⁶⁴¹ Id., Ibid., p.57, grifo do autor.

⁶⁴² Id., Ibid., p.58.

⁶⁴³ Id., Ibid., p.58.

⁶⁴⁴ Id., Ibid., p.59.

Nem mesmo o aumento da produtividade agrícola resolveria isoladamente o problema se não se ampliasse rapidamente a procura, caso contrário os ganhos de produtividade seriam transferidos aos setores intermediários e aos consumidores. Esse aumento da procura poderia se realizar apenas pela “industrialização e consequente urbanização”⁶⁴⁵. A aceleração da industrialização implicaria na ampliação rápida do mercado:

Vemos, portanto, que o problema da reforma agrária só tem sentido dentro do contexto de um programa de desenvolvimento, que simultaneamente procure elevar o nível e diminuir o grau de concentração da renda na atividade agrícola (a mais importante em termos de ocupação de mão de obra) e acelere o processo de industrialização, capaz de absorver os excedentes de mão de obra.⁶⁴⁶

Portanto, seria necessário o aumento da produtividade com diversificação da estrutura produtiva, novamente conclusão similar à do GTDN⁶⁴⁷.

Para Delfim Netto, o desenvolvimento de cada região seria condicionado por sua história. São Paulo, portanto, teria se tornado um polo de desenvolvimento por conta da “combinação de algumas condições excepcionais”⁶⁴⁸:

[...] um vigoroso impulso externo derivado da expansão da procura de um produto para a produção do qual a região era particularmente bem dotada de recursos; a formação bastante rápida de uma classe empresária que se apropriava dos excedentes e os reinvestia na própria atividade e nas atividades auxiliares (estradas de ferro)[:] a formação de um núcleo urbano suficientemente importante e bem dotado de energia para induzir o início do processo de industrialização. O dinamismo da região, induzido do exterior, produziu, assim, no próprio processo de desenvolvimento, um sistema agrícola e industrial que se complementava e que tinha condições para continuar se expandindo mesmo depois de diminuída a energia procedente do exterior.⁶⁴⁹

No Nordeste, para Delfim Netto, a existência de um excedente de mão-de-obra conjugada a um sistema que não imporia obrigações sociais ao proprietário teria gerado uma classe parasitária que viveria das oportunidades obtidas no passado. Delfim parece estabelecer um diálogo com Furtado, que afirma que as classes agrárias parasitárias bloqueariam as potencialidades da industrialização brasileira e fomentariam a espiral inflacionária na tentativa de manter ou incrementar sua renda relativa em um contexto de estagnação da renda⁶⁵⁰. Já vimos que Delfim não concorda com a conclusão a respeito da espiral inflacionária, mas critica

⁶⁴⁵ Delfim Netto, [1965?], p.59.

⁶⁴⁶ Id., Ibid., p.59-60.

⁶⁴⁷ Cf. Oliveira, 2003.

⁶⁴⁸ Delfim Netto, [1965?], p.60.

⁶⁴⁹ Id., Ibid., p.61.

⁶⁵⁰ Cf. Furtado, 1964.

essa forma de propriedade altamente onerosa para a produtividade. O direito de propriedade não poderia ser maior que a “realização do desenvolvimento econômico com respeito às liberdades fundamentais a que tem direito todo homem, pela simples condição de ser homem”⁶⁵¹. Delfim ainda avança:

Dêsse ponto de vista não há como defender indiscriminadamente o direito de propriedade. Aquele que vive apenas da renda de seus capitais, não contribuindo pessoalmente de nenhuma forma para a solução do problema mais amplo, que é o do estabelecimento de formas de convivência social mais adequadas à realização do homem, não tem porque exigir o respeito à sua propriedade. Nêste caso, em lugar de ser um instrumento socialmente útil, a propriedade passa, de fato, a ser um privilégio. A sociedade precisa defender-se contra a criação de tais privilégios, forçando o uso correto da propriedade, sem eliminar o instrumento, pela sua utilidade.⁶⁵²

No entanto, Delfim se refere a um tipo muito específico de parasita social. Segundo ele, os descendentes dos grandes proprietários, já com educação urbana, teriam poucos vínculos com suas terras e não dependeriam da renda provinda delas para sobreviver. Investiriam na agricultura uma parcela cada vez menor dos rendimentos proporcionados por ela mesma. Uma vez que o desenvolvimento econômico importaria progressivamente a diversificação da produção e consequentemente os trabalhos de administração aumentariam rapidamente, tais proprietários não teriam condições de atender às exigências da propriedade. Assim, ou as culturas seriam substituídas pela pecuária, que exige menos força de trabalho e não desgasta tanto o solo, ou “A solução é caminhar para formas de arrendamento e parceria, que fracionam, de fato a propriedade (e transformam o proprietário absentista em simples rentista, que auferir rendimentos do simples fato de ter um título de propriedade) [...]”⁶⁵³. Para Delfim Netto:

O aspecto mais grave de todo êsse sistema, do ponto de vista social, reside na circunstância de que o proprietário tem que manobrar permanentemente para impedir que os arrendatários e parceiros realizem investimentos na forma de benfeitorias ou na forma de culturas perenes, que criam a oportunidade para reivindicações futuras de indenização. Chegamos, assim, a uma forma socialmente absurda de ocupação do solo, em que o proprietário vive de rendas, não tem qualquer interesse direto em melhorar a produtividade do setor (porque normalmente uma parcela insignificante de seus rendimentos provêm da agricultura) e estimula formas de exploração puramente predatórias do solo.⁶⁵⁴

Outra situação que não é a melhor do ponto de vista social, para Delfim, decorreria de problemas de outra natureza. Na região açucareira do Nordeste, “que domina as melhores terras

⁶⁵¹ Delfim Netto, [1965?], p.62.

⁶⁵² Id., Ibid., p.62-3.

⁶⁵³ Id., Ibid., p.64.

⁶⁵⁴ Id., Ibid., p.65.

da região e circunda os seus centros urbanos mais populosos”⁶⁵⁵, o sistema de preços, devido a um processo de especialização e grande volume de investimentos, levaria a um uso da terra que prioriza a cultura canavieira e produz apenas parte dos produtos de subsistência necessários para a própria sustentação⁶⁵⁶.

Trabalhar na atividade mais rentável não modificaria a situação dos trabalhadores, cujo nível salarial se fixaria pela agricultura de subsistência e, portanto, seria baixo em consonância com a produtividade desta, o que dificultaria a diversificação do consumo e inibiria, portanto, a diversificação dos investimentos. Parte dos substanciais lucros e rendas auferidos pelos proprietários, dessa forma, seriam utilizados na compra de bens de consumo de luxo, encaminhados, portanto, às regiões brasileiras que ofereceriam maior perspectiva de desenvolvimento⁶⁵⁷, conforme já argumentava Celso Furtado:

O problema se agrava porque na medida em que o sistema econômico acomodou-se pela ausência de um forte estímulo ao desenvolvimento, um novo impulso apenas pode ser dado através de um esforço substancial, geralmente incompatível com as estruturas sociais vigentes, o que coloca um problema muito complexo do ponto de vista político, pois exige alterações na estrutura do poder político.

A conclusão mais geral a que se pode tirar destas considerações, refere-se, sem dúvida, ao fato de que o problema agrário tem que ser enquadrado dentro de um programa geral de desenvolvimento e que, dêse ponto de vista, ele não se apresenta como *um problema*, mas como numerosos problemas, cada um com matizes regionais bem definidos.⁶⁵⁸

Nesse contexto, a reforma agrária é importante para aumentar a produtividade e a renda do trabalho e gerar diversificação – pensada naqueles cenários em que há estruturas arcaicas como no Nordeste. Na chamada região sul (que, para Delfim Netto, inclui São Paulo), a agricultura estaria caminhando claramente no sentido de se tornar capitalista e os assalariados necessitariam, isto sim, de uma legislação social que abrigasse seus direitos. No Nordeste, a urbanização acelerada e a baixa produtividade devida a sua estrutura, sobretudo na Zona da Mata, necessitariam de uma “resposta mais pronta”⁶⁵⁹. A forma de efetivação desse projeto é bem específica:

Seria completamente ilusório, entretanto, reduzir o problema a uma distribuição de terras, pois é sabido que sem substanciais investimentos preliminares em educação e outros “inputs” não-convencionais (pesquisas genéticas, agronômicas etc.), os novos proprietários não terão condições para cumprir a sua missão, e, ou terão de ser absorvidos em “fazendas

⁶⁵⁵ Delfim Netto, [1965?], p.66.

⁶⁵⁶ Cf. Id., Ibid.

⁶⁵⁷ Cf. Id., Ibid.

⁶⁵⁸ Id., Ibid., p.70-1.

⁶⁵⁹ Id., Ibid., p.72.

governamentais”, constituídas pela agregação das propriedades fracassadas, ou regredirão a uma agricultura ainda mais primitiva.

A reforma agrária para atingir o seu objetivo (que não pode ser outro que não o enquadramento do setor agrícola dentro do processo de desenvolvimento econômico acelerado), há de ser, portanto, *regional e paulatina*, feita com cuidado e dentro dos limites definidos pelos investimentos preliminares. No Nordeste, ela terá de ser executada simultaneamente com a execução do programa de industrialização, tornando possível a diminuição dos custos de alimentação e a elevação dos salários reais, condições imprescindíveis para uma ampliação rápida do mercado reservado à indústria protegidas pelas vantagens locacionais.⁶⁶⁰

Desse modo, a reforma agrária paulatina e associada a investimentos em educação e tecnologia, integrando a agricultura ao processo de industrialização, seria a solução para o atraso econômico do Nordeste. Quanto à agricultura paulista, que Delfim Netto procurou estudar em mais detalhes⁶⁶¹, também haveria urgência no aumento de produtividade, mas sem necessidade de reforma agrária. Segundo ele, seriam necessários o desenvolvimento de práticas de cultivo adequadas, a intensa capitalização e a seleção de variedades agrícolas mais produtivas. O processo de capitalização e aumento de produtividade já vinha ocorrendo em velocidade relativamente rápida, pois o número de tratores em São Paulo teria praticamente dobrado entre 1953 e 1959, passando aproximadamente de quatorze mil e duzentos (14.200) para vinte e sete mil e seiscentos (27.600). As estimativas da produção futura para a primeira metade do ano de 1962⁶⁶² eram de trinta e uma mil unidades de tratores. Os aumentos de produtividade seriam verificados principalmente nos setores fornecedores da indústria (algodão e amendoim)⁶⁶³. Apesar de que parte do ganho de produtividade que vinha ocorrendo estaria sendo transferido para outros setores da economia, Delfim aponta para a estreita relação entre tais ganhos e as quedas de preço no que se refere aos principais produtos da agricultura paulista⁶⁶⁴:

O expoente praticamente não difere da unidade, o que significa que para os produtos considerados, um aumento de 1% na produtividade produz uma diminuição relativa de 1% nos preços. *Êsses fatos mostram que a agricultura desses produtos trabalha praticamente num regime de livre concorrência e não tem, conseqüentemente, condições para reter uma parcela dos lucros adicionais derivados dos ganhos de produtividade*, o que evidentemente torna mais difícil a solução do problema da capitalização.⁶⁶⁵

⁶⁶⁰ Delfim Netto, [1965?], p.72-3.

⁶⁶¹ Cf. Id., [1965?]; 2009.

⁶⁶² O texto foi redigido no início de 1962.

⁶⁶³ Delfim Netto, [1965?], p.219.

⁶⁶⁴ Cf. Id., Ibid.

⁶⁶⁵ Id., Ibid., p.174, grifo do autor.

O aumento da produtividade, não obstante, deveria ser continuamente estimulado. Segundo Delfim Netto, “com um pouco de esforço e com um planejamento adequado, poder-se-ia reduzir a área coberta com café de 1,4 milhões de hectares para um pouco mais de 500 mil hectares, sem afetar o volume produzido”⁶⁶⁶, liberando, portanto, quase 1 milhão de hectares, um número considerável ao se levar em conta que a área plantada no estado de São Paulo, excetuando-se o café, era de 3,5 milhões de hectares.⁶⁶⁷

Solução completamente diferente daquela proposta para o Nordeste, em que a reforma agrária deveria alterar a estrutura de propriedade e a força de trabalho deveria ser absorvida pelo setor primário até que a produtividade marginal do trabalhador fosse nula.

No que diz respeito à pecuária, os problemas seriam similares aos da agricultura. Delfim Netto defende os estímulos para que se transformasse em pecuária intensiva, com melhores instalações, reorganização da produção, racionalização dos pastos, investimentos em reprodutores etc.⁶⁶⁸:

A importância do setor pecuário (de corte e de leite) numa política de abastecimento só é igualada pela sua importância como elemento equilibrador da propriedade agrícola. Realmente, a integração entre as atividades agrícola e pecuária dentro dos limites permitidos pelos fatores locais e pela tecnologia mais moderna é um dos elementos de maior relevância para o desenvolvimento de uma agricultura mais próspera. O gado é a fonte primária de adubos orgânicos, necessários para complementar a revitalização dos solos e o aumento de produtividade produzidos pelos adubos químicos.

Dentro de uma política agrária de longo prazo seria preciso estudar uma estruturação da propriedade agrícola de forma a que ela, mesmo mantendo a especialização determinada por condições geográficas, tivesse um mínimo de diversificação, inclusive pecuária.

Deve-se, portanto, dar prioridade para aqueles projetos que procuram integrar a atividade agrícola com a pecuária.⁶⁶⁹

As soluções para o aumento da produtividade da agricultura paulista passariam pela facilitação da concessão de crédito de custeio para arrendatários, meeiros e outros trabalhadores da terra, o que aumentaria substancialmente os volumes produzidos. Pela falta de auxílio creditício, os lavradores tenderiam a utilizar técnicas rudimentares na produção, compatíveis com os recursos monetários disponíveis⁶⁷⁰. Além disso,

Como foi exposto anteriormente, há sérias razões para acreditar que a situação concorrencial da agricultura deixa-a sem condições para reter uma parcela

⁶⁶⁶ Delfim Netto, [1965?], p.189.

⁶⁶⁷ Cf. Id., Ibid.

⁶⁶⁸ Cf. Id., Ibid.

⁶⁶⁹ Id., Ibid., p.194-5, grifo do autor.

⁶⁷⁰ Cf. Id., Ibid.

substantial dos ganhos da produtividade que se processam dentro do setor, o que em parte poderia ser corrigido pelos preços mínimos.⁶⁷¹

Tal política, embora existente na época, teria pequena influência sobre a estabilização da área plantada ou sobre o aumento do volume da produção por conta da sua arbitrariedade na fixação dos preços, da “completa ausência de uma política agrícola consciente, capaz de determinar as possíveis repercussões dos preços mínimos sobre a área plantada”⁶⁷² e dos “frequentes atrasos na fixação dos preços mínimos com o intuito de diminuir a responsabilidade da administração federal”⁶⁷³.

Uma vez que o estado teria ocupada praticamente toda a sua área disponível para atividades agrícolas e para a pecuária, os ganhos no volume da produção a partir de então teriam que se dar por meio do aumento da produtividade, que dependeria, entre outras coisas, da recuperação e conservação do solo, o que exigiria investimentos maciços⁶⁷⁴.

Já em 1964⁶⁷⁵, por conta da importância que o tema tomara, Delfim Netto trata com maior diligência a questão da reforma agrária. Dedica um artigo a tratar das duas alternativas que, segundo ele, haviam surgido num período de seis meses: a reforma agrária proposta por Jango, que pretendia modificar a estrutura agrária do país para elevar a produtividade da agricultura e liberar braços para a indústria, e a reforma proposta por Castelo Branco através do Estatuto da Terra, que buscava conservar os homens no campo pela falta de dinamismo do setor industrial na absorção da mão-de-obra proveniente do campo. Segundo Delfim, “Diagnósticos tão antagônicos, realizados pelos mesmos técnicos com uma diferença de menos de seis meses não podem corresponder a um problema real e devem, portanto, refletir uma alta dose de confusão”⁶⁷⁶.

Após resumir toda a argumentação em torno de uma “linha de racionalização”⁶⁷⁷, Delfim Netto lista alguns argumentos para destrinchá-los “à luz da análise da realidade”⁶⁷⁸.

Em primeiro lugar, ele combate o argumento que propõe a reforma agrária por conta da ausência de uma “revolução agrícola” no país. Para Delfim, esse argumento “é completamente irrelevante, porque não existe nenhuma obrigação de o desenvolvimento seguir padrões

⁶⁷¹ Delfim Netto, [1965?], p.213.

⁶⁷² Id., Ibid., p.214.

⁶⁷³ Id., Ibid., p.214.

⁶⁷⁴ Cf. Id., Ibid.

⁶⁷⁵ Embora, segundo o índice da coletânea, a data do artigo consta como 1963, Delfim Netto já se refere ao início do governo Castelo Branco e ao Estatuto da Terra, criado no final de novembro de 1964, o que nos leva a concluir que se trata de um texto do final de 1964 ou início de 1965.

⁶⁷⁶ Delfim Netto, [1965?], p.257-8.

⁶⁷⁷ Id., Ibid., p.258.

⁶⁷⁸ Id., Ibid., p.262.

històricamente determinados”⁶⁷⁹. Não obstante, essa “revolução” nem seria necessária, pois em nenhum momento do desenvolvimento brasileiro a agricultura teria sido um grande obstáculo ao processo, liberando suficiente mão-de-obra para ser absorvida pelo setor industrial e sendo “um instrumento dúctil na transferência de recursos para o setor secundário e terciário”⁶⁸⁰. Assim, “Com tal passividade a respondendo com relativa rapidez aos estímulos externos (tanto do setor urbano como do mundo exterior) porque [sic] haveria de verificar-se uma revolução agrícola?”⁶⁸¹.

Para Delfim Netto, a produtividade no setor agrícola brasileiro só não teria aumentado nos setores de subsistência. Teria havido um aumento substancial nos produtos fornecedores da indústria – algodão e amendoim. Isso se deveria a algumas razões. A primeira delas é que os “empresários agrícolas”⁶⁸² dedicariam os melhores tratos da terra à “cash crop”, isto é, a agricultura em grande escala voltada para o lucro. Em segundo lugar, por conta da ausência de pesquisas genéticas intensas e da produção em larga escala de sementes selecionadas, “a única forma de elevar a produtividade por área”⁶⁸³ seria através de adubos e inseticidas, que, por sua vez, demandariam grande volume de capital circulante, que não estaria disponível para as culturas tradicionais de subsistência. Assim, nem mesmo quando a resposta da produção à intensificação do uso de adubos e inseticidas fosse muito boa, esses produtores poderiam competir com aqueles que teriam maior disponibilidade de capital. Por último, “e, mais importante do que tudo isso, sendo o fator terra relativamente abundante, a forma mais econômica de aumentar a produção para o empresário privado é combinar terra e homem dentro dos coeficientes técnicos tradicionais”⁶⁸⁴, através da ampliação da área cultivada em vez da intensificação do cultivo sobre uma mesma área⁶⁸⁵.

Em relação ao segundo argumento, de que a indústria brasileira exigiria rápida ampliação do mercado e, por isso, seria antes necessário aumentar a demanda agrícola – argumento do Estatuto da Terra de Castelo Branco –, seria real na necessidade do aumento da demanda, mas falso na solução proposta: “Seria, de fato, a primeira vez na história que teríamos uma aceleração do desenvolvimento (não propiciado por uma ampliação do comércio exterior) com uma ampliação do setor primário”⁶⁸⁶. “Como é claro, uma indústria de massa, exige uma

⁶⁷⁹ Delfim Netto, [1965?], p.262.

⁶⁸⁰ Id., Ibid., p.262.

⁶⁸¹ Id., Ibid., p.263.

⁶⁸² Id., Ibid., p.264.

⁶⁸³ Id., Ibid., p.264.

⁶⁸⁴ Id., Ibid., p.265.

⁶⁸⁵ Cf. Id., Ibid.

⁶⁸⁶ Id., Ibid., p.265.

sociedade de massa e não é razoável supor que tal possa realizar-se sem um intenso processo de urbanização”⁶⁸⁷. Por isso, prossegue Delfim, “Chegamos assim, à conclusão de que a idéia de fazer o desenvolvimento econômico realizar-se por uma elevação da produtividade dentro do próprio setor agrícola equivale a alguém querer levantar-se pelos próprios cabelos”⁶⁸⁸.

Delfim Netto diz que “Um desenvolvimento econômico *fechado dentro do setor agrícola* corresponde ao absurdo de um desenvolvimento sem profundas mudanças da estrutura da oferta e da procura”⁶⁸⁹:

No panorama geral da agricultura brasileira, os problemas da dimensão e da escassez da terra têm, portanto, importância diminuta e *é uma simples crença, não apoiada em nenhum elemento da realidade, a idéia de que a transferência de mão de obra entre propriedades e regiões, seja por si só capaz de aumentar o volume da produção*. Os aumentos de produção que poderiam advir teriam, pois, que derivar de uma melhor tecnologia, resultado que pode ser obtido sem realizar aquelas transferências, aumentando o nível de assistência governamental ao setor agrícola.⁶⁹⁰

Portanto, a política agrária deve ser colocada em prática em função do setor industrial.

Além disso, já que no Brasil o fator capital seria escasso em relação ao fator trabalho, a utilização de técnicas produtivas economizadoras de mão-de-obra, no curto prazo, não conduziria à maximização da taxa de crescimento econômico com os recursos disponíveis. Assim, “não só haverá diminuição do crescimento potencial da oferta de bens e serviços, como menor será a capacidade de absorção da crescente oferta de mão de obra”⁶⁹¹.

Delfim Netto conclui:

O que é preciso, é encontrar formas mais eficazes de dinamizar o setor industrial e corrigir rapidamente as diferenças entre os custos privados e os custos sociais derivados do descompasso entre os preços relativos da mão de obra e capital e as disponibilidades reais desses fatores. E, paralelamente, enquanto não for possível absorver nos centros urbanos os excedentes de mão de obra, utilizá-los com *técnicas de mão de obra intensivas*, na formação de capital social através de uma inteligente ação governamental.

Em lugar de nos fixarmos na idéia de aproveitar a mão de obra excedente na produção de alimentos, que tem crescido sempre que recebe estímulo da demanda, *devemos formular um programa de obras que a transforme em capital social, proporcionando economias externas para todo o sistema econômico*.

Reduzido às suas verdadeiras proporções, parece-nos que o Estatuto da Terra ainda que fosse eficaz, modificaria de maneira muito pouco substancial o atual panorama do desenvolvimento econômico brasileiro. Em compensação, ele será um extraordinário aglutinador de forças de oposição ao Governo Federal.

⁶⁸⁷ Delfim Netto, [1965?], p.266.

⁶⁸⁸ Id., Ibid., p.271.

⁶⁸⁹ Id., Ibid., p.271-2, grifo do autor.

⁶⁹⁰ Id., Ibid., p.275-6, grifo do autor.

⁶⁹¹ Delfim Netto et. al., 1965, p.9.

Seria lamentável, que o Sr. Presidente da República se deixasse dominar por uma idéia fixa que não corresponde, de fato, ao problema real da sociedade brasileira neste momento e viesse a gastar na sua aprovação preciosas energias de que o Brasil tanto necessita.⁶⁹²

Para Delfim, o Programa de Ação Econômica do Governo (1964-66), lançado em 1964, não estaria recebendo a devida atenção, “quer como um documento onde se equaciona globalmente a situação brasileira, quer como uma nova tentativa metodológica de programação global numa sociedade politicamente descentralizada”⁶⁹³.

É necessário compreender suas críticas ao programa no que se refere ao capítulo da agricultura, o único sobre o qual se debruçou no texto, durante um seminário realizado na FCEA-USP em outubro de 1964. Delfim Netto resume o capítulo da agricultura no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) em três proposições fundamentais, ou melhor, o Programa teria exposto três problemas da agricultura brasileira, a saber: a disparidade no crescimento do setor agrícola comparado ao setor industrial, a expansão do setor agrícola através da extensão da fronteira agrícola, em vez da adoção de novas práticas de exploração em áreas tradicionalmente cultivadas, e o predomínio da itinerância na expansão do setor agrícola, que seria pouco sensível para responder aos estímulos da demanda criados pela industrialização e urbanização. O Programa concluiria que a expansão da economia brasileira estaria ameaçada pela agricultura, um setor retardatário⁶⁹⁴.

Para refutar a primeira proposição do Programa, Delfim Netto enuncia que “Em condições de ‘crescimento harmônico’, as taxas [de crescimento] dos dois setores deveriam estar entre si como estão as elasticidades-renda das demandas de produtos agrícolas e industriais”⁶⁹⁵. Como a taxa de crescimento entre agricultura e indústria atingira a proporção de 1:2,5, Delfim aponta brevemente para o fato de que a elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas seria da ordem de 0,5, conforme citado no programa, enquanto a da demanda de produtos industriais seria certamente maior que 1, ou seja, perfeitamente compatível com o crescimento dos dois setores.⁶⁹⁶

Argumenta o programa que se existir uma disparidade entre a demanda e a oferta de produtos agrícolas, os preços dos produtos agrícolas deverão crescer mais rapidamente do que os preços dos produtos industriais e os seus “efeitos cumulativos, no tempo, representarão uma pressão inflacionista de intensidade crescente”.

⁶⁹² Delfim Netto, [1965?], p.276-8, grifo do autor.

⁶⁹³ Id., Ibid., p.265, p.279-80.

⁶⁹⁴ Cf. Id., Ibid.

⁶⁹⁵ Id., Ibid., p.282-3.

⁶⁹⁶ Cf. Id., Ibid.

É evidente que o argumento será válido apenas se a oferta a longo prazo dos produtos agrícolas fôr inelástica com relação aos preços reais (hipótese formulada na proposição 3). A prova da proposição é relativamente simples, porque se dispõe de dados de preços para os dois setores.

Ao tentar prová-la, entretanto, o Programa fica em situação ainda mais delicada do que o Plano Trienal quando fêz a mesma afirmação. De fato, no Plano Trienal utilizaram-se os deflatores implícitos para provar que a agricultura vem explorando a indústria, sem atentar para o fato de que o deflator industrial parece possuir um sério viés para baixo. Na análise do Plano Trienal, entretanto, muitos críticos mostraram êste ponto e apontaram para a circunstância de que os índices de preço no atacado indicavam exatamente o contrário.

Ora, como resolveu o problema o Programa? Simplesmente fornecendo as duas informações contraditórias, sem dizer nada a respeito, a não ser que elas “sugerem conclusão diferente”.

A primeira proposição não foi, portanto, provada.⁶⁹⁷

Delfim passa para a segunda proposição.

À afirmação feita pelo PAEG de que o declínio da fertilidade nas áreas velhas não estaria sendo compensado pelo emprego de nova tecnologia, ele contrapõe uma indagação: “E deveria sê-lo?”⁶⁹⁸. Segundo Delfim, o Programa não se conformaria com o fato de que o aumento da produção agrícola se devesse mais à ampliação da área que ao aumento da produtividade por área. Para ele, “Há muitas razões pelas quais, neste momento, é mais econômico do ponto de vista individual e conveniente do ponto de vista social o crescimento em extensão do setor agrícola”⁶⁹⁹.

Isso ocorreria, em primeiro lugar, porque o “empresário agrícola”⁷⁰⁰ só investiria em técnicas para a recuperação do solo velho quando os custos em transporte, derivados do distanciamento em relação aos centros consumidores, fossem altos o suficiente para cobrir as diferenças de produtividade entre as novas tecnologias e a produtividade natural das fronteiras agrícolas. Em outras palavras, naquele momento seria menos rentável para os *empresários agrícolas* investir em agricultura intensiva mais próxima aos centros urbanos do que expandir as fronteiras agrícolas. Em segundo lugar, para Delfim, os dados mostrariam que a utilização da força de trabalho seria quase proporcional ao aumento da área cultivada, o que absorveria o excedente de mão-de-obra que não podia ser absorvido pelo setor industrial⁷⁰¹.

Considerando que a produtividade marginal do capital seria “mais elevada no setor industrial que no setor agrícola e quando se lembra que neste setor existe maior possibilidade

⁶⁹⁷ Delfim Netto, [1965?], p.283-4.

⁶⁹⁸ Id., Ibid., p.287.

⁶⁹⁹ Id., Ibid., p.287.

⁷⁰⁰ Id., Ibid., p.287.

⁷⁰¹ Cf. Id., Ibid.

de aplicação de técnicas poupadoras de capital”⁷⁰², a situação descrita acima seria conveniente para o país⁷⁰³:

Uma unidade de capital que possa ser utilizada alternativamente na agricultura ou na indústria, deve ser aplicada no segundo setor. De fato, utilizando o capital no setor industrial criamos emprêgo urbano e aumentamos a demanda de produtos agrícolas, sem prejudicar em nada a produção, porque pode-se supor que a produtividade marginal do trabalhador (ainda que não a produtividade marginal do trabalho) seja nula.

Utilizando essa unidade de capital no setor agrícola temos que se libera mão de obra (que não encontra emprêgo urbano), mas não se aumenta a produção global: substitui-se mão de obra por capital.

Êsses resultados são evidentes quando se lembra que no nível atual da economia brasileira, *os fatores capital e mão de obra são substitutos na agricultura e complementares na indústria*. O grande problema da agricultura brasileira é o aumento da sua demanda, a fim de que ela possa utilizar tôda a sua potencialidade sem criar para si mesma, problemas de preço. Em outras palavras, o grande problema da agricultura brasileira é o ampliar-se ainda mais o desenvolvimento industrial.

Quando cresce em extensão, portanto, o setor agrícola permite não apenas que se maximize a produtividade marginal do capital, mas também a taxa de utilização da mão de obra, dois resultados altamente desejáveis em qualquer caminho de expansão para o desenvolvimento.

A segunda proposição deixou, assim, de ser provada.⁷⁰⁴

A terceira proposição igualmente não se sustentaria: “Em poucas palavras: *as diferenças apontadas entre oferta e procura, podem perfeitamente, pela sua magnitude, não indicar qualquer disparidade real entre oferta e procura, mas ser consequência de erros de amostragem*”⁷⁰⁵. Baseando-se em trabalho de Sergio Alberto Brandt, que trabalhava na Divisão de Economia Rural da Secretaria da Agricultura do estado de São Paulo, Delfim afirma que pequenas mudanças nos preços dos produtos agrícolas poderiam proporcionar aumentos da oferta. Ao contrário do que afirmaria o Programa, a elasticidade-preço da oferta de produtos agrícolas não seria próxima de zero.

É óbvio, entretanto, que como os produtos são de cultura alternativa, a cobertura dos déficits implicaria em mudanças dos preços relativos.

Diante desses dados a terceira proposição é rejeitada. Isso mostra que a conclusão do Programa é uma simples crença que emergiu da abundante bibliografia cepalina sobre o assunto.⁷⁰⁶

Fica patente que, neste trabalho de 1965, Delfim Netto não menciona mais a necessidade da reforma agrária nordestina, mas propõe caminhos alternativos. Ele já vê o papel da agricultura na industrialização, que é ampliar a oferta a baixos preços em extensão e

⁷⁰² Delfim Netto, [1965?], p.290.

⁷⁰³ Cf. Id., Ibid.

⁷⁰⁴ Id., Ibid., p.290-1, grifo do autor.

⁷⁰⁵ Id., Ibid., p.296, grifo do autor.

⁷⁰⁶ Id., Ibid., p.298.

intensidade, e drenar mão-de-obra para os setores de maior produtividade e nos quais a elasticidade da demanda cresce relativamente mais – o caso da demanda industrial.

3.4 – Síntese dos posicionamentos de Delfim Netto

Do início de sua carreira até 1965, Delfim Netto demarca sua posição em relação ao paradigma estruturalista desenvolvido por Celso Furtado, expoente da Cepal no Brasil, ao mudar os termos do debate para tentar superá-lo. Assim como Furtado, ele defende a alteração de *estruturas*, mas se refere, não obstante, a variáveis fundamentalmente quantificáveis de caráter histórico linear, sem que realmente se enfrentem as estruturas sociais e políticas do país. Assim, Delfim Netto ingressa no universo furtadiano para refutá-lo, e o faz trazendo seu próprio instrumental de análise. De alguma forma, ele segue o Roberto Campos liberto da influência estruturalista.

Existe uma relação com os chamados “desenvolvimentistas nacionalistas”⁷⁰⁷ que é preciso mencionar. Estes eram os economistas que, grosso modo, encontravam-se no Clube dos Economistas, na década de 1950, e publicavam na *Revista Econômica Brasileira*, e aqueles que divulgavam suas ideias na revista *Cadernos do Nosso Tempo*, editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp), que viria a se tornar o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), entre outros, tais como Celso Furtado, Romulo Almeida, Lucio Meira, Américo Barbosa de Oliveira, Accioly Borges etc. Para eles, de forma geral, o atraso da economia e da sociedade brasileiras teria, como solução histórica, a industrialização planejada e um conjunto de reformas econômicas e sociais⁷⁰⁸. Delfim Netto faz uma releitura disso, quase como se quisesse dizer que, por exagerado sociologismo ou falta de conhecimento econômico, os nacionalistas não percebem que a mecânica do desenvolvimento está dada e que é preciso apenas aperfeiçoá-la. Para ele, os países capitalistas desenvolvidos já estavam caminhando no sentido de um estado de coisas satisfatório, isto é, a maximização da taxa de desenvolvimento, a extensão de seus benefícios a todos os cidadãos e a descentralização do poder político de modo que esses cidadãos pudessem desfrutar livremente dos benefícios do desenvolvimento.

Delfim, por outro lado, acreditava na contribuição do capital estrangeiro para a industrialização brasileira, ainda que, como os desenvolvimentistas nacionalistas, defendesse limites e regras de atuação. Além disso, a internalização da produção de bens de capital não parece ter importância fundamental contanto que houvesse recursos suficientes para a importação dos bens necessários, o que foi um aspecto fundamental do *milagre econômico*.

⁷⁰⁷ Bielschowsky, 2000, p.127.

⁷⁰⁸ Cf. Id., Ibid.

Delfim Netto acreditava em medidas de curto prazo para o controle inflacionário e, em geral, para a resolução de gargalos da economia. Um dos traços mais discrepantes entre Delfim e os nacionalistas, além disso, diz respeito à preocupação com as condições de emprego, pobreza e cultura da população brasileira. Delfim chegará a defender a reforma agrária no Nordeste e, como medida integrada, a industrialização da região em benefício de todo o país. As questões sociais, no entanto, passam longe do primeiro plano de suas preocupações, ou melhor, estão associadas à realocação efetiva dos fatores produtivos, inclusive a mão-de-obra através da educação para o aumento da produtividade, com menos pessoas no campo, salários módicos, o que, portanto, subordina-se ao planejamento em favor da acumulação de capital. O Brasil poderia se industrializar sobre a desigualdade.

As decisões da sociedade sobre o processo de produção são dissociadas da distribuição do poder político, da organização social e das contradições assim criadas, que se tornam, assim, variáveis intervenientes em seu modelo. O planejamento, neutro em si mesmo, daria conta das decisões sobre o processo de produção. Tomadas tais decisões pelos planejadores, ou seja, o setor tecnocrático – sob o manto da *coletividade* –, restaria a tarefa de retrain o consumo global para reinvestir a taxa do produto no nível estabelecido como necessário. Essa retração teria dois caminhos: o primeiro seria o surgimento de uma *vontade nacional*, que o próprio Delfim considera mística, acima dos desejos particulares, que se objetivasse em uma liderança política consentida, capaz de conciliar, em certa medida, as classes em luta pelo produto global e de realizar a poupança através do sistema tributário. O segundo caminho seria a *coação política*, necessária para que as classes sociais do lado fraco da desigualdade fossem contidas à força. Em outras palavras e ainda utilizando os termos de Delfim Netto, seria o único meio efetivo para que a coletividade de um país subdesenvolvido suportasse o sacrifício do desenvolvimento econômico acelerado.

Delfim Netto faz uma consideração superficial a respeito da especificidade do capitalismo no Brasil, que é levada em conta apenas quando devidamente quantificada e pronta para ser colocada em modelos. Embora supostamente houvesse vários caminhos para o desenvolvimento, o caminho *ótimo* seguiria os passos que teriam sido seguidos de uma forma ou de outra pelos EUA e Europa Ocidental no século XIX e pelo Japão e União Soviética no século XX. Nesse sentido, o país estaria apenas aplicando um modelo de sucesso disponível a qualquer país: acumulação de capital puxada pela indústria. Trata-se, então, de sanar as imperfeições impregnadas na economia brasileira de modo que ela pudesse decolar, e seu desenvolvimento pudesse adquirir o automatismo característico das economias centrais.

Em relação à agricultura, Delfim Netto defende principalmente o aumento da produtividade. Embora ele tenha aventado a possibilidade de alterar a estrutura da propriedade, essa não seria uma condição *sine qua non*. Trata-se, isto sim, de fortalecer o papel que a agricultura deve desempenhar no interior do processo de industrialização e, portanto, do desenvolvimento econômico: a liberação de braços para a indústria, o aumento da capacidade para importar, o barateamento dos produtos – com maior fornecimento de divisas – através do aumento da produtividade e a constituição de um mercado consumidor agrícola para os produtos industriais.

Com base nesses elementos, Delfim Netto concebe que o subdesenvolvimento é um estado temporário. Essa característica tem importância não apenas por revelar o *modus operandi* da produção intelectual do autor, mas também, o que não é pouco, por revelar efetivamente aquilo que, em termos econômicos e sob a ótica de Delfim, representava o atraso brasileiro. Nesse sentido, Delfim Netto não se preocupava em levar em conta a análise do atraso brasileiro nos termos em que autores nacionalistas o colocavam. Para ele, não importava a estrutura das classes sociais e menos ainda suas raízes históricas, *a não ser à medida que afetavam a eficiência econômica da sociedade em seus diferentes setores e espaços*.

Em outras palavras, assumindo a postura de que há um caminho ótimo de desenvolvimento para todas as economias capitalistas, Delfim Netto pretendeu revelar os elementos *ilógicos* do sistema em que operava o Brasil comparando-o com as economias capitalistas avançadas. Essa revelação não irá se materializar na defesa de rupturas como a reforma agrária para que se desse fim a uma classe dominante representante do atraso, por exemplo, conforme defenderam vários nomes nacionalistas como Furtado, mas sim na defesa de medidas de política econômica por parte do poder central que conduzissem todo o sistema à lógica capitalista em sua maior efetividade possível dentro das condições dadas.

Assim, Delfim se incumbiu da tarefa de fornecer ao Estado o manual de instruções para a superação do subdesenvolvimento brasileiro com base no melhor conhecimento possível da realidade, nos termos da ciência econômica do seu tempo. Desse fato decorrem seus trunfos e suas fraquezas, e certamente se encontra na sua forma de atuação como tecnocrata. Em termos gerais, esse manual de instruções tomou a forma de modelos matemáticos que Delfim Netto construiu baseando-se nos modelos desenvolvidos nos países centrais do capitalismo, mas reformulados sobre as bases dos dados científicos da realidade nacional. A confecção cuidadosa e a verificação de dezenas de modelos serviriam aos propósitos do desenvolvimento nos termos colocados por ele, desde a determinação do tamanho mais produtivo da propriedade agrícola e da determinação da parcela do excedente que deveria ser reinvestida na produção até as

instruções detalhadas para se combater a inflação com base em estudos minuciosos sobre suas causas e a definição do preço mais adequado para a taxa de câmbio.

Desse modo, Delfim Netto se empenhou no alcance de resultados formais dos modelos econômicos aplicados à realidade. Não havia uma *utopia*. Eliminada a possibilidade de um processo de desenvolvimento inclusivo e democrático, seu trabalho perfeccionista poderia servir com primor a interesses diversos que possuísem em comum a postulação da acumulação de capital independentemente de seus custos sociais.

Capítulo 4 – A economia política da ditadura militar, 1964-74

Delfim (no centro) e os assessores que levou de São Paulo para o Ministério da Fazenda, no Rio, em março de 1967, um dia antes da posse. Fonte: Valor Econômico, “O Homem que se Reinventou”, 2012.

Neste capítulo, buscamos desvendar o pensamento e a atuação política de Delfim Netto no interior da conjuntura política e econômica dos anos 1960 no Brasil. Na seção 4.1, buscamos compreender as disputas internas do regime surgido com o Golpe e, assim, traçar alguns elementos essenciais na escolha de Delfim Netto como o líder e porta-voz do novo caminho de desenvolvimento para o capitalismo no Brasil. Em seguida, na seção 4.2, apresentamos os elementos mais importantes do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), cujos objetivos declarados foram combater a inflação, reformar o sistema financeiro nacional, diminuir as desigualdades sociais e atrair investimentos externos. Depois disso, na seção 4.3, analisamos o pensamento de Delfim Netto enquanto homem público, de sua nomeação para a Secretaria da Fazenda de São Paulo em 1966, passando por sua nomeação para ministro da Fazenda em 1967, até o fim do governo Médici em 1974 e, enfim, a espécie de exílio político de Delfim em Paris. Na seção 4.4, expomos e interpretamos o *milagre econômico* (1968-73) e, na seção 4.5, analisamos a visão posterior de Delfim em relação ao fenômeno.

Antes de ser alçado ao seu primeiro grande cargo político em 1966, quando assumiu, por indicação de Roberto Campos, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo no governo Laudo Natel, Delfim Netto já tinha construído uma “rede” que lhe dava cada vez mais acesso a instâncias determinantes. Sua trajetória foi rápida. Doutorou-se em 1958, quando foi eleito vice-

presidente da Ordem dos Economistas de São Paulo, além de se tornar assessor econômico da Associação Comercial de São Paulo, onde teve acesso a especialistas estrangeiros de inclinação liberal, e integrar, a partir de 1959, a equipe de planejamento do governador paulista Carvalho Pinto. Em 1963, Delfim Netto se torna catedrático em Análise Macroeconômica na Universidade de São Paulo com seu livro de 1962, *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, que seria reeditado em 1966. No mesmo ano em que Delfim publica *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira*, 1965, ele ingressa no Conselho Nacional de Economia por indicação de Roberto Campos e no Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN), órgão de assessoria econômica do governo Castelo Branco. Em seguida, em 1966, participa do Encontro de Itaipava e consolida sua importância na determinação dos rumos das ciências econômicas no Brasil através de atuação teórica e prática na formulação e desenvolvimento de cursos de pós-graduação em Economia. Ele participa inclusive no levantamento de recursos para as atividades do IPE-USP. Sua influência na FEA-USP é testemunhada pelo fato de que muitos de seus alunos próximos, incluindo parte dos *Delfim Boys*, tornaram-se professores na mesma faculdade.

De 1966 a 1974, Delfim teve vigorosa produção intelectual, embora seja de tipo diferente daquela apresentada até então. Além dos diversos artigos e discursos que publicou ao longo do período como ministro a partir de 1967, também republicou e escreveu obras mais extensas. Em 1966, reeditou seu livro *Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico*, de 1962, sem mudanças substanciais no conteúdo, com a alteração do título para *Planejamento para o Desenvolvimento Econômico* – o que, como já aventamos, não é um acontecimento irrelevante naquele contexto histórico e pode ter representado uma forma de extrapolar o universo acadêmico de modo a buscar visibilidade. Em 1967, publicou *O Café do Brasil*, em parceria com Carlos Alberto de Andrade Pinto. No ano seguinte, escreveu um relatório sobre a política econômica e financeira que vinha sendo desenvolvida por ele desde 1967 como ministro da Fazenda, em cuja contracapa se inscrevia “Para uso exclusivo dos membros do Congresso Nacional”⁷⁰⁹, tendo sido esse documento preparado no início de 1968 para uma exposição na Câmara dos Deputados em março de 1968⁷¹⁰. Em 1969, publicou um livro em parceria com Affonso Celso Pastore e Eduardo Pereira de Carvalho, intitulado *Agricultura e Desenvolvimento no Brasil*. Em 1970, teve publicado seu curso de Economia Brasileira na FCEA-USP como parte do Curso de Economia Regional que foi ministrado na mesma faculdade. Todo o restante de sua produção intelectual até 1974, com

⁷⁰⁹ Delfim Netto, 1968f.

⁷¹⁰ Macarini, 2006, p.488.

exceção de dois prefácios em 1973 e 74, consistiu de discursos, palestras, depoimentos em jornais e declarações públicas.

A partir desse ano, 1967, Delfim Netto passou a tratar as variáveis de política econômica com mais especificidade – da taxa de juros à política cambial, passando pela inflação, política salarial e assim por diante. O período é marcado por discursos e palestras como ministro, ou seja, sua particularidade é que as próprias concepções e afirmações de Delfim estão carregadas da aura oficial do cargo. Em linhas gerais, pouco se altera em relação ao que foi teorizado até então. Ele reconhece de forma mais madura os conflitos de interesse presentes na sociedade brasileira e, de início, tenta concertá-los em torno do ideal do desenvolvimento conforme ele o concebia. Com base nos conflitos cada vez mais acirrados, Delfim Netto reafirma, em 1968, a alternativa da coação política ao defender que o Ato Institucional nº 5 (AI-5) seria insuficiente para realizar as modificações de que o Brasil carecia. A própria Constituição de 1967 deveria poder ser alterada.

Delfim continua a defender que o mercado externo seria a melhor saída para superar os gargalos que obstaríam o desenvolvimento brasileiro. Seu papel seria, entre outras coisas, o de uma espécie de amortecedor para as tensões inflacionárias até que se concluíssem as alterações necessárias na estrutura produtiva do país sob a égide do governo.

É interessante notar que Delfim Netto defendia um projeto político que passava pela constituição de uma burguesia nacional. O Estado deveria fazer aquilo que os empresários não teriam sido capazes até então e, assim, dar-lhes o impulso para o amadurecimento como classe social. Nesse sentido, segundo Delfim, os militares no poder, supostamente neutros e sem compromissos classistas, seriam o meio perfeito para a modernização do país e a superação do atraso. Durante todo o período, Delfim Netto busca caracterizar as questões econômicas como meramente técnicas, ou seja, assunto para especialistas, como se verá adiante. Essa produção intelectual será aqui colocada à prova. Depois de apresentarmos o PAEG e o modo como Delfim Netto interpretou a política econômica de 1964 a 1967, analisaremos o *milagre econômico* através de seus dados reais e partindo das principais medidas de política econômica que lhe serviram de base.

Para que se caminhe em direção à compreensão da ação política de Delfim Netto em seu papel de tecnocrata, esse capítulo discute sua forma de inserção na ditadura militar. O regime autocrático que se seguiu ao Golpe de 1964, em primeiro lugar, teve características peculiares em relação àqueles que se instauraram em outros países periféricos, como a

Argentina e o Chile. O regime político brasileiro passou por diferentes arranjos institucionais⁷¹¹ e, entre 1968 e 1974, apesar da inequívoca permanência de contradições internas, delimitam-se mais claramente as forças dominantes e os espaços de poder.

Isso nos interessa porque significa que, no interior do movimento golpista, diferentes grupos com projetos nacionais excludentes tiveram de disputar espaço de atuação. Não obstante, a frustrada tentativa golpista em 1961 ensinou a lição de que uma base social de apoio mais ampla era necessária para o sucesso da empreitada golpista⁷¹². A necessidade de acomodação de diversos interesses levou, por isso, em 1964, a que não houvesse um movimento propositivo prontamente após a tomada de poder, mas garantiu a sobrevivência do regime político enquanto se realizavam as disputas hegemônicas em seu interior. Essa relativa estabilidade política, então, serviu como base para as disputas entre as diferentes facções das classes dominantes, garantindo, ao mesmo tempo, o controle irremovível das liberdades políticas dos trabalhadores urbanos e rurais, dos estudantes e dos movimentos sociais. A partir de 1968, esse jogo político resulta na hegemonia de um projeto nacional que, priorizando o crescimento econômico, leva o *bolo* a crescer consideravelmente, mas falha em se apresentar como processo sustentável de crescimento econômico ao enfrentar crises que revelam suas deficiências intrínsecas.

Partimos da constatação de que a primeira metade da década de 1960 representou um *divisor de águas* na história brasileira, pois a realidade social e econômica do país exigia, cada vez mais, a tomada de posicionamento por parte dos diferentes atores sociais. Como se depreende dos três primeiros capítulos dessa pesquisa, pode-se dizer que tal exigência se deveu ao fato de que o desenvolvimento brasileiro se encontrava em uma encruzilhada, e a decisão a respeito de seu encaminhamento coletivo – isto é, no âmbito político – era condição necessária para o estabelecimento de objetivos claros por parte do Estado, que deveria alçá-lo a uma nova fase.

Desenharam-se vários caminhos possíveis ao longo das décadas anteriores, mas dois se sobressaíram e se tornaram hegemônicos. Grosso modo, o primeiro, nacionalista e democrático, tomou forma mais concreta no interior do projeto político-econômico de João Goulart com a participação de Celso Furtado. O segundo, não nacionalista e autocrático, foi aquele que venceu em 1964. Ele representou o surgimento de uma coalização que, antes de mais nada, vetaria a qualquer custo o caminho das massas, e que apenas posteriormente discutiria e negociaria a viabilidade de um projeto específico.

⁷¹¹ Cf. Cruz & Martins, 2008.

⁷¹² Cf. Id., Ibid.; Chirio, 2012.

A falta de unanimidade na definição do caminho que seria construído após a *destruição do primeiro projeto* refletiu-se claramente nas disputas internas do novo regime surgido com o Golpe de 1964. Um de seus poucos denominadores comuns foi a alegada necessidade de contenção do comunismo e a consequente internacionalização da economia brasileira com apoio militar e financeiro dos Estados Unidos e, como tentaremos mostrar adiante, das *elites econômicas* do Sudeste.

Tais disputas internas levaram ao ajustamento do componente autocrático do regime ao sabor das circunstâncias e, pelo modo como se deram, o qual veremos adiante, rapidamente produziram desgosto nos *representantes políticos* das classes dominantes que haviam apoiado o Golpe – particularmente no Sudeste do Brasil, como é o caso de Adhemar de Barros e Carlos Lacerda, entre tantos outros, que, mais cedo ou mais tarde, tornaram-se opositores ao regime⁷¹³.

Nesse ínterim, o discurso anticomunista e de segurança nacional foi importante e recorrente⁷¹⁴. Tal discurso, assim como as denúncias genéricas contra a corrupção, foi a escusa para que as facções burguesas dominantes no Brasil abandonassem quaisquer anseios de uma coalização democrática com as classes trabalhadoras. Essas facções assistem, então, inertes à tomada de poder pelos militares e lhes confiam seu poder político – tolerando o recorrente fechamento do Congresso, o cerceamento das liberdades democráticas e mesmo a tortura de seus próprios líderes políticos, intelectuais, jornalistas etc. – em benefício de seus interesses corporativos. Vamos tentar discutir a inserção de Delfim Netto nesse contexto político brasileiro mais amplo. Dessa forma, buscaremos compreender em que medida o *milagre* foi mesmo *do Delfim*, bem como *a quem* serviu esse movimento real com homônimo sagrado.

4.1. – O sorbonismo, a linha dura e a escolha de Delfim Netto

Composto por forças amplas, o movimento golpista se baseou em uma complexa coalizão que reunia “praticamente todas as facções das classes dominantes (do rural ao urbano, do arcaico ao moderno, do nacional ao estrangeiro, do produtivo ao parasitário) juntamente com ponderáveis parcelas da pequena-burguesia, das profissões liberais e da nova classe média burocratizada, com suas respectivas representações no plano político-partidário”⁷¹⁵. Sua face militar integrava correntes igualmente díspares, como “legalistas históricos” e “conspiradores incansáveis”⁷¹⁶.

⁷¹³ Cf. Chirio, 2012.

⁷¹⁴ Cf. Chirio, 2012; Cruz & Martins, 2008.

⁷¹⁵ Cruz & Martins, 2008, p.12.

⁷¹⁶ Id., Ibid., p.12.

A despeito da falta de unanimidade, havia polos de atração no sistema político brasileiro nos anos 1960. Um deles foi o chamado *sorbonismo*. Tratava-se de uma corrente de pensamento que tomou corpo majoritariamente no meio militar no Brasil, mas que também teve seus adeptos civis; como tal, apresentou uma alternativa real de poder para a consolidação dos caminhos trilhados com o Plano de Metas de JK. A origem social do movimento remete à participação dos militares em diferentes movimentos nas décadas anteriores: a chamada Revolução de 1932, a resistência contra Vargas e o Estado Novo e a aliança com os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial.

A Escola Superior de Guerra, criada em 1949 sob o fantasma da Guerra Fria e diretamente subordinada ao Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, destinada a desenvolver e a consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de assessoramento e direção superior e para o planejamento do mais alto nível, era um recanto do sorbonismo que assumiria cada vez mais um papel relevante nas discussões sobre o desenvolvimento da nação. De fato, após o Golpe de 1964, os partidários da ESG, isto é, os sorbonistas, consideravam-se a força político-ideológica mais qualificada para dirigir a coalizão golpista. Isso se deveu ao fato de que, ao longo da década de 1950 e da primeira metade da década de 1960, os militares se deram conta de sua capacidade de formular questões atinentes ao desenvolvimento brasileiro e oferecer saídas viáveis. Seu pensador político mais influente foi o general Golbery, enquanto seu mais influente pensador econômico foi ninguém menos que o próprio Roberto Campos agora completamente liberto da influência do estruturalismo.⁷¹⁷

Castelo Branco, munido de um invejável desempenho acadêmico, de sua reputação de apolítico e legalista e de sua excelente folha de combate, além de sua posição hierárquica dominante, recebeu apoio geral dos líderes militares e civis do movimento golpista para assumir a Presidência. De fato, Castelo esperava devolver o poder aos civis na data prevista para as próximas eleições presidenciais, marcadas para 1965, isto é, assumia como sua função principal a normalização política do país. Em pouco tempo, no entanto, os líderes do movimento golpista passaram a compartilhar o sentimento de que seus objetivos não poderiam ser realizados por civis, e eles mesmos teriam de se lançar às reformas necessárias para o Brasil⁷¹⁸. Antes da definição dos rumos específicos que tomaria a intervenção militar, tornou-se consenso que a *tarefa a ser realizada* era imensa.

Tal compreensão materializou-se particularmente em três decisões de grande impacto: a cassação dos direitos políticos de muitos adversários militares e civis do movimento por dez

⁷¹⁷ Cf. Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012; Stepan, 1975.

⁷¹⁸ Cf. Stepan, 1975; Chirio, 2012.

anos; a imposição de uma política estrita de estabilização e desenvolvimento; e a rejeição, por Castelo, da ideia de um governo de um homem só, já que a obediência às exigências constitucionais de um mandato presidencial fixo mantinha certa imagem de legitimidade democrática⁷¹⁹.

Dados esses primeiros passos, tratava-se agora da determinação de rumos. Fiel a sua origem no grupo sorbonista, Castelo visualizava o futuro do Brasil como um regime político liberal-democrático moderno, tal como ele o viu nos Estados Unidos. Suas primeiras propostas tentaram instaurar o grosso de suas concepções: a proposta da reforma agrária através do Estatuto da Terra, que instaurava o imposto territorial progressivo destinado a que latifúndios ou aumentassem sua produtividade, ou fossem vendidos, com apoio governamental para o estabelecimento de uma pequena burguesia rural, autônoma e competitiva; a proposta da reforma da administração pública, com o objetivo de racionalizar a burocracia estatal e, no plano político-partidário, acabar com as políticas clientelistas do PSD e do PSP, que bloqueavam a alternância no poder; e a proposta de uma reforma destinada a retirar o poder de patronagem do PTB resultante da inserção dos sindicatos no aparelho estatal⁷²⁰.

Dessa maneira, os partidários do sorbonismo viam a vitória de 1964 como a possibilidade de viabilização do conjunto de reformas que defendiam. Suas ambições no plano político-econômico eram grandes: ascendem ao poder munidos “de um amplo programa de reformas destinadas à expansão do capitalismo no país e a viabilizar a plena configuração do modelo de desenvolvimento esboçado na segunda metade da década”⁷²¹ de 1950, a partir do Plano de Metas.

Em seus anos como presidente, Castelo dedicou todo seu esforço para isolar política e economia, de modo que essa última ficasse a cargo dos detentores do saber, da ciência, dos tecnocratas. Com base nas dimensões de sua tarefa e no tempo exíguo, ele passa a legislar por decretos em ritmo frenético⁷²².

Sua ascensão ao poder, no entanto, apesar de se apresentar como alternativa à desordem generalizada seguida do golpe, parece ter transformado essa desordem em um conflito binário: por um lado, o poder castelista diluído nas instituições democráticas anteriores e sua base militar, e, por outro, os grupos diversos que participaram do golpe e que, apesar de dispersos, estavam mais ou menos integrados ao aparelho de Estado – particularmente nas recém criadas

⁷¹⁹ Cf. Stepan, 1975.

⁷²⁰ Cf. Cruz & Martins, 2008.

⁷²¹ Id., Ibid., p.33.

⁷²² Cf. Id., Ibid.

comissões de inquérito policial-militar⁷²³ – e passaram a se aglutinar, como mostraria o ano seguinte, atrás da bandeira de uma eclética “linha dura”⁷²⁴.

Quando das eleições diretas para governador em outubro de 1965, a oposição civil ao regime foi vitoriosa em 5 dos 11 estados. Isso provocou uma reação agressiva de alguns oficiais, que ameaçaram derrubar Castelo. Empurrado para a defensiva, essa foi a deixa para a edição do Ato Institucional número 2. O AI-2 estabeleceu uma série de novos mecanismos autocráticos que possibilitaram o recrudescimento da repressão, além de reforçar mecanismos já usados desde 1964: a cassação de mandatos, a suspensão de direitos políticos, a limitação da livre manifestação do pensamento, a utilização de foro militar aos civis, a extinção dos partidos políticos, entre outros. Desse modo, o AI-2 representa uma vitória da chamada *linha dura* e abre, por assim dizer, a perspectiva de um regime militar na esteira de uma intervenção militar. A *linha dura*, cuja gênese não discutiremos aqui⁷²⁵, simboliza a aglutinação de oficiais com discursos de extrema-direita, que defendiam o expurgo radical dos opositores ao regime e, cada vez mais, um conjunto de medidas econômicas que consideravam nacionalistas. Roberto Campos se tornou um alvo privilegiado, e seria apelidado “Bob Fields, assecla do imperialismo norte-americano”⁷²⁶ por seus detratores.

A crise que resultou na edição do AI-2 evidencia a necessidade latente, no interior do governo militar, de manter os civis distantes do poder. Nesse momento, sofrendo pressões sucessivas dos militares e prevendo o agravamento da crise, Castelo busca ainda a criação de instituições como arma de defesa de seu projeto. Em sua lógica, a institucionalização de alguns mecanismos garantiria a continuidade da *sua* revolução, por um lado, e conteria a oposição da extrema-direita, que, como já vimos, ameaçava-o de destituição, por outro. Na esteira do AI-2, portanto, foi elaborada uma nova Constituição, e promulgadas as Leis de Imprensa e de Segurança Nacional. Dessa maneira, Castelo progressivamente abandonou sua posição de *delegado da revolução*, em que compunha com o PSD e a UDN, e se engajou na execução de políticas destinadas a conservar seu projeto econômico e social após o fim de seu mandato. Alianças com políticos civis se tornaram cada vez menos viáveis, pois, do ponto de vista dos militares, esses carregavam a aura de corruptos, representantes das oligarquias parasitárias e contrários aos interesses da nação.⁷²⁷

⁷²³ Cf. Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012.

⁷²⁴ Chirio, 2012, p.49.

⁷²⁵ Para uma descrição detalhada da gênese e desenvolvimento das inclinações de *linha dura*, cf. Chirio, 2012.

⁷²⁶ Chirio, 2012, p.85.

⁷²⁷ Cf. Stepan, 1975; Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012.

Apesar de representar uma alternativa de desenvolvimento, no entanto, o sorbonismo se revelou desfavorecido na correlação de forças no seio das Forças Armadas. Daí a corrida de Castelo Branco para institucionalizar suas reformas e, ao mesmo tempo, a cessão contínua aos militares da extrema direita, que acenavam mais e mais com seu radicalismo repressivo associado a posições econômicas nacionalistas opostas à abertura ao capital estrangeiro de Campos, ministro do Planejamento, e Bulhões, ministro da Fazenda. Parcialmente, no entanto, as discordâncias por parte da oposição militar foram uma estratégia para a afirmação de seu papel político no novo regime. Multiplicaram-se atos de indisciplina, e dois grupos políticos surgem no interior das Forças Armadas com base nos posicionamentos da *linha dura* – a *Lider* e o *grupo de Boaventura*, que menosprezavam um ao outro devido a uma série de diferenças internas.⁷²⁸

Não é nosso objetivo analisar esses dois movimentos, mas é possível afirmar que a chamada *linha dura* não é um partido político e nem um grupo coeso; representa, antes, uma espécie de refúgio para os opositores de extrema-direita ao governo Castelo Branco. De todo modo, esses opositores têm, em geral, patente intermediária – são de uma geração mais jovem que os generais de quatro estrelas, grupo em que se inclui Castelo – e tentam extrair sua legitimidade da lógica numérica, isto é, apelam à opinião dos quartéis.

Apesar das contínuas concessões, Castelo também busca conter politicamente a crise latente: sempre reafirma, de modo firme e direto, que as Forças Armadas não são um partido político e, como tal, seus membros não têm o direito de expressar aprovação nem reprovação em relação ao governo. Com isso, ele começa a construir aquilo que se cristalizaria nos anos seguintes, particularmente a partir de 1967: a ditadura militar brasileira não era um regime de um homem só, mas muito menos extraía sua legitimidade da massa dos oficiais; com o passar do tempo e os sucessivos embates internos, tornou-se um “regime de generais”⁷²⁹ duradouro.⁷³⁰

O AI-2 e as outras medidas tomadas por Castelo naturalmente afastaram ainda mais os políticos civis do poder. Os três estados brasileiros que tinham fornecido grande apoio ao movimento golpista de 64, inclusive através de seus representantes políticos, foram São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Seus governadores, respectivamente Adhemar de Barros, Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, foram grandes agitadores que contribuíram para a desestabilização do governo de João Goulart. Os três eram pré-candidatos às eleições presidenciais que deveriam ocorrer em 1965 e que foram canceladas por Castelo. Por ora com

⁷²⁸ Cf. Chirio, 2012.

⁷²⁹ Id., Ibid. p.73.

⁷³⁰ Cf. Stepan, 1975; Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012.

a exceção de Lacerda, eles eram vistos como representantes das oligarquias e encarnariam o próprio mal que haveria de ser extirpado da política brasileira. A base política de Adhemar de Barros, em especial, representava “uma ameaça ao desejo dos militares de controlar, em toda a nação, o sistema político federal”⁷³¹.

Carlos Lacerda seria o único político civil que teria partidários militares – até a edição do AI-5, no fim de 1968. Politicamente hábil, realizava discursos suficientemente vagos para angariar o maior apoio político possível de civis e militares. Teve grande influência particularmente em uma das facções que inclui a chamada *linha dura*. Seu destino, entretanto, foi o mesmo de seus colegas paulista e mineiro ao tentar criar uma Frente Ampla, que reunia desde o MDB a deputados da ARENA insatisfeitos e até mesmo militares de *linha dura*. Os acontecimentos o levaram a expandir cada vez mais essa Frente Ampla, que, após receber apoio do cassado Juscelino Kubitschek, em 1966, compôs com João Goulart no chamado Pacto de Montevideu, em 1967. Nessa ocasião, Lacerda acusa as Forças Armadas de perverterem a própria *revolução* e aponta os assalariados como as maiores vítimas do regime; a solução, segundo ele, seria desenvolver o mercado interno e combater os baixos salários. Esse foi seu autoperpetrado golpe de misericórdia, que o levaria à prisão poucos dias após a edição do AI-5.

A escalada do autoritarismo e da desunião interna, já em 1965, certamente refletiram o fato de que o acordo sobre a necessidade de intervenção armada não se traduziu imediatamente em um acordo em relação a um regime militar e suas políticas específicas. Por outro lado, os militares uniam-se no temor do retorno daqueles que haviam sido expurgados do sistema político: esses poderiam voltar politicamente favorecidos e, não apenas isso, poderiam lhes ser hostis. Dessa maneira, com os inimigos em comum à espreita – o comunismo, os representantes políticos das oligarquias e os corruptos –, os conflitos políticos dos militares teriam de ser resolvidos interna e pacificamente, ou seja, através da política⁷³².

É nesse ínterim que se fortalece um personagem político que não possuía qualquer atributo de intelectual. O general Costa e Silva, ministro da Guerra de Castelo e também um dos poucos generais de quatro estrelas, viu ali espaço para sua atuação. Posicionado à direita de Castelo, Costa e Silva não era e nunca seria membro daquilo que ficou conhecido como *linha dura*. Diante da ameaça e constante insatisfação por parte dos militares assim designados, Costa e Silva atuou simultaneamente como pacificador de ânimos e representante desses numerosos dissidentes. Conteve crises políticas, em particular a de outubro de 1965, em nome deles diante

⁷³¹ Stepan, 1975, p.160.

⁷³² Cf. Stepan, 1975.

de Castelo, mas defendeu, como esse, o respeito à hierarquia militar. Dessa maneira, Costa e Silva adquiriu a reputação de líder político de setores militares insatisfeitos e, embora haja consenso de que ele facilmente poderia ter liderado um golpe contra Castelo, optou por se lançar como candidato à Presidência nas próximas “eleições”. Sua legitimidade proviria dos quartéis, os quais ele cooptou através da combinação de sua patente, de suas credenciais como *revolucionário* e de posições mais autoritárias e correspondentes aos anseios da oposição extrema-direita militar – à medida que defendiam uma ditadura militar sem a ingerência de civis, cujos representantes políticos eram acusados de fisiologismo. Costa e Silva, mostrando-se um líder forte, também realizou uma oportuna guinada à direita de seu discurso, o que lhe ajudou a cooptar mais militares: em seu último discurso antes da promulgação do AI-2, realizado de improviso por Costa e Silva na presença de Castelo Branco e contrariando a ordem de precedência ao discursar depois do presidente, o ministro da Guerra ataca o presidente do Superior Tribunal Federal (STF) e fala em uma “ditadura judiciária” conservada por um “misticismo civilista”⁷³³. Então conclui: “[...] disseram alhures que o presidente da República estava fraco politicamente. Não nos importa! Se ele estiver fraco politicamente, está forte militarmente”⁷³⁴.

Diante de todas essas circunstâncias, Costa e Silva tem a sua candidatura à Presidência rapidamente aceita por muitos oficiais superiores. Nesse momento, a opinião dos quartéis pareceu ter se tornado a fonte máxima de legitimidade do poder, o que representou um golpe temporário contra Castelo e sua tentativa de aplicar medidas de despolitização e de controle da instituição militar⁷³⁵. A continuidade das políticas de Castelo Branco por Costa e Silva, caso eleito, dependeriam do sucesso dessas políticas diante do conjunto das Forças Armadas; no entanto, Castelo se opunha abertamente à candidatura de Costa e Silva não porque não fossem velhos companheiros, mas porque temia a mudança da *base política do regime* caso Costa e Silva fosse eleito⁷³⁶.

O governo de Castelo, como o primeiro governo do regime militar, instituiu muitos programas políticos novos. Stepan destaca quatro características desse governo:

[...] (1) uma ativa política externa anticomunista, baseada na interdependência do mundo livre; (2) uma preferência por um sistema de empresa semilivre, apoiado e orientado por um forte governo central; (3) uma aversão e desconfiança pelo “nacionalismo irracional” e uma ênfase sobre as soluções

⁷³³ Costa e Silva apud Chirio, 2012, p.79.

⁷³⁴ Chirio, 2012, p.79.

⁷³⁵ Cf. Id., Ibid.

⁷³⁶ Cf. Stepan, 1975.

“realistas e técnicas”; e (4) uma confiança intelectual na democracia que aceitasse a necessidade prática de tutela temporária.⁷³⁷

Os Estados Unidos eram vistos pelo governo de Castelo como um grande aliado. Sua política econômica, que veremos mais à frente, objetivou a eliminação da inflação através do controle da espiral de preços e salários e da redução dos constantes déficits governamentais financiados com emissão de papel-moeda. Desse modo, foi uma política econômica marcada pela austeridade, ainda que de maneira gradualista. Para isso, Castelo procurou apoio político, econômico e militar nos Estados Unidos. Ele recebeu bem o capital estrangeiro para ajudar a desenvolver o potencial brasileiro e revogou a proibição de exploração dos imensos e inexplorados depósitos de minério de ferro no Brasil.⁷³⁸

Em seu penúltimo discurso como presidente, já pensando em seu legado, Castelo Branco se referiu à ESG como um exemplo único de ““antecipação de idéias””⁷³⁹ ao afirmar que as doutrinas de segurança nacional e desenvolvimento produzidas na escola haviam sido incorporadas por seu governo nas leis, organizações e constituição brasileiras.

Quando Costa e Silva, com posicionamento muitas vezes ambíguo, assume o poder, ele põe fim ao confronto binário que se ergueu com a posse de Castelo e deixa aberta a porta a todos os grupos. Muitos oficiais da *linha dura* recebem postos de comando e são integrados ao aparelho de Estado, mas Costa e Silva segue a política castelista de despolitização da oficialidade intermediária. Ele ainda nomeia o general Afonso de Albuquerque Lima como seu ministro do Interior. Lima se alinhava ao posicionamento de *linha dura* e era um general com vasta reputação. Suas posições eram marcadas pelo anticomunismo, o antigetulismo e, a partir dos anos 1950, pelo nacionalismo, o que lhe rendeu, no início da década de 1960, a apresentação de uma série de cursos promovidos pela Cepal sobre os problemas do desenvolvimento econômico e a participação na criação da Sudene sob o comando de Celso Furtado.

Costa e Silva nomeou o general Aurélio de Lyra como seu ministro do Exército (ex-ministro da Guerra), considerado membro da Sorbonne militar. Por outro lado, também mantinha acesa a esperança de humanização e abertura do regime, o que lhe rendeu apoio do próprio MDB, a oposição no Congresso. Muitos de seus ministros, por fim, não tinham filiação facciosa ou simpatias políticas pela extrema-direita.⁷⁴⁰

⁷³⁷ Stepan, 1975, p.167.

⁷³⁸ Cf. Id., Ibid.

⁷³⁹ Castelo Branco apud Stepan, 1975, p.179.

⁷⁴⁰ Cf. Chirio, 2012.

Seu governo, enfim, assistiria a um complexo jogo político intramilitar que compreende três fenômenos determinantes na evolução do regime: a construção de um consenso militar em torno de uma guinada autoritária; a persistência de protestos de militares desestabilizando o poder; e a instalação definitiva de um *regime de generais*⁷⁴¹.

Continuamente, militares próximos às inclinações de *linha dura* buscaram eleger candidatos presidenciais próprios, mas nunca saíram vencedores das disputas hegemônicas no interior da instituição militar. Um episódio ocorrido no início do governo costista delimita a linha divisória entre as inclinações de *linha dura* e os presidentes militares e revela, talvez, que o posicionamento dessas inclinações se definia, antes de mais nada, pelo confronto com interesses estabelecidos que eram parte das bases sociais da ditadura militar, ou seja, terreno proibido. Em abril de 1967, Costa e Silva incumbiu o coronel Osnelli Martinelli, que fazia parte do grupo da *primeira linha dura*, da luta contra o contrabando de café, que havia causado escândalo no governo de Castelo Branco nas entranhas do Instituto Brasileiro do Café. Segundo suas próprias palavras, Martinelli estava ansioso para ver “a linha dura funcionar”⁷⁴² naquele setor. No entanto, apesar das promessas reiteradas, Martinelli nunca foi efetivamente integrado ao IBC, o que ele interpretou como incapacidade do presidente, “bom e reto”⁷⁴³, de se impor perante as forças corruptas, hegemônicas na política brasileira⁷⁴⁴. Isso sugere a impressão no interior da própria instituição militar de que a oligarquia cafeeira, uma das grandes forças políticas da época, compunha a base de sustentação dos governos militares.

Ao longo de 1968, por sua vez, o *anticomunismo militar* muda de tom e alcança seu ápice através de alguns acontecimentos: a realização da primeira reunião da Organização Latino-Americana de Solidariedade, em Havana; os primeiros movimentos armados da esquerda brasileira; e os protestos estudantis. Ao mesmo tempo, houve um processo de amadurecimento repressivo e autocrático do regime:

A partir de maio de 1968, as declarações de oficiais se multiplicam em suas direções: a denúncia da “escalada subversiva”, às vezes misturada a apelos por uma radicalização política, e a crucificação de uma classe política que impediria o governo revolucionário de tomar as medidas adequadas – desde março, com efeito, a oposição do MDB no Congresso se radicalizava. Um manifesto anônimo divulgado no início de maio propõe a criação de um verdadeiro “Estado militar”, apoiado apenas pelos empresários e livre do peso antirrevolucionário da política civil.⁷⁴⁵

⁷⁴¹ Cf. Chirio, 2012.

⁷⁴² Martinelli apud Chirio, 2012, p.100.

⁷⁴³ Chirio, 2012, p.100.

⁷⁴⁴ Cf. Id., Ibid.

⁷⁴⁵ Id., Ibid., p.120.

Assim, a defesa dos interesses nacionais comportaria, para eles, o apoio do empresariado, mas sem os políticos civis. A crise política escalava rapidamente com as reações das classes e grupos aliçados das instâncias decisórias, simultaneamente ao aprofundamento da Guerra Fria. O chamado *Escândalo Para-Sar* veio a público em outubro de 1968 e revelou a realização de ataques homicidas por parte de um destacamento de paraquedistas para responsabilizar movimentos de esquerda. A oposição civil se organizava cada vez mais: a “simpatia da população, o apoio da Igreja, da intelectualidade e do MDB, a influência da rebelião de maio na França, a revolta gerada pela truculência das ações policiais, tudo contribuía para que a agitação estudantil batesse às portas do mundo do trabalho”⁷⁴⁶.

Foi nesse clima, com o fortalecimento do movimento estudantil, o esboço de greves operárias e a ação social de setores progressistas da Igreja católica, que o deputado Márcio Moreira Alves, jornalista eleito pelo MDB do Rio de Janeiro, veementemente se coloca contra a invasão da Universidade de Brasília pelas tropas – outro episódio que marcou esse final fatídico de 1968 –, o que o leva a acusar os militares de uma política fundada na repressão e na tortura, e reitera seus ataques no plenário do Congresso no dia seguinte. Os militares radicais se enfureceram com o episódio, no qual, segundo eles, o deputado atacou a honra das Forças Armadas, e reiteraram que o Congresso era o feudo da classe política oligárquica. A crise com o Poder Legislativo, então, foi um grande pretexto para o endurecimento do regime, construindo um consenso militar e reforçando a identificação da classe política civil com o inimigo a ser derrotado com urgência. A resposta do Poder Executivo foi o pedido de cassação dos direitos políticos do deputado pelo Congresso. Em 13 de dezembro de 1968, o pedido foi derrotado em plenário por uma diferença de 75 votos. Apesar de Costa e Silva ter afirmado pouco antes que as decisões do Congresso eram irrevogáveis, ele não conseguiu conter a crise política que se abateu sobre o governo. No fim do dia, estava suspensa a Constituição de 1967 e editado o AI-5. O texto do Ato parece executar *ipsis litteris* as reivindicações da extrema-direita militar, e sua edição foi precedida de uma operação midiática destinada a apresentar a medida como uma punição à classe política.⁷⁴⁷

A unidade militar foi temporariamente reconstituída em torno da exclusão da classe política civil dos espaços de debate e participação política, pois ela representava obstáculos à execução dos programas do governo. Com a edição do AI-5, que conferiu um formidável arsenal de poderes excepcionais ao presidente, os círculos de decisão se fecham em torno da Presidência. A população não poderia estar mais longe dos processos de decisão e de toda

⁷⁴⁶ Cruz & Martins, 2008, p.42.

⁷⁴⁷ Cf. Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012; Stepan, 1975.

informação sobre seu desenrolar. Nas palavras de Chirio, “[...] a ‘revolução’ se vê agora dotada de um instrumento para se livrar dos ‘representantes do sistema deposto’, das ‘oligarquias’, e de outras ‘elites ultrapassadas’, que então deixaram de estorvar, na esfera do Congresso, o poder militar”⁷⁴⁸.

Apesar do “silêncio arquivístico”⁷⁴⁹ que caracteriza os anos de chumbo, inaugurados com o AI-5, fontes numerosas atestam a persistência dos conflitos políticos no corpo dos oficiais ao longo de 1969. No fim de agosto, Costa e Silva se torna incapaz de exercer o poder em decorrência de problemas de saúde. O que acontece em seguida é sintomático: apesar de a Constituição de 1967 conferir o poder ao vice-presidente Pedro Aleixo, ele carregava o estigma de ser civil e, pior, de ter votado sozinho contra o AI-5 no Conselho de Segurança Nacional. Sua posse era inaceitável para a grande maioria dos militares, o que levou à rejeição da legalidade constitucional ao segundo plano e ao apelo à legitimidade política dos quartéis, atitude que, desde Castelo, era considerada um perigo para a instituição militar e para o próprio poder dos militares. Foi editado o AI-12, que inaugurou o governo da Junta Militar, com duração de dois meses. Doravante, os três ministros militares de que a Junta era composta personificariam a *revolução* e seriam os depositários de sua soberania⁷⁵⁰.

A despeito da insatisfação de muitos militares em torno da imposição hierárquica, “[...] o caráter rotineiro dessa configuração política, o consenso militar contra Pedro Aleixo e a expectativa de escapar aos planos de liberalização, muito relativa, pretendidos por Costa e Silva, dão à Junta um crédito passageiro, principalmente no que diz respeito ao generalato”⁷⁵¹. Rapidamente, no entanto, o poder da Junta Militar entrou em crise por conta da progressão da chamada *guerra revolucionária* no país. O episódio do sequestro do embaixador dos Estados Unidos por grupos de esquerda e a consequente troca de prisioneiros provoca a primeira rebelião aberta desde o Golpe de 1964, realizada por algumas unidades paraquedistas da Vila Militar no Rio de Janeiro, núcleo da oficialidade intermediária radical. O ato de desobediência foi punido e não teve maiores consequências, mas evidenciou a fragilidade da Junta Militar.

Para a eleição já prevista de um novo presidente, não era mais possível realizar o tradicional ritual de submeter um candidato já aprovado pelos militares ao Congresso dominado pela Arena. O Congresso estava fechado desde a edição do AI-5, e Costa e Silva teve seu mandato subitamente interrompido antes que se cristalizassem candidatos militares ao próximo

⁷⁴⁸ Chirio, 2012, p.136.

⁷⁴⁹ Id., Ibid., p.136.

⁷⁵⁰ Cf. Stepan, 1975; Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012.

⁷⁵¹ Chirio, 2012, p.149.

pleito presidencial. Naquele momento, houve um debate militar generalizado sem precedentes: foi discutida e realizada uma consulta às Forças Armadas brasileiras durante as duas últimas semanas de setembro de 1969. A tradição e a correlação de forças levaram ao predomínio das opiniões do Exército. Essa *eleição* intramilitar parece decorrer de duas lógicas: em primeiro lugar, a construção de um consenso sobre a participação e a representação políticas legítimas das Forças Armadas; e, em segundo lugar e mais importante, a imposição de procedimentos que permitissem designar o candidato do Alto Comando do Exército – “ou, antes, impedir a designação do candidato que não tem sua aprovação, o general Afonso de Albuquerque Lima”⁷⁵².

Ao final, o pleito se materializou em uma consulta a pouco mais de *uma centena* de generais do Exército. A solução de compromisso foi a eleição de Emílio Garrastazu Médici, que contentou a todos com sua suposta neutralidade. Mais importante que sua neutralidade, no entanto, é “o acordo final, presidido por Médici, [que] concederia aos principais atores um espaço proporcional ao peso específico de cada qual. [...] O ‘sistema’ representa, em suma, a conciliação finalmente lograda entre os interesses dominantes”⁷⁵³. É dessa maneira que foi sacramentada a mútua colaboração e refeita a coesão das forças situacionistas, consagrando a predominância da solidariedade sobre os conflitos internos, lesivos à preservação do bloco no poder. Nesse sentido, segundo argumentam Cruz e Martins, o que surgiu aí foi a garantia da inserção no Estado para todas as frações das classes dominantes sob o guarda-chuva dos militares⁷⁵⁴.

Ocorre também uma nítida e final divisão de tarefas no âmbito do Estado. De um lado, havia o aparelho administrativo do Estado, incumbido da formulação e gestão das políticas econômicas e social, unificado por um órgão colegiado (o CMN, Conselho Monetário Nacional) sob o comando de Delfim Netto. O CMN era um “*locus* privilegiado de barganha e negociação, onde as demandas das diversas frações de capital eram filtradas, hierarquizadas e diferencialmente contempladas pela política estatal”⁷⁵⁵. De outro lado, havia os temas políticos, afetos à área de segurança nacional e processados em agências específicas, no interior de uma rede que continha o SNI e o Conselho de Segurança Nacional como pontos focais. A mediação entre os temas políticos e o aparelho administrativo era realizado pela chefia da Casa Civil sob a supervisão do presidente.⁷⁵⁶

⁷⁵² Chirio, 2012, p.159. Para uma descrição mais detalhada do pleito, conferir a mesma autora.

⁷⁵³ Cruz & Martins, 2008, p.54-5.

⁷⁵⁴ Cf. Cruz & Martins, 2008; Chirio, 2012.

⁷⁵⁵ Cruz & Martins, 2008, p.56.

⁷⁵⁶ Cf. Cruz & Martins, 2008.

Vencidas as últimas resistências internas através das concessões aos diversos setores das classes dominantes e aumentada a base de apoio do regime, a partir de 1970, o governo Médici passa a acumular os dividendos políticos de seus repetidos sucessos, inclusive o *milagre econômico*, cujos efeitos eufóricos foram potencializados pela propaganda estatal do *Brasil Grande*. Nesse sentido, é possível afirmar que os chamados *anos de chumbo*, que coincidiram com o *milagre econômico*, expõem a face mais acabada do regime militar precisamente porque traduzem seu amadurecimento político. Portanto, a escolha de Delfim como o *czar* da economia, que foi reafirmada sob Médici, não foi acidental ou incidental, mas antes evidencia que ele era o representante aceito por essa coalizão finalmente cristalizada como uma *coalização propositiva*.

Delfim foi chamado ao Ministério da Fazenda em 1967 por Costa e Silva, depois de aproximadamente um ano à frente da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo. Segundo o próprio Delfim, a *elite* carioca pensava que “aquele caipira paulista não aguentaria até o fim do ano”⁷⁵⁷. No entanto, segundo ele, isso não foi um problema, pois sempre teve “bons amigos no mercado”. Dentre eles, os banqueiros: “sempre foram extremamente cooperativos com o governo. Se o governo queria baixar a taxa de juros conversava com eles e o que a gente prometia, cumpria”. Mas também tinha inimigos: segundo ele, se a *linha dura* tivesse tomado o poder, “seria muito pior do que se o partido comunista tivesse tomado o poder”. Portanto, o ministro não era de agrado nem da *linha dura*, nem do que ele considerava a *elite carioca*. Ele atuava, como vimos, no setor paulista do IPES e era talvez o maior especialista brasileiro em mercado cafeeiro, além de ter escrito ensaios sobre a inflação brasileira e ter sido secretário da Fazenda em São Paulo. Todos esses elementos indicam sua associação mais íntima aos grupos que parecem figurar, a título de hipótese, entre os mais importantes pilares sociais da ditadura militar: a burguesia paulista e os financistas paulistas e internacionais.

A popularidade da ditadura militar, incluindo todos os projetos nacionais que disputavam hegemonia em seu seio, era evidentemente pequena diante dos assalariados organizados. Em 1967, uma declaração de Jarbas Passarinho, ministro do Trabalho e porta-voz da posição governamental em relação aos sindicatos – mesmo ano em que Delfim assume seu primeiro ministério ditatorial – é um exemplo episódico da relação entre ditadura militar e classe trabalhadora. Ele afirmara que o movimento comunista desejava exacerbar a luta de

⁷⁵⁷ Delfim Netto, 2012. Nas palavras de Delfim: “No Rio, era o seguinte: chegou esse gordo, italiano e vesgo. Nós vamos matá-lo em seis meses, tá certo? E além de tudo tem uns animais estranhos com ele, uns japoneses”. Ainda hoje se fala nos *Delfim boys*.

classes e, para isso, utilizar-se-ia dos sindicatos como instrumentos de poder político nas mãos de seu partido⁷⁵⁸. Poucos meses depois, declara que o sindicalismo só seria realmente livre quando se afastasse das peias governamentais, da influência patronal e, sobretudo, quando parasse de fazer política⁷⁵⁹. Propalava-se, assim, um discurso de despolitização da classe trabalhadora através da identificação de suas instâncias políticas com o movimento comunista, referido como ameaça aos interesses nacionais⁷⁶⁰.

É sob tais condições dramáticas que Delfim Netto realiza uma “gestão tecnocrática”⁷⁶¹: ao demonstrar sua conformidade com as instâncias políticas da cúpula através de seu trajeto intelectual, recebeu livre acesso e, assim, pôde propor os meios adequados aos fins desejados por essa cúpula. Delfim tinha consciência do fato e buscou junto ao governo, a partir de 1968, limpar o caminho para que seus projetos econômicos pudessem ser postos em prática sem maiores empecilhos. A votação para implementação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em dezembro de 1968, que consta da epígrafe deste trabalho, reflete de maneira representativa a participação do pensador agora já dentro das engrenagens do poder:

Senhor presidente, senhores membros do Conselho. Eu creio que a revolução veio não apenas para restabelecer a moralidade administrativa neste país, mas, principalmente, para criar as condições que permitissem uma modificação de estruturas que facilitassem o desenvolvimento econômico. Este é realmente o objetivo básico. Creio que a revolução, muito cedo, meteu-se numa camisa-de-força que a impede, realmente, de realizar esses objetivos.

Mais do que isso, creio que, institucionalizando-se tão cedo, possibilitou toda a sorte de contestação que terminou agora com este episódio que acabamos de assistir. Realmente, esse episódio é simplesmente o sinal mais marcante da contestação global do processo revolucionário. É por isso, senhor presidente, que eu estou plenamente de acordo com a proposição que está sendo analisada no Conselho. E, se Vossa Excelência me permitisse, direi mesmo que creio que ela não é suficiente. Eu acredito que deveríamos atentar e deveríamos dar a Vossa Excelência, ao presidente da República, a possibilidade de realizar certas mudanças constitucionais, que são absolutamente necessárias para que este país possa realizar o seu desenvolvimento com maior rapidez. Eram essas as considerações que eu gostaria de fazer.⁷⁶²

⁷⁵⁸ O Estado de S. Paulo. *Comunistas ainda ameaçam sindicatos*. 27 maio 1967, p.6.

⁷⁵⁹ O Estado de S. Paulo. *Sindicatos: ministro aponta caminho*. 11 ago. 1967, p.6.

⁷⁶⁰ O Estado de S. Paulo. *Repercussões no país, do silêncio ao repúdio*. 20 jan. 1976, p.24: “As prisões de operários não são novidade para os líderes sindicais do ABC, que desconheciam o destino do metalúrgico Manoel Fiel Filho até o início da noite. Do final de 1968 até ontem, calcula-se que mais de 800 operários da região foram presos e há denúncias de várias mortes, embora não se possa precisar o número. A que teve maior repercussão foi a morte de Olavo Hansen em 1970: preso, torturado e depois jogado num terreno baldio em São Paulo; ele tinha problemas renais que se agravaram com os espancamentos. No ABC, as prisões de operários intensificaram-se [...]. Ocorreram também inúmeras prisões de empregados da Mercedes-Benz, Philips e outras fábricas em São Bernardo e São Caetano, principalmente no setor metalúrgico.”

⁷⁶¹ Martins, 1974, p.20-21.

⁷⁶² Delfim Netto, 2008a.

Dessa maneira, ao passo que o Golpe de 1964 jogou uma pá de cal sobre os projetos nacionais democráticos, a edição do AI-5 enterrou os caminhos alternativos em termos de projetos econômicos dentro da própria ditadura militar. O acordo foi fechado, e as fichas estavam dadas. O período pós-64 assistiu ao acirramento das tensões sociais e, ao mesmo tempo, ao enraizamento da complexa estrutura econômica que se erigiu ao longo da industrialização e que tinha, cada vez mais, de catapultar mecanismos robustos de acumulação de capital. Em termos da estrutura econômica nacional no sentido lato, portanto, cada passo adiante carregava consigo o enfraquecimento da possibilidade de reordenamentos profundos, “como se tivesse adquirido uma segunda natureza, quase espontânea, inscrita no seu DNA conservador”⁷⁶³.

O governo Médici corresponde aos anos mais repressivos da ditadura, nos quais a classe política civil é a menos influente, enquanto a censura é a mais severa, e o sigilo, o mais opressivo. O ativismo dos oficiais de escalão intermediário, que deram corpo às primeiras manifestações consideradas de *linha dura*, dá lugar a uma frente militar aparentemente unida, engajada na luta contra os movimentos da esquerda armada e pacificada pela prosperidade econômica inédita que agrada parte da opinião pública. Segundo Chirio, durante os anos de chumbo, “a vida política, tanto civil quanto militar, parece em estado de suspensão”⁷⁶⁴. Apesar da falta de fontes escritas dificultar a análise histórica, os depoimentos de protagonistas da época parecem conferir verossimilhança à tese da pacificação da oficialidade sob os *anos de chumbo*: depois da agitação nos dois primeiros governos militares, “ela seria calma e submissa aos superiores hierárquicos e à autoridade governamental”⁷⁶⁵.

O consenso se deu, sobretudo, por três razões. A primeira é a intensificação da Guerra Fria, que proporcionou o agravamento das tensões políticas em nível mundial e, dessa forma, refletiu-se na aglutinação dos militares em torno de um inimigo comum – a esquerda –, o que reduziu o espaço para dissensões internas. A segunda razão, derivada da primeira, foi o desprezo crescente dos militares pelos políticos civis, considerados corruptos e incapazes de resolver as questões essenciais do desenvolvimento brasileiro, precisamente em um momento em que se julgava que as revoluções socialistas estavam às portas da América Latina. A terceira razão foi a popularidade de Médici junto à opinião pública por conta do forte crescimento

⁷⁶³ Barbosa, A. F. *O Brasil Desenvolvimentista (1946-64) na Longa Duração*, p. 136. Tese de livre-docência em elaboração a ser apresentada ao Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo.

⁷⁶⁴ Chirio, 2012, p.167.

⁷⁶⁵ Cf. Id., Ibid.

econômico, o qual, a despeito do agravamento das desigualdades que provocou, ocultou temporariamente as tensões sociais.

A Assessoria Especial de Relações Públicas (Alerp), agência de propaganda governamental criada em 1968, encampou a campanha do *Brasil Grande*, cujos símbolos foram as grandes obras de infraestrutura, particularmente a abertura da rodovia Transamazônica e a construção da usina hidrelétrica de Itaipu. As pretensões de soberania vinculadas ao crescimento econômico através do imaginário do *Brasil Grande* reforçaram a base militar de Médici, que já desfrutava de popularidade nos quartéis, em decorrência de sua popularidade junto à opinião pública. Pessoalmente, Médici apresentava na mídia a imagem de um homem simples e próximo das preocupações dos mais desfavorecidos. A paixão de Médici pelo futebol e suas idas aos estádios eram frequentemente mencionadas pelos militares, e a vitória do Brasil na Copa de 1970 reforçou a eficácia dessa imagem. Tal popularidade “parece permitir à ‘revolução’ reatar com esse ‘povo’ imaginário que a teria apoiado, o que respaldava o sentimento de legitimidade dos militares no exercício do poder”⁷⁶⁶.

Todos esses elementos reforçam a tese de que os anos de chumbo apresentam a face mais acabada do regime militar. O *milagre econômico* encarnou a suspensão temporária das crises política e econômica, para cuja solução os militares assumiram o poder em 1964, ao consolidar uma alternativa de desenvolvimento que passou na prova imediata da realidade e adquiriu consistência. Por isso, trata-se aqui de compreender o pensamento e a atuação daquele que esteve à sua frente e desvendar suas bases.

4.2 – O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-1967

Nessa seção, faremos uma breve exposição da política econômica do governo Castelo Branco, realizada sob a liderança de Roberto Campos, ministro do Planejamento, e Octávio Gouveia Bulhões, ministro da Fazenda. Seu espaço de atuação foi imenso dadas as condições políticas proporcionadas pelo regime autocrático, ainda que tenha sido menor do que aquele usufruído por Delfim Netto, que pôde atuar oportunamente sob o AI-5.

No final da seção 3.3.3 desta pesquisa, em que expusemos o modo como Delfim Netto trata a questão agrária, fizemos a análise daquele que parece ser o único texto de Delfim destinado a analisar diretamente alguns aspectos do PAEG. Durante a exposição seguinte, então, apresentaremos ilações sobre o modo como Delfim avaliava a política econômica do PAEG – e não o programa econômico –, o que nos ajudará a iluminar sua própria política econômica a partir de 1967.

⁷⁶⁶ Chirio, 2012, p.169.

Em novembro de 1964, sete meses após o Golpe, apareceu o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado pelo recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica e que vigoraria até março de 1967. O PAEG foi um programa de estabilização econômica cujos objetivos anunciados eram a aceleração do ritmo de crescimento econômico, que estava estagnado; a contenção progressiva do processo inflacionário, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966; a atenuação das tensões sociais através da melhoria das condições de vida da população; a expansão do mercado de trabalho de modo a absorver a mão-de-obra que afluía a ele através da política de investimentos; e, por fim, a correção da tendência aos déficits descontrolados no balanço de pagamentos⁷⁶⁷.

O PAEG tinha uma política salarial bem definida, assentada em três pontos básicos conforme seus propositores: manter a participação dos assalariados no produto nacional; impedir que os aumentos salariais desordenados realimentassem irreversivelmente o processo inflacionário; e corrigir as distorções salariais, particularmente no serviço público federal, autarquias e sociedades de economia mista.⁷⁶⁸

Para tanto, foi estabelecida uma fórmula de reajuste salarial para o serviço público federal, recomendada também para os governos estaduais e municipais, e que foi estendida para os casos de dissídio no setor privado em 1966 – ela seria ligeiramente modificada em 1968 sob a chancela de Delfim Netto, mas mantida em todo seu período como ministro da Fazenda. Suas diretrizes eram as seguintes: deveria ser restabelecido o salário médio real dos últimos 24 meses anteriores ao mês do reajuste; sobre ele, deveria incidir a taxa de produtividade; a isso se acrescentava a metade da inflação programada pelo governo para o ano seguinte, como resíduo inflacionário; e ficava estabelecido o princípio da anuidade dos reajustes.⁷⁶⁹

Com a quase nulidade do poder de barganha dos sindicatos por conta da repressão das atividades sindicais e da proibição de greves em atividades essenciais – e cuja essencialidade era definida pelo governo –, as negociações intrassetoriais foram substituídas pela fórmula de reajuste fornecida pelo governo. A fórmula não recompunha o pico do salário real nos últimos 24 meses, mas sim o salário real médio. Por isso, o primeiro reajuste, de março de 1965, reduziu o salário mínimo real em 11% com relação a seu valor em março de 1964. Em março de 1967, o salário mínimo real já representava 71,9% desse valor. Os efeitos da política salarial não se

⁷⁶⁷ Cf. MPCE, 1964.

⁷⁶⁸ Cf. Id., Ibid.

⁷⁶⁹ Cf. Resende, 2014.

limitaram ao salário mínimo real médio: o salário anual real médio do pessoal ligado à produção na indústria de transformação acompanhou a queda do salário mínimo real médio.⁷⁷⁰

A política de contenção da espiral inflacionária, além disso, comportava também o controle dos déficits governamentais e a política de crédito às empresas privadas. Com relação ao primeiro, foram imediatamente aumentados os impostos diretos e indiretos, reduzindo o déficit governamental como proporção do PIB de 4,2% em 1963 para 1,1% em 1966. Por sua vez, a forma de financiamento do déficit, que desde 1960 era feita quase exclusivamente através da emissão de papel-moeda, também foi alterada: em 1965, 55% do déficit foi financiado através da venda de títulos da dívida pública, enquanto, em 1966, o déficit foi totalmente financiado pela venda de títulos.⁷⁷¹

As políticas monetárias e de crédito, por seu turno, foram, em alguma medida, erráticas e flutuantes. O PAEG previa o crescimento de 30% dos meios de pagamento em 1965, mas esse valor atingiu 83,5%, praticamente igual à expansão observada em 1964. A principal razão para isso parece ter sido o resultado do balanço de pagamentos, com a entrada de recursos provenientes das agências financeiras internacionais – os empréstimos e financiamentos recebidos em 1965 aumentaram 65% em relação a 1964, enquanto os investimentos diretos quase triplicaram –, e com a redução das importações, que resultou da redução da taxa de crescimento global da economia, associada ao aumento das exportações, que se recuperaram em 1964 e atingiram um nível recorde em 1965, com superávit de US\$ 218 milhões no balanço de pagamentos, resultando na duplicação das reservas (de US\$ 244 milhões para US\$ 483 milhões). As medidas de política monetária não foram ágeis o suficiente para esterilizar esse influxo de moeda, e a liquidez real da economia esteve folgada até o primeiro trimestre de 1966. A partir de então, a política monetária tornou-se mais restritiva.⁷⁷²

Num primeiro momento, ocorreu a chamada inflação corretiva: aumento das tarifas dos serviços públicos, liberação de alugueres congelados e outros preços. Os dados trimestrais de consumo de energia elétrica, que servem como indicador da produção industrial, revelam que a atividade industrial entrou em recessão no segundo trimestre de 1963. No primeiro trimestre de 1965, quebra-se a tendência de crescimento dos preços agrícolas. No primeiro trimestre de 1966, por fim, aparece a queda no ritmo de crescimento da moeda.⁷⁷³

⁷⁷⁰ Cf. Resende, 2014.

⁷⁷¹ Cf. Id., Ibid.

⁷⁷² Cf. Id., Ibid.

⁷⁷³ Cf. Id., Ibid.

A ordem cronológica dos fenômenos sugere o sentido da causalidade: em 1963, o aperto na política monetária e creditícia paralisou a atividade industrial enquanto os preços aceleraram, ao passo que, em 1964, o alívio da liquidez real até o terceiro trimestre permitiu alguma recuperação industrial acompanhada de mais elevação nos preços. Em 1965, com a aplicação de uma política fiscal restritiva – que aumentou os impostos em todos os níveis e reduziu a despesa do governo desde o segundo semestre de 1961 – associada a novo aperto creditício no último trimestre de 1964, fez com que a atividade industrial entrasse definitivamente em colapso.⁷⁷⁴

Ao lado da recessão industrial, a fórmula salarial do PAEG entrou em vigor em 1965, reduzindo o salário mínimo real em 26% em relação a fevereiro de 1964, e então os preços industriais começaram a apresentar queda na tendência inflacionária. O preço relativo agricultura-indústria também se reduziu, bem como os preços industriais. Enquanto isso, a política monetária escapava ao controle. A moeda e o crédito se expandiram a taxas muito superiores às taxas dos preços, e os índices de liquidez real atingiram seu auge no último trimestre de 1965. O ponto de inflexão na liquidez real se apresentou no primeiro trimestre de 1966, quando o consumo de energia elétrica se elevou em 20% após dez trimestres em declínio e se manteve crescendo a taxas elevadas durante todo o ano.⁷⁷⁵

Em 1966, em decorrência do crédito fácil em 1965 e da capacidade ociosa acumulada após três anos de estagnação, houve crescimento industrial de 11,7%. Apesar dos preços agrícolas em ascensão nos quatro trimestres de 1966, o novo reajuste salarial, que reduziu o salário mínimo real no mês do reajuste e, conseqüentemente, o salário real médio anual na indústria, a inflação voltou a baixar: a queda de 1965 foi de 33 pontos percentuais (de 90% para 56,8%), enquanto, em 1966, foi de 19 pontos (de 56,8% para 38%). Ainda no primeiro trimestre de 1966, a política monetária sofreu uma alteração brusca, quando o governo se assustou com a perda do controle monetário. O déficit do Tesouro foi reduzido a 1,1% do PIB através da elevação dos impostos e do corte nas despesas, e seu financiamento foi realizado através da venda de títulos e do levantamento de empréstimos externos. Foi a primeira vez em que o déficit da União foi financiado integralmente sem recurso à emissão de papel-moeda.⁷⁷⁶

O índice de liquidez real tornou-se progressivamente negativo, mas a ação do Banco do Brasil impediu que a política monetária restritiva atingisse, em toda sua amplitude, o crédito ao setor privado, já afetado pela queda nos empréstimos junto aos bancos comerciais. A ação do

⁷⁷⁴ Cf. Resende, 2014.

⁷⁷⁵ Cf. Id., Ibid.

⁷⁷⁶ Cf. Id., Ibid.

BB, portanto, pode explicar o bom desempenho da indústria em 1966, mas, em 1967, o quadro já era claramente recessivo, e a política monetária começava a se fazer sentir.

O PAEG não foi um programa totalmente ortodoxo, pois subjaz a ele a preocupação com a manutenção das taxas de crescimento e, assim, alguma tolerância com a inflação, que devia ser combatida através de uma estratégia gradualista. Antes de conceber o excesso de moeda na economia como incompetência, clientelismo ou excessiva intervenção governamental na economia, o PAEG concebe a expansão monetária como decorrente da inconsistência da política distributiva – a incompatibilidade das parcelas reivindicadas pelo governo, pelas empresas para investimento e pelos trabalhadores para consumo –, que, por sua vez, seria sancionada pela inflação.⁷⁷⁷

Se isso, por um lado, significou que o governo aliviou a pressão do setor privado através de uma política de expansão dos empréstimos por parte do Banco do Brasil, por exemplo, por outro, levou ao mesmo resultado de uma política monetária ortodoxa no tocante aos assalariados. As empresas privadas foram afetadas pela política monetária, mas em graus diferentes – nesse espectro, as maiores perdedoras foram as pequenas e médias empresas –, ao passo que o governo também reduziu suas despesas. Os mais afetados, no entanto, foram os trabalhadores, que assistiram a perdas significativas no seu poder de compra.

Essa estratégia segue o princípio ortodoxo de que o mercado de trabalho em geral e o poder de barganha dos sindicatos em particular são a fonte das dificuldades de qualquer programa de estabilização, o que, em parte, explica por que o combate à inflação causa recessão e desemprego. Nas palavras de Resende, “ao se corrigirem os excessos das políticas monetária e fiscal, todos os mercados ajustam-se instantaneamente às novas condições. O mercado de trabalho é a exceção”⁷⁷⁸ por conta da influência dos sindicatos e das expectativas salariais acima do nível compatível com o equilíbrio inflacionário. Assim, reza a receita, os trabalhadores teriam de passar pela decepção do mercado para que revissem suas expectativas e pretensões salariais.

O PAEG introduziu o mecanismo de correção monetária, que permitiu a reforma e a racionalização do sistema tributário, eliminou os impostos em cascata e coordenou os sistemas tributários da União, dos estados e dos municípios. Além disso, o programa iniciou a reforma institucional do sistema financeiro, começando pela criação do Banco Central, cujas funções eram previamente divididas entre a SUMOC e o Banco do Brasil.⁷⁷⁹

⁷⁷⁷ Cf. Resende, 2014.

⁷⁷⁸ Id., Ibid, p.208.

⁷⁷⁹ Cf. Id., Ibid.

Surtindo efeitos a partir de 1965, o PAEG levou ao redesenho de todo o arcabouço institucional do sistema financeiro ao delimitar as funções dos bancos comerciais, bancos de investimentos e de desenvolvimento, sociedades de crédito e financiamento, sociedades corretoras e distribuidores de títulos e valores, sociedades de crédito imobiliário etc., associado à correção monetária nos contratos e títulos financeiros de médio e longo prazo, o que permitiu a captação da poupança privada voluntária e sua canalização para o financiamento tanto do Tesouro quanto do investimento privado. Em relação ao setor externo, ocorreu a simplificação e unificação do sistema cambial, a modernização e dinamização das agências do setor público e a maior integração com o sistema financeiro internacional como fonte de acesso a créditos de médio e longo prazo.⁷⁸⁰

Dessa forma, os pilares do PAEG e da política desinflacionária foram inequivocamente a política salarial e as reformas institucionais, que contornaram as supostas ineficiências e restrições do mercado de trabalho e substituíram a negociação salarial pela fórmula oficial de reajuste. Essa fórmula, embora levemente alterada por Delfim em 1967, reduziu o salário mínimo a cada ano, de 1965 a 1974, enquanto o salário médio industrial caiu entre 10% e 15% entre os anos de 1965 e 1967: “Desta forma, usando o poder, sobre a sociedade em geral e os sindicatos em particular, de que dispõe o governo autoritário, foi possível fazer diretamente aquilo que a ortodoxia pretende conseguir através da recessão e do desemprego: solucionar o impasse distributivo através da redução da parcela salarial”⁷⁸¹.

A diferença é que a ortodoxia se utiliza da restrição à liquidez, que distribuiria os custos da estabilização, deixados a cargo do mercado por meio da seleção dos mais fracos, enquanto os regimes autocráticos podem dispensar esse desvio inconveniente, como já tentamos demonstrar ao longo desse capítulo.

As políticas fiscal e monetária restritivas, mais os reajustes salariais, levaram a graves consequências sociais, como a concentração de renda observada ao longo da década de 1960: entre 1960 e 1970, a participação na renda total dos 50% mais pobres reduziu-se de 17,7% para 14,9%, enquanto a dos 30% seguintes de 27,9% para 22,8%, levando a uma concentração estarrecedora de 62,3% da renda nas mãos dos 20% mais ricos, situação que seria agravada ao longo do *milagre econômico*. Os custos da política recessiva também passaram pelo aumento do desemprego, particularmente dos trabalhadores de baixa qualificação e renda, e terminaram por pesar sobre as pequenas e médias empresas, impossibilitadas de ter acesso ao crédito racionado, enquanto as grandes empresas tinham poder de monopólio para sustentar os preços

⁷⁸⁰ Cf. Resende, 2014.

⁷⁸¹ Id., Ibid, p.210.

e, como clientes privilegiados, mantinham acesso ao crédito – as grandes empresas estrangeiras e as grandes empresas estatais recorreram cada vez mais a empréstimos externos, aos quais as pequenas e médias empresas não tinham acesso, entre outras razões, pelas limitações decorrentes do controle governamental sobre o balanço de pagamentos. Através de medidas de austeridade, o governo fez uma demonstração inequívoca de sua opção pela ortodoxia, buscando, assim, conquistar a confiança das agências financeiras internacionais.⁷⁸²

Tanto as reformas institucionais como as políticas de austeridade e a intervenção governamental autoritária e direta sobre a determinação dos salários prepararam o terreno para os anos de crescimento a partir de 1968. A taxa de lucro das grandes empresas foi aumentada – inclusive das estatais através da inflação corretiva do preço de serviços como o fornecimento de energia elétrica –, ao passo que o poder de barganha dos trabalhadores foi neutralizado. As reformas institucionais, por sua vez, racionalizaram a captação e o direcionamento de recursos para as áreas prioritárias sob os olhos dos planejadores, e a captação de recursos externos por parte das grandes empresas privadas – nacionais e estrangeiras – e estatais selou seu predomínio sobre o ciclo de crescimento do *milagre*.

Os próprios posicionamentos de Delfim levam a crer que ele seguiria um caminho semelhante, senão idêntico, àquele que se desenhou com o PAEG caso tivesse assumido a direção da economia naquele momento. Como já vimos, Delfim explicava a inflação brasileira através de quatro causas, a saber, os déficits do setor público e a forma de seu financiamento; as pressões de custo derivadas dos reajustes salariais; as pressões de custo derivadas das desvalorizações cambiais necessárias para o aumento da receita com as exportações; e as pressões derivadas do setor privado da economia através do aumento da velocidade-renda da moeda quando da queda real dos ativos monetários ociosos. Todas essas causas foram combatidas pelo PAEG. Os déficits do setor público foram reduzidos, e sua forma de financiamento passou a se constituir exclusivamente da venda de títulos do Tesouro ao público. A política dos reajustes salariais, os quais, segundo Delfim, eram mais problemáticos no Brasil por conta do *desenvolvimento derivado* de necessidades, foi tomada em sua totalidade pelo governo militar através do estabelecimento de uma fórmula de reajuste juntamente com a repressão política da atividade sindical. As desvalorizações cambiais realizadas como única alternativa para obter divisas suficientes para o pagamento das importações foram aliviadas através da atração de recursos externos sob a forma de investimentos diretos e de empréstimos de agências internacionais para as grandes empresas privadas e as grandes empresas estatais.

⁷⁸² Cf. Resende, 2014.

As pressões derivadas do setor privado da economia, por fim, representam talvez a causa em que houve o menor sucesso por parte da política governamental de estabilização por conta da política monetária restritiva. No entanto, como vimos, a atuação do Banco do Brasil e a contração de empréstimos externos impediu que o crédito ao setor privado fosse afetado de forma mais intensa, ainda que as pequenas e as médias empresas tenham sido, juntamente com os assalariados, as maiores vítimas da política restritiva.

Todas as soluções para as quatro causas da inflação brasileira foram explícita ou implicitamente defendidas previamente por Delfim Netto: a coação política e uma fórmula de reajuste como bases para a contenção salarial; a racionalização dos gastos públicos; a inflação corretiva, particularmente dos serviços públicos; a entrada de recursos externos, inclusive para as empresas estatais; a expansão das exportações, particularmente de bens manufaturados, com a meta do equilíbrio no balanço de pagamentos e incluindo a seleção e o incentivo a setores prioritários; a razoável manutenção da liquidez do setor privado como alternativa ao agravamento da recessão, associada a uma política que evitasse as desvalorizações cambiais em favor de outras formas de captação de recursos – em relação a esse ponto em particular, Delfim Netto defendia a diversificação da pauta de exportações e a redução da propensão marginal a consumir, em que ele incluía o consumo conspícuo, o que foi apenas parcialmente realizado pelo PAEG.

4.3 – Delfim Netto: da academia ao poder (1967-74)

4.3.1 – O Ministério da Fazenda e a declaração de intenções

Em seu discurso de posse no Ministério da Fazenda, em 17 de março de 1967, Delfim Netto louva o trabalho realizado por Octávio Gouvêa Bulhões, seu antecessor, que, segundo Delfim, teria estado à frente da redução pela metade da taxa de inflação e da criação das condições institucionais para a modernização do sistema econômico brasileiro: “Resta, agora, aproveitar esta oportunidade para completar a tarefa que libertará o País das amarras que ainda o prendem ao subdesenvolvimento”⁷⁸³.

Nessa ocasião, Delfim define os meios para a superação do subdesenvolvimento:

- 1º) conseguir a maior taxa possível de desenvolvimento econômico, compatível com as disponibilidades de recursos;
- 2º) manter a maior estabilidade de preços possível, compatibilizando pela política monetária e fiscal as disposições de poupar e investir da sociedade;
- 3º) continuar na criação de condições que garantam um desenvolvimento econômico sem problemas de vulto no balanço de pagamentos

⁷⁸³ Delfim Netto, 1967b, p.3.

4º) reduzir, com o crescimento do produto nacional, a pressão tributária e, simultaneamente, ampliar a participação dos trabalhadores e das empresas naquele produto;

5º) reduzir as disparidades entre os níveis de renda regionais.⁷⁸⁴

Ele explicita, assim, ser possível assegurar altas taxas de crescimento econômico em virtude da existência de capacidade ociosa, ativando a poupança disponível, utilizando isenções tributárias e monitorando seus desequilíbrios. A superação do subdesenvolvimento, assim, dependeria da boa aplicação da política econômica numa economia capaz de abrigar um processo endógeno de acumulação de capital.

Segundo ele, então, desenvolvimento e estabilidade monetária seriam complementares. A antecipação das soluções para a economia brasileira seria tarefa da política econômica, realizando-as “com o menor custo social possível”⁷⁸⁵. O problema, no entanto, seria a “incompatibilidade entre recursos e necessidades”⁷⁸⁶, insuperável através de “artifício ideológico ou de política monetária”⁷⁸⁷. Que incompatibilidade seria essa?

Para Delfim, sempre que a *coletividade* quisesse consumir mais do que a quantidade disponível de bens de consumo e sempre que tentasse investir mais do que estivesse disposta a poupar, os objetivos de estabilização monetária seriam frustrados, e as pressões inflacionárias ressurgiriam. A superação dessas contradições se daria através da mobilização de toda a sociedade e de sua conscientização⁷⁸⁸. Isso se refletiria em sua política econômica, que veremos na seção seguinte. O que os escritos de Delfim permitem compreender a respeito de seu desejo de conscientização e mobilização de toda a sociedade? Trata-se aqui de seu diagnóstico – e de Campos – a respeito da inflação: o produto nacional não era suficiente para atender às demandas dos interesses sociais distintos, o que levaria ao agravamento da espiral inflacionária.

A resolução para tal dilema não era exatamente esperar o bolo crescer para depois dividi-lo. Era mais do que isso: exercer o *controle direto sobre as fatias do bolo* de forma desigual, permitindo que determinadas fatias crescessem mais do que outras. Do lado do capital, então, o controle direto de preços aplicado a partir de 1968 foi compensado pelas isenções fiscais e pela redução dos juros; do lado do trabalho, a brutal contenção dos salários atingiu mais fortemente os trabalhadores sem qualificação.

⁷⁸⁴ Delfim Netto, 1967b, p.3.

⁷⁸⁵ Id., Ibid., p.3.

⁷⁸⁶ Id., Ibid., p.3.

⁷⁸⁷ Id., Ibid., p.3.

⁷⁸⁸ Cf. Id., Ibid.

Ainda em seu discurso inaugural, Delfim Netto reitera que o desenvolvimento econômico é muito mais complexo que a simples elevação da renda *per capita* e se realiza basicamente por mudanças qualitativas, “que alteram não apenas a estrutura do poder econômico, mas também os valores básicos e as formas de comportamento tradicional da sociedade. Por isso ele é doloroso e cheio de dificuldades”⁷⁸⁹. Para superar a dor e as dificuldades do desenvolvimento, Delfim defenderia a descentralização do poder, mas, ao contrário de sua afirmação descontextualizada de 1962, aqui ele avança na sua determinação real: “uma das exigências necessárias é criar as condições para o *pleno florescimento do setor privado*. É neste campo que se situa, hoje, a grande tarefa, pois a política de combate à inflação cria sérias dificuldades aos trabalhadores e às empresas”⁷⁹⁰.

A grande tarefa, portanto, é o *pleno florescimento do setor privado*, o que andaria *pari passu* com a descentralização política. Tomando-se em consideração a obra delfiniana em conjunto, ele afirma, nas entrelinhas, que a sociedade brasileira precisa de tutela até que o mercado esteja maduro o suficiente para assumir as funções então assumidas pelo Estado. Antes de atingir a maturidade, portanto, já que o empresariado não passou por um processo de acumulação endógena como nos casos clássicos de desenvolvimento capitalista, este seria incapaz de liderar uma sociedade democrática.

E Delfim segue:

No decorrer dos últimos meses, a inflação foi alterando a sua feição que era predominantemente de demanda para tornar-se predominantemente de custo. Hoje, o setor privado está comprimido por duas dificuldades que devem ser removidas: 1º) o aumento da pressão tributária e 2º) a elevação substancial dos custos financeiros.⁷⁹¹

Os *custos financeiros* e a *pressão tributária* causariam as maiores dificuldades ao setor privado. Por isso, o governo trabalharia com o objetivo de redução da taxa de juros e a concessão de isenções fiscais, de modo a evitar que as empresas assistissem à liquidação de seus lucros na ausência de capital de giro adequado. A produção deveria ser paulatinamente elevada, de modo a elevar, em tese, os salários pelo aumento da produtividade – o que Delfim Netto parece sugerir que ocorreria quase de maneira espontânea – e os lucros pela redução dos custos fixos por unidade do produto. Isso se ligaria intimamente à redução da taxa de juros⁷⁹². A solução de Delfim para solucionar o problema da insuficiente poupança privada, enfim, é a

⁷⁸⁹ Delfim Netto, 1967b, p.3.

⁷⁹⁰ Id., Ibid., p.3, grifo nosso.

⁷⁹¹ Id., Ibid., p.3.

⁷⁹² Cf. Id., Ibid.

concessão de “facilidades” ao setor privado, que deveria ter acesso a formas alternativas de captação de recursos.

Ele convoca os empresários, como indivíduos empreendedores e não como classe, e trabalhadores, desprovidos de seus sindicatos – já que muitas de seus representantes encontravam-se presos –, para a “vanguarda da luta” pelo desenvolvimento com o auxílio do governo, que seria responsável pela preparação da infraestrutura e por uma política coerente e estável, com a retaguarda do setor privado.⁷⁹³

Em novembro do mesmo ano, oito meses após seu discurso de posse, Delfim foi homenageado por representantes das classes patronais em um almoço promovido pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Em seu discurso, assumiu como sua tarefa e das classes patronais a descoberta da razão da taxa de juros ter se tornado o “grande demônio da economia brasileira”⁷⁹⁴. A taxa de juros deveria ser controlada pelas perspectivas de inflação. Uma interpretação maniqueísta, segundo Delfim Netto, da lei da oferta e da procura não daria conta de solucionar o problema, pois dever-se-ia qualificá-la para cada caso particular:

Êsse maniqueísmo econômico parece ser suficiente para interromper a curiosidade de muitas pessoas e lhes dar uma certa paz interior; os juros sobem porque a demanda de dinheiro cresce mais depressa do que a oferta. Se é assim, nada há a fazer, a não ser nos conformarmos com os resultados inexoráveis da lei natural.⁷⁹⁵

A oferta e a procura seriam condicionadas pela “estrutura institucional”⁷⁹⁶, como, por exemplo, o desenvolvimento das instituições financeiras não bancárias – aquelas não autorizadas a captar recursos sob a forma de depósitos à vista, como bancos de investimento, sociedades de crédito etc. –, que teria alterado profundamente, e de maneira ainda não inteiramente compreendida, a estrutura da demanda e da oferta de dinheiro⁷⁹⁷. Delfim Netto exemplifica uma situação problemática relativa a isto:

É o caso, por exemplo, da concessão de liquidez imediata aos papéis das financeiras e dos depósitos a prazo fixo com correção monetária, que alguns agentes oferecem. Em condições normais êsse aumento de liquidez trabalha no sentido de reduzir a taxa de juros. Quando, entretanto, aparece qualquer aplicação alternativa, as liquidações se precipitam e quebra-se o vínculo desejável e imprescindível entre o prazo das aplicações e o prazo de captação de recursos. De repente, as instituições financeiras encontram-se com uma carteira importante de seus próprios títulos. Apertadas pelas liquidações antecipadas, freqüentemente se lançam desesperadas ao mercado, oferecendo um deságio maior. Isso dá início a todo um processo de reajustamento da taxa

⁷⁹³ Cf. Delfim Netto, 1967b.

⁷⁹⁴ Delfim Netto, 1967c, p.2.

⁷⁹⁵ Id., Ibid., p.2.

⁷⁹⁶ Id., Ibid., p.3.

⁷⁹⁷ Cf. Id., Ibid.

de juros extremamente desastroso para a economia nacional. A tolice, do ponto de vista social, a que pode levar tal sistema pode ser apreciada quando se considera que a curto prazo o volume total de poupanças líquidas é limitado e que todos os agentes financeiros não bancários se lançam, ao mesmo tempo, num mercado limitado, isto é, com oferta rígida, elevando a taxa de juros. Com isso prejudica-se, de fato, o nível de investimento e, a um prazo um pouco mais longo, todo o desenvolvimento econômico nacional.⁷⁹⁸

Ainda que nem sempre se exprima dessa forma, toda a política fiscal e monetária, sob o ponto de vista de Delfim, gira em torno da acumulação de poupanças para o investimento produtivo. Por isso, as taxas de juros seriam a pedra de toque do desenvolvimento brasileiro. Se fossem altas demais, não apenas o setor privado teria sua capacidade de investimento comprometida, como também a aplicação financeira da poupança se tornaria mais atrativa que sua aplicação produtiva. Isso seria claramente um caminho perigoso. Daí a necessidade primordial do combate às altas taxas de juros, que podem redirecionar a poupança para fora do processo produtivo. Assim, seria ainda extremamente deletério o direcionamento da poupança, já limitada, para instituições financeiras em troca do pagamento de juros altos.

Delfim esclarece o problema para justificar a aplicação de uma política monetária global discriminatória: as empresas maiores já teriam garantido seu financiamento, inclusive com “garantias do exterior”⁷⁹⁹, fosse para fins produtivos, fosse para fins especulativos, e o peso de restrições indiscriminadas recairia apenas sobre as pequenas e médias empresas. O problema da taxa de juros teria que ser combatido em “suas bases estruturais e institucionais, definindo-se com clareza e rigor a amplitude e a natureza da ação de cada agente financeiro”⁸⁰⁰. As Bolsas de Valores funcionariam como um “centro unificador do mercado de dinheiro”⁸⁰¹, ampliando esse mercado e permitindo o estabelecimento de uma taxa de juros “compatível e adequada às necessidades do nosso desenvolvimento econômico”⁸⁰².

Em termos de política externa, Delfim Netto defende, já em 1968, a desvalorização da moeda brasileira e afirma que o FMI ou a pressão estadunidense nada teriam a ver com isso. Tratar-se-ia da necessidade de ajuste da taxa cambial por conta da inflação. Assim, a equipe econômica defenderia a competitividade brasileira no exterior ao desvalorizar a moeda devido à alteração das relações entre preços internos e externos, que havia tornado mais caros os

⁷⁹⁸ Delfim Netto, 1967c, p.3.

⁷⁹⁹ Id., Ibid., p.3.

⁸⁰⁰ Id., Ibid., p.3.

⁸⁰¹ Id., Ibid., p.3.

⁸⁰² Id., Ibid., p.3.

produtos brasileiros no exterior e mais baratos os produtos estrangeiros no Brasil, o que, por sua vez, diminuiria o nível de renda e de emprego internos⁸⁰³:

Êste é o ponto importante: enquanto estamos aumentando as exportações e reduzindo as importações, estamos realmente dando maior emprêgo à coletividade brasileira, e possibilitando a utilização da capacidade ociosa da economia e, conseqüentemente, aumentando o nível de consumo e do bem-estar geral da coletividade. Muito ao contrário do que pensam os fantasiosos, a manutenção de uma política cambial realista, isto é, que mantém as relações entre os preços internos e externos, destina-se a elevar o nível de renda e emprêgo no Brasil e não a beneficiar qualquer agência internacional.⁸⁰⁴

Delfim retoma essa argumentação em texto de dezembro de 1968⁸⁰⁵, em que esclarece mais cautelosamente o significado da alteração da taxa cambial para a compensação da inflação. Explica que a taxa cambial nada mais é que o preço de uma moeda em relação à outra. Caso houvesse inflação de 100% no Brasil e de zero na Alemanha, por exemplo, seria muito interessante para o Brasil se a Alemanha aceitasse pagar o dobro de marcos pela mesma quantidade de algodão, mas provavelmente eles prefeririam comprar de outro produtor no mercado internacional.⁸⁰⁶

Em seu primeiro trabalho teórico do período, em coautoria com Andrade Pinto, *O Café do Brasil*, Delfim Netto constatou o acerto do prognóstico de sua tese doutoral: ao manter altos os preços do café, o Brasil rapidamente perdeu mercado para os concorrentes. O país deveria mudar sua postura e aproveitar as condições internas favoráveis para recuperar o mercado e abocanhar maiores fatias da demanda em expansão através de uma política de preços flexível.

Delfim combate os críticos da política cambial do governo não apenas ao evidenciar, de seu ponto de vista, a catástrofe que decorreria da estabilidade cambial frente à alta inflação, mas também ao afirmar que tais críticos tinham conseguido realizar uma inflação de 15% por trimestre quando estiveram no poder: “Em outras palavras, em 1963 conseguiram o pior dos mundos, o próprio mundo-cão: a maior taxa de inflação da História do Brasil e a menor taxa de crescimento desde os tempos coloniais. Hoje discursam, escrevem artigos e exigem explicações”⁸⁰⁷.

O ministro aproveita para avançar sobre as causas da inflação e expõe aquilo que ele chama de “servo-mecanismo”, que controlaria a economia brasileira: “quando visualizamos

⁸⁰³ Cf. Delfim Netto, 1968a.

⁸⁰⁴ Id., Ibid., p.2.

⁸⁰⁵ Cf. Delfim Netto, 1968d.

⁸⁰⁶ Cf. Id., Ibid.

⁸⁰⁷ Id., Ibid., p.5.

os instrumentos de correção em vigor (política salarial, política de aluguéis, correção monetária)” tender-se-ia “a sustentar a taxa de inflação anual entre 20 e 30%”⁸⁰⁸. Segundo ele,

Essa hipótese adquire maior verossimilhança quando os reajustes salariais ultrapassam o aumento dos preços no período, o que significa que, sem a repetição da taxa de inflação haveria uma redistribuição de renda inteiramente incompatível com a funcionamento [sic] de uma economia com as estruturas sociais da brasileira.⁸⁰⁹

O *servo-mecanismo*, então, seria um processo inflacionário autoalimentado e fora de controle devido à reposição de custos que se reflete subsequentemente no aumento dos preços. Em outros termos, Delfim evidencia a justeza do aumento de preços através de aumentos salariais médios supostamente acima da inflação. Os assalariados, por piores que fossem suas condições de vida, teriam de aceitar sua evolução vagarosa – na melhor das hipóteses, acompanhando o aumento da produtividade da economia – a fim de que se erigisse um processo de crescimento econômico sustentado. Sem os sindicatos dos trabalhadores, silenciados através da repressão política, sua única opção seria a *conscientização a respeito do problema* e sua *mobilização* nesse sentido.

Delfim Netto afirma, também, ser preciso enfatizar que o crescimento do setor industrial brasileiro não poderia mais se dar através do processo de substituição de importações. A moderna tecnologia determinaria a utilização de economias de escala que, “agora mais do que nunca”⁸¹⁰, exigiria a ampliação do mercado consumidor, possível apenas com a exportação. A estrutura da oferta industrial interna não poderia ser sustentada apenas pelo mercado interno brasileiro naquele momento, determinado pelo pequeno número de consumidores e por seu baixo nível de renda *per capita*⁸¹¹,

[...] de forma que a plena utilização do capital já instalado (que representa o recurso mais escasso do País) implica numa abertura para o exterior que possibilite de um lado uma elevação substancial da produção e da produtividade do setor agrícola (sem baixa dos preços relativos) e de outro uma ampliação bastante razoável das exportações industriais.⁸¹²

Somente essa perspectiva poderia antever a elevação dos salários reais e do nível de renda *per capita*. Desse modo, “ao contrário do que pode parecer aos ingênuos”⁸¹³, a elevação do nível de produção, de emprego e de salários reais internos estaria intimamente associada ao

⁸⁰⁸ Delfim Netto, 1968d, p.5.

⁸⁰⁹ Id., Ibid., p.5.

⁸¹⁰ Delfim Netto, 1968a, p.2

⁸¹¹ Cf. Id., Ibid.

⁸¹² Id., Ibid., p.3

⁸¹³ Id., Ibid., p.3

sucesso de uma política agressiva de comércio exterior⁸¹⁴. Sua política econômica se desenha e se complexifica aos poucos: já que os assalariados teriam de aceitar sua condição de *assalariados em um país onde o capital é escasso*, a alternativa mais viável para o aumento do consumo em escala seria a exportação. Esse caminho superaria vários empecilhos ao desenvolvimento, resolvendo inclusive o problema da *competitividade* dos produtos brasileiros no exterior através dos menores salários e da correção cambial.

Se Delfim não se esquivava dos problemas relativos à ausência de uma vigorosa acumulação endógena de capital, como ele efetivamente via a capacidade de poupança brasileira? Segundo afirma, a economia do país teria a capacidade de gerar internamente a taxa de poupança necessária para crescer 7% ao ano. O maior empecilho seria o previsível déficit no balanço de pagamentos, que sujeitaria o Brasil a pressões externas. Ele avança:

A política econômica e financeira do Govêrno é, assim, um todo coerente com objetivos bem definidos que no primeiro trimestre podem resumir-se nos seguintes pontos: 1) garantir o pleno funcionamento do sistema econômico; 2) estimular uma política agressiva de comércio exterior; 3) reduzir ao máximo os efeitos sôbre os preços, das tensões de custo criadas pela modificação da taxa cambial e da alíquota média do IPI; 4) criar tôdas as condições favoráveis a uma ampliação rápida dos investimentos privados; 5) proteger a indústria nacional.⁸¹⁵

Com a realização desses objetivos, tudo indicaria a ampliação do nível de investimentos, garantindo o crescimento do PIB no longo prazo.⁸¹⁶

Por ocasião do 40º aniversário do Centro das Indústrias de São Paulo, em 1968, Delfim realiza um discurso em que louva a ajuda fornecida à construção do “Brasil viável, que a despeito de tudo cresce; o Brasil que ignorando os falsos intelectuais dos anos vinte e não se sabendo mestiço e tropical, faz-se grande; o Brasil que contém em si o germe de um mundo mais razoável, mais tolerante e mais ecumênico”⁸¹⁷. Dessa maneira, no arcabouço ideológico de Delfim, como também já vimos no capítulo anterior, a diversidade cultural não é mais empecilho para o desenvolvimento brasileiro – e pode inclusive ser seu potencializador –, e entra em cena o *Brasil Grande*, onde há lugar para todos. Um novo mundo, permeado pela paz social e ainda em estado latente, tornar-se-ia realidade através do desenvolvimento capitalista.

Paralelamente, Delfim manteve-se alerta para os desenvolvimentos recentes da teoria econômica e a maior realização de pesquisas empíricas nos países centrais do capitalismo. Elas teriam demonstrado compatíveis os vários objetivos da equipe econômica sob sua égide. Por

⁸¹⁴ Cf. Delfim Netto, 1968a.

⁸¹⁵ Id., Ibid., p.3

⁸¹⁶ Cf. Id., Ibid.

⁸¹⁷ Delfim Netto, 1968b, p.2.

exemplo, segundo Delfim, a curva de Philips, de 1958, revelaria a relação entre taxa de aumento salarial e taxa de desemprego. Em outro exemplo interessante, o economista inglês Robert Neild, em 1963, teria demonstrado que os preços industriais se formariam basicamente em função das variações de salários e dos custos dos insumos básicos, dependendo muito pouco da demanda. A combinação desses conhecimentos obrigaria os gestores da política econômica a optar, a partir de certo ponto, entre a estabilidade de preços e o pleno emprego, o que teria seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, a taxa de investimento e a taxa de desenvolvimento⁸¹⁸. Com isso, ficaram para trás os temas da chamada economia subdesenvolvida. O Brasil teria uma economia capitalista usual na qual a capacidade endógena de acumulação estaria travada.

A princípio, Delfim Netto relativiza as afirmações baseadas nos autores estrangeiros, que ele utilizou de forma instrumental: não se poderia portar-se diante delas como diante da lei da gravidade. O exercício da política econômica sobre a parte que cabe ao comportamento dos homens exigiria o estabelecimento de um sistema de valoração dos resultados, bem como a construção de um programa que estabelecesse vínculos entre os objetivos desejados e os instrumentos politicamente utilizáveis⁸¹⁹:

Êste é um ponto importante e precisa ser enfatizado, porque qualquer aluno de nossas escolas de economia é capaz de traçar um programa para acelerar o desenvolvimento e terminar com a inflação. Se não restringirmos a escolha aos instrumentos politicamente utilizáveis os dois objetivos podem ser facilmente atingidos separando-se o setor de bens de consumo do setor de bens de produção.⁸²⁰

O discurso acima – no Centro das Indústrias de São Paulo – foi publicado em junho de 1968 e proferido entre abril e junho do mesmo ano, ou seja, aproximadamente seis meses antes do AI-5, decretado em 13 de dezembro daquele ano, que buscou precisamente a garantia das condições políticas consideradas necessárias ao desenvolvimento econômico.

4.3.2 – A defesa da política econômica

No mesmo discurso, ainda, Delfim Netto defende que a economia brasileira teria se recuperado no primeiro semestre de 1968 graças às políticas fiscal e monetária do governo, com recuperação da produção industrial e safra agrícola superior à de 1967. Além disso, os investimentos privados estariam crescendo e, assim como os públicos, atingindo patamares sem precedentes. A taxa de inflação estaria sendo mantida sob controle e tenderia a decrescer. As

⁸¹⁸ Cf. Delfim Netto, 1968b.

⁸¹⁹ Cf. Id., Ibid.

⁸²⁰ Id., Ibid., p.3.

exportações teriam sido intensamente estimuladas. O movimento de capitais teria sido facilitado e se verificava um aumento das reservas externas do Brasil.⁸²¹

Após citar Voltaire, “trabalhar sem muito teorizar é a única forma de transformar a vida em algo suportável”⁸²², Delfim Netto afirma o seguinte:

É evidente que tanto os objetivos quanto os instrumentos da política econômica precisam ser criticados. A crítica inteligente e honesta deve ser feita, precisa ser feita, pois ela é um dos pólos na dialética infinita que nos move aos objetivos fixados. Há, entretanto, dois tipos de crítica que têm de ser rebatidos em seu nascedouro, pois encerram – pela ilogicidade e pela promessa do impossível – perigos para a consecução de toda a política econômica.⁸²³

A primeira delas seria aquela que ignora o fato de que a soma das partes não pode ser maior que o todo, aquela do empresário que pede o combate à inflação, mas reclama por não poder aumentar sua margem de lucro, dos produtores agrícolas que querem elevar seus preços e, ao mesmo tempo, que desejam que caiam os preços dos consumidores, dos que querem mais verbas para saúde, educação e pesquisa, mas exigem a manutenção dos investimentos em infraestrutura e debatem contra o déficit orçamentário, dos que desejam aumentos salariais acima dos aumentos de produtividade e insistem no combate à inflação, dos que desejam maiores investimentos e maior consumo, mas criticam o déficit no balanço de pagamentos.⁸²⁴

A segunda seria aquela que pede aumento dos empréstimos para os chamados “negócios legítimos”⁸²⁵, recriminam o aumento nos meios de pagamento, solicitam proteção tarifária indiscriminada e exigem amplo programa de exportações, dos que se queixam da pressão tarifária, mas querem maiores investimentos em infraestrutura, dos que exigem crédito ao setor rural mas se queixam do aumento de aplicações do Banco do Brasil, em suma, “dos que acreditam seriamente que o longo prazo pode ser feito sem curto prazo”⁸²⁶ e que se arrogam o “monopólio do ‘bom-senso’, que em geral representa sofismas esclarecidos há mais de um século. Como disse Keynes êsses ‘homens práticos’ são, via de regra, escravos do pensamento de algum ‘economista defunto’”⁸²⁷.

Esse tipo de crítica não poderia conduzir a nenhum resultado sério, segundo Delfim Netto, e apenas evidenciaria a necessidade de o governo encontrar formas de colaboração mais profundas e eficazes com organismos como o Centro das Indústrias:

⁸²¹ Cf. Delfim Netto, 1968b.

⁸²² Voltaire apud Delfim Netto, 1968b, p.4.

⁸²³ Delfim Netto, 1968b, p.4.

⁸²⁴ Cf. Id., Ibid.

⁸²⁵ Id., Ibid., p.5.

⁸²⁶ Id., Ibid., p.5.

⁸²⁷ Id., Ibid., p.5.

Estamos convencidos de que o estabelecimento de um sistema de comunicações melhor do que o atual, em que muitos organismos independentes possam dar a sua contribuição para uma visão multifária do sistema econômico nacional é absolutamente necessário para o engajamento mais profundo dos vários segmentos da sociedade brasileira na execução do projeto nacional. Sem êsse engajamento, sem que os vários setores metabolizem a estratégia global da política econômica e sem que cada um compreenda o seu papel dentro do sistema, não passaremos de parceiros ocasionais na grande aventura do desenvolvimento nacional, desgastando-nos em atritos adjetivos sem conseguirmos somar nas questões substantivas.⁸²⁸

Assim, Delfim Netto deixa claro mais uma vez que, das diferentes classes sociais e suas variadas frações, esperava-se a *metabolização da estratégia global* e a *compreensão de seu papel dentro do sistema*, ou seja, a colaboração com a política econômica do governo, a aceitação de suas decisões, que necessariamente envolviam a reconfiguração das relações entre as classes sociais no país, sem que se questionasse em demasia a parte que lhes cabia. Para ele, a sociedade civil é o empresariado, que realiza o processo de acumulação de capital e gera empregos. Havendo inflação controlada, então, juntamente com o progresso do empresariado, aos trabalhadores resta a máxima do Dr. Pangloss: tudo vai pelo melhor, no melhor dos mundos possíveis⁸²⁹.

Em agosto de 1968, em pronunciamento na VII Conferência Brasileira de Comércio Exterior, na sede da Associação Comercial do Rio de Janeiro, Delfim Netto oferece a seguinte concepção de desenvolvimento econômico. Ele afirma que o fenômeno

[...] consiste num ajustamento entre a estrutura da demanda de bens de serviço e da oferta deles, isto é, o desenvolvimento consiste numa modificação de toda a sociedade, que vai pouco a pouco ajustando seu aparelho produtivo, para atender à demanda, diversificando-se cada vez que a renda cresce e altera a própria distribuição. De um lado, nós temos a modificação da demanda, de outro lado temos a modificação da oferta. O desenvolvimento se completa quando o aparelho produtivo da sociedade, isto é, a estrutura de empresa da sociedade é capaz de ir-se ajustando às modificações da demanda.⁸³⁰

Nesse discurso, o desenvolvimento econômico deixa de ter como pilar fundamental o planejamento, tese defendida fortemente por Delfim Netto em seu trabalho de 1962. Aqui o desenvolvimento econômico praticamente se reduz a um *processo de ajustamento*. Essa concepção se encontra no limiar entre a tutela estatal e o amadurecimento do setor privado e, assim, do mercado, que *cria* e *atende* novas necessidades. Delfim, assim, afirma que “a estrutura da demanda se altera por simples contágio, por simples modificação. Todos nós

⁸²⁸ Delfim Netto, 1968b, p.5.

⁸²⁹ Cf. Voltaire, 2012.

⁸³⁰ Delfim Netto, 1968c, p.3.

aprendemos, todos os dias, pelos jornais, pelas revistas, a consumir novos bens, a utilizar novos serviços. Nós nos ajustamos a uma sociedade que se industrializa rapidamente”⁸³¹.

A industrialização e a alteração da estrutura da demanda são apresentadas por Delfim Netto tal como aparecem – ou como se espera que apareçam – ao setor privado: fenômenos inevitáveis, aos quais se pode ajustar bem ou mal: “Ora, se a estrutura da oferta não fôr suficientemente elástica, que vai acontecer?”⁸³². Em um trecho esclarecedor que optamos por descrever na íntegra, Delfim Netto afirma o seguinte sobre o processo de desenvolvimento econômico:

[...] é basicamente uma luta. [...] Êste processo não é obviamente de luta entre coisas. É um processo de luta entre pessoas. Essa luta não é luta, no sentido comum. Em sentido figurado, é processo de contradição de interesses. Os processos de contradição de interesses emergem naturalmente na forma de um processo político, onde os vários grupos da sociedade se exprimem, se opõem, ou estão a favor do próprio processo. Mas o que eu queria dizer aos senhores é que o processo do desenvolvimento econômico não é processo pacífico, não é processo tranqüilo, calmo, não é processo onde não haja irritação e atritos. Um processo de desenvolvimento é exatamente o processo onde há atritos entre setores, entre grupos, entre aqueles que estão instalados e aqueles que precisam instalar-se. Entre aqueles que têm certas regalias dentro do sistema social e aqueles que estão emergindo e vão disputar estas regalias. É portanto apenas natural que num processo de desenvolvimento econômico, todo o sistema social demonstre êste atrito numa forma e num processo político que está emergindo, que emerge junto com essa modernização da sociedade. Isso para mostrar aos senhores que não há nada de extraordinário, que quanto mais rápido fôr o processo de desenvolvimento econômico, tanto mais veemente será a disputa política de como realizar êste processo. O processo realizado consiste em decidir quem vai emergir dêle e quem vai ficar para trás. Isto não é problema puramente econômico, é problema sociológico. É problema político que abrange tôda a sociedade. Da essência do processo de desenvolvimento produz-se alteração na distribuição da renda. Êsse processo produz algumas dificuldades e cria problemas políticos bastante notáveis. Portanto, na medida em que êle funciona, na medida de desenvolvimento que realiza não devemos esperar maior paz. Nós devemos esperar maiores complicações, maiores atritos, maior disputa em tórno do bolo que está crescendo. Cabe ao governo, neste sistema, ordenar êste processo de disputa social. Cabe ao govêrno criar condições para que, dentro das instituições vigentes, se processem as adaptações e se perpetuem essas condições de auto-estímulo entre oferta e demanda e demanda e oferta. Se por alguma forma o processo se estanca, todo o sistema entra em estado de murchidão. Êle hiberna e fica esperando nôvo momento para emergir.⁸³³

Levando-se em consideração a ocasião do pronunciamento, o objetivo específico de Delfim era alertar o setor exportador a respeito da política econômica que seria adotada. Segundo ele, as alterações na estrutura da demanda levariam à necessidade de importações que

⁸³¹ Delfim Netto, 1968c, p.3.

⁸³² Id., Ibid., p.3.

⁸³³ Id., Ibid., p.4.

deveriam ser substituídas o mais rápido possível por produção interna, mas que, num primeiro momento, deveriam ser sustentadas pelas divisas providas das exportações. O mercado externo seria um “amortecedor”, ou melhor, esperava-se que se o tornasse através de alterações na estrutura produtiva da sociedade⁸³⁴, isto é, por conta das limitações da demanda de consumo e pela capacidade produtiva em expansão, aumenta-se a produtividade através da capacidade produtiva ociosa, mas, para isso, precisa-se da demanda externa. Assim, a utilização da capacidade produtiva das grandes empresas estrangeiras e a expansão do nível de emprego através das exportações, o que inclusive cria novos nichos de atuação para o capital nacional, configura uma nova forma de integração da economia brasileira com a economia internacional.

Os três fatores limitadores do desenvolvimento, para Delfim, seriam a disponibilidade de mão-de-obra, a capacidade de poupança e a capacidade para importar. No Brasil, as duas primeiras não seriam problemas, nem mesmo a capacidade de poupança, pois ele afirma que o governo seria capaz de gerar a poupança para que o crescimento girasse em torno de 7% ao ano, sabendo-se que a taxa da poupança não poderia ultrapassar os 19% ou 20% do PIB. Com investimentos no setor educacional, poder-se-ia preparar a mão-de-obra para trabalhar o acréscimo anual de capital na economia do país. Mas a única forma de cobrir o déficit no balanço de pagamentos brasileiro de modo a se atingir crescimento de 7% ao ano seria através do crescimento da capacidade de exportação da ordem de iguais 7% ao ano. A relação necessária seria de um para um. Assim, a ampliação das exportações seria a única forma de cobrir o déficit. Isso seria um problema pelo fato de que a pauta de exportações brasileira se reduziria a “cinco ou seis grandes produtos de grande importância e de uma centena de produtos de pequena importância”⁸³⁵.

Levando em conta primeiramente o café, Delfim afirma que haveria condições para que suas exportações se expandissem 3% ou 4% ao ano – a mesma expansão do comércio internacional do café –, o que se poderia dar, entre outras coisas, graças ao Convênio Internacional do Café⁸³⁶.

Representa isto [os cinco principais produtos] aproximadamente um vigésimo de 1 bilhão e 100 milhões de dólares. Assim, nossa necessidade é relativamente pequena e depende muito pouco da relação de preços externos e preços internos. Vê-se, pois, que é sobre os setecentos milhões de dólares adicionais que deve recair a expansão necessária para as exportações, o que dará uma dimensão ao esforço interno. Sobre um bilhão e cem milhões de dólares, nós temos a probabilidade de crescimento da ordem de 2,5 a 3% a.a. Sobre os outros setecentos milhões de dólares nós devemos prever que esse

⁸³⁴ Delfim Netto, 1968c, p.4.

⁸³⁵ Id., Ibid., p.5.

⁸³⁶ Cf. Id., Ibid.

crescimento seja da ordem de 15% a.a., para que seja possível chegar à capacidade de importar da ordem de 7% a.a. [...] Não se trata de ampliar 6 ou 7% a.a. as exportações dos produtos da faixa de 1 bilhão e cem milhões de dólares. Trata-se realmente de ampliar as exportações dos produtos não tradicionais [...].⁸³⁷

A estratégia, então, deveria recair sobre a diversificação da pauta de exportação. Os incentivos dados até o momento teriam se mostrado insuficientes já no primeiro momento de expansão da economia, revelando-se deficiente a capacidade para importar. A geração de exportações seria talvez mais importante ainda, segundo Delfim Netto, no que tange às possibilidades relativas à abundância de mão-de-obra e de terras. Seria preciso mobilizar todo o setor agrícola para a exportação, e isso empregaria muitas mãos e ocuparia muitas terras. Por isso, praticamente não havia limites, segundo ele, para a expansão do crédito ao setor agrícola, de modo a transformar a sociedade brasileira em uma *sociedade exportadora*⁸³⁸:

Pode-se afirmar, portanto, que a geração desta capacidade para importar, ou seja, a mobilização da sociedade para o setor exportador é hoje um dos aspectos mais críticos do desenvolvimento econômico. Se não conseguirmos transformar a sociedade brasileira em uma sociedade exportadora, abri-la para o exterior, nós não poderemos gozar dos benefícios deste processo de auto-sustentação, em que a demanda anula a oferta, a oferta cria novas condições de demanda, altera-se a distribuição de renda, enfim criam-se novas reduções de atração da oferta, e assim por diante.⁸³⁹

Apesar disso, um sistema de expansão econômica constante não poderia ser construído sobre a redução das importações, embora Delfim Netto admita, frente aos críticos, que as facilidades para importar tenham talvez sido excessivas. Entretanto, dificultar as importações significaria criar dificuldades no volume de investimentos e, portanto, na taxa de crescimento do produto. A substituição de importações não reduziria o volume total de importações, mas alteraria sua qualidade. Esse processo ocorreria quase naturalmente à medida que a economia se desenvolvesse. Processo irreversível e incontornável, portanto, que se pode enfrentar apenas com a expansão das exportações:

É preciso, portanto, – e é neste ponto que volto a chamar a atenção de uma conferência com esta – é preciso que a sociedade brasileira e especificamente os empresários brasileiros se compenetrem de que além de todos os papéis que vão exercer no processo do desenvolvimento econômico, têm ainda um muito mais importante, que é a necessidade de voltarem suas vistas para o exterior, de se organizarem individualmente ou em grupos, para agredir o mundo, de levar suas mercadorias para fora deste País, de montar linhas regulares de comércio que sustentem uma expansão da capacidade de importar ao longo dos anos. Sem isso será impossível manter realmente a taxa de crescimento O gargalo do desenvolvimento brasileiro, na medida em que o desejarmos, será

⁸³⁷ Delfim Netto, 1968c, p.5.

⁸³⁸ Cf. Id., Ibid.

⁸³⁹ Id., Ibid., p.5.

a capacidade para importar. Êste é um fato sôbre o qual já existem hoje bastantes pesquisas empíricas. Algumas dessas pesquisas podem ser encontradas no IPEA, assim como em alguns documentos que publiquei antes de assumir o Ministério, e estão agora no Plano Estratégico.⁸⁴⁰

Em suma, a relação do setor externo com o desenvolvimento brasileiro é o suprimento de divisas para importação:

Precisamos, portanto, desesperadamente, de uma forma bastante profunda, que a sociedade compreenda, que os empresários entendam que chegou a hora de exportar, não em decorrência dos problemas do balanço de pagamento, não pelas exigências dos problemas de taxa cambial; é preciso exportar porque esta é a única forma de pagar as importações necessárias para realizar o crescimento que desejamos. Não há substituto para essas importações. Se formos incapazes de mobilizar a sociedade brasileira para pagar essa demanda de importações, que será da ordem de 6 a 7% ao ano, não conseguiremos realmente realizar o desenvolvimento econômico. Poderemos dar um salto, mas quando tudo estiver a pleno valor, teremos dificuldade, o sistema murchará e será incapaz de voltar-se sôbre si mesmo e se auto-alimentar. Êste processo de auto-alimentação exige, apresenta como sendo problema básico a ampliação das exportações. [...] O papel importante de uma reunião desta natureza é promover um levantamento cartográfico de todos os problemas. Estão congregados aqui empresários de todos os Estados e Territórios dêste País. Cada um conhecendo o seu problema pessoal, o seu problema básico. É preciso que ninguém tenha realmente pejo de expor a sua dificuldade, porque é do levantamento dêsses pequenos problemas que se acabará formulando uma política econômica de exportação capaz de mobilizar a sociedade brasileira.⁸⁴¹

Relativamente às crescentes remessas de lucros das empresas transnacionais em processo de expansão no Brasil, Delfim afirma que elas representariam apenas uma pequena parte dos estoques investidos, ou seja, a produção anual dessas empresas geraria grandes massas salariais, pagamento de impostos etc. Portanto, não seria o caso de controlar essas remessas com o objetivo do equilíbrio no balanço de pagamentos, mas, antes, de colocar na balança o peso de cada um desses elementos no processo de desenvolvimento. Assim, segundo ele, “o que se remete [...] é uma pequena parcela do aumento da produção anual, tornada possível pela entrada do capital, sendo a comparação entre a soma das remessas e o valor [da produção] completamente irrelevante”⁸⁴². E avança:

Sem aumento das exportações, não há desenvolvimento; pelo menos, não há desenvolvimento com liberdade. O fundamental não é, portanto, impedir a entrada do capital estrangeiro, porque êle poderá vir a causar problemas no balanço de pagamentos, mas manter um fluxo de entrada de capitais e uma política cambial coerentes com os objetivos a serem atingidos. Para superar o problema da remessa, não devemos impedir a entrada do capital, mas aumentar as exportações. É desagradável, mas parece que chegamos à verdade

⁸⁴⁰ Delfim Netto, 1968c, p.6.

⁸⁴¹ Id., Ibid., p.7.

⁸⁴² Delfim Netto, 1970b, p.4.

fundamental: para crescer, temos de adotar políticas que conduzam ao crescimento. Tanta lógica para uma tautologia! [...] Devolvo aos leitores aquilo que postulei no início desta exposição: a paciência para pensar corretamente, tendo em vista não as conveniências ideológicas, mas os objetivos nacionais. Sô assim seremos um dia desenvolvidos e livres.⁸⁴³

Para o Brasil crescer, portanto, era preciso que fossem adotadas políticas que conduzissem ao desenvolvimento do capitalismo, o que proporcionaria o alcance da *liberdade* nacional. Delfim Netto, dessa maneira, revela a assimilação de posicionamentos dos militares e lhes confere um sentido econômico: ele é parte da construção ideológica do regime militar. Portanto, não apenas adere ao regime, mas desenvolve seu discurso.

Delfim concebe que a diversificação da estrutura produtiva da economia passa pelo incentivo ao comércio externo e decorre da demanda externa por produtos potencialmente produtíveis no Brasil por meio da utilização de recursos ociosos ou da introdução de novas tecnologias. Isso contribuiria para a elevação do nível de produtividade em todos os setores e regiões do país, realizando crescimento econômico desconcentrado com “integração nacional”⁸⁴⁴ como parte do projeto político da ditadura militar ao qual o “sistema econômico”⁸⁴⁵ é chamado a contribuir:

[...] a expansão do sistema econômico não é um fim em si mesmo, mas um instrumento auxiliar na construção do poder nacional. Devemos cuidar, portanto, de utilizar em cada momento não apenas as linhas de maior rentabilidade econômica, mas de balancear a utilização dessas linhas, de maneira a compatibilizar a maior taxa de expansão econômica possível, com o objetivo mais amplo e igualmente fundamental, da integração nacional.⁸⁴⁶

A expansão da demanda externa possibilitaria, então, o aumento da especialização na produção de certos artigos – devido à disponibilidade dos recursos naturais –, o que traria consigo incrementos de produtividade, com uma “política tarifária inteligente”⁸⁴⁷ que não reduziria o volume de comércio ou protegeria a ineficiência, mas que permitiria que as empresas instaladas no país superassem as “desvantagens iniciais de um mercado estreito”⁸⁴⁸ ou utilizassem “recursos sem usos alternativos”⁸⁴⁹:

Êsse fato é evidente quando se considera que os países que têm hoje o maior volume de comércio (EUA, Alemanha Ocidental e Japão) sempre praticaram políticas tarifárias coerentes com o objetivo de fortalecer o seu poder nacional. Ainda hoje a leitura do Report on Manufactures, apresentado em dezembro de

⁸⁴³ Delfim Netto, 1970b, p.4.

⁸⁴⁴ Id., Ibid., p.5.

⁸⁴⁵ Id., Ibid., p.5.

⁸⁴⁶ Id., Ibid., p.5.

⁸⁴⁷ Delfim Netto, 1971b, p.7.

⁸⁴⁸ Id., Ibid., p.7.

⁸⁴⁹ Id., Ibid., p.7.

1791 (há dois séculos, portanto) por Hamilton ao Congresso Americano é recompensadora; na Alemanha desde o início do século as tarifas exerceram um papel importante na expansão e diversificação da produção industrial, sob a influência do pensamento de List e Schuller e no Japão, depois da segunda década desde século, cumpriram o mesmo papel.⁸⁵⁰

Isso corrobora nossa afirmação anterior de que Delfim vê o capitalismo brasileiro como isento de particularidades e singularidades históricas, mas também esclarece que, para ele, as diferenças seriam desvios em relação ao capitalismo ideal. A tutela estatal, nesse ínterim, aparece como promotora da superação das imperfeições da economia capitalista no Brasil. Em uma palavra, o protecionismo, desde que seja eficiente e potencialize a acumulação interna de capital e esteja relacionado a uma política de longo prazo, independentemente das particularidades históricas, pode ser vantajoso.

A observação desse ponto é importante e permite compreender seu projeto nacional:

O mercado interno é o que interessa, mas ele não pode ser construído sem o mercado externo. E por que não pode? Porque dos vários inibidores que um país pode ter no seu processo de desenvolvimento, a escassez de poupança, a deficiência de mão-de-obra e a insuficiência de poupança externa, o Brasil tem apenas um desses inibidores ainda funcionando em nível razoável.⁸⁵¹

Assim, a insuficiência da poupança externa seria a última imperfeição remanescente do capitalismo no Brasil – que não é o *capitalismo brasileiro* propriamente, já que o modo capitalista de produção não assumiria formas particulares. Em 1972, em discurso em Nova Iorque, Delfim afirmou que o Brasil estava fomentando a abertura da economia para investimentos externos no sentido de atração de “capital, tecnologia e experiência gerencial”⁸⁵².

Com base nisso, Delfim Netto clama por “um trabalho conjunto”⁸⁵³ entre os países “para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional”⁸⁵⁴ em que “o comércio e os negócios financeiros deveriam se desenvolver num estilo dinâmico, com maior justiça para os países em desenvolvimento”⁸⁵⁵. A reforma do sistema monetário internacional que estava ocorrendo naquele momento não deveria se transformar, para Delfim, em obstáculo ao fluxo de comércio e capitais.

Nessa nova ordem defendida por Delfim, dois resultados básicos deveriam ser alcançados:

[...] 1) controle racional da liquidez internacional, que deve repousar nos direitos especiais de saque e não mais depender da situação do balanço de

⁸⁵⁰ Delfim Netto, 1971b, p.7.

⁸⁵¹ Delfim Netto, 1972a, p.1

⁸⁵² Delfim Netto, 1972b, p.8.

⁸⁵³ Id., Ibid., p.9.

⁸⁵⁴ Id., Ibid., p.9.

⁸⁵⁵ Id., Ibid., p.9.

pagamentos de um ou mais países, ou do suprimento de ouro; 2) melhor funcionamento do processo de reajuste do balanço de pagamentos. Isso poderia ser alcançado mediante acordo sobre objetivos compatíveis do balanço de pagamentos por um esforço de coordenação das políticas monetárias dos países mais importantes e através de reajuste imediato das taxas de câmbio, tanto dos países deficitários como dos países superavitários, sem prejuízo dos sistemas de paridades ou da utilização de políticas internas quando se fizerem convenientes.⁸⁵⁶

Nas novas regras de comércio e política internacional em favor das quais Delfim Netto se posiciona, “todos os países devem procurar a eliminação das barreiras não-tarifárias ao fluxo de mercadorias”⁸⁵⁷. Em seguida, a incitação à colaboração dos Estados Unidos toma quase um tom de ameaça:

É interessante assinalar, entretanto, que mesmo países de pequeno significado econômico podem atingir, através de ações ou reações, setores sensíveis da economia americana. Embora disso não possa resultar maior impacto à economia americana, por causa de sua espetacular dimensão, podem porém surgir reações políticas por parte dos setores atingidos. Estes poderiam acionar seus instrumentos de representatividade política ou administrativa e causar assim dificuldades na administração da política econômica exterior.⁸⁵⁸

Ele sugere que o Brasil poderia ocasionar *dificuldades* na administração da política externa dos EUA através de *ações e reações* que atingissem *setores sensíveis da economia americana*. Mas o que Delfim Netto, como representante do governo brasileiro, espera dos países desenvolvidos?

Há generalizada expectativa no sentido de que os Estados Unidos e outros países industriais possam se unir na adoção de um sistema expressivo de preferências gerais para as exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento. Mas, acima de tudo, é essencial que todos os países industriais se abstenham de impor novas restrições às importações dos países em desenvolvimento. [...] Não nos esqueçamos de que a nova ordem terá de refletir novas realidades, inteiramente diferentes das que prevaleciam no final da Segunda Guerra Mundial, e que propiciaram um sistema que garantiu ao mundo vinte e cinco anos de progresso. Agora, parceiros mais fortes terão lugar à mesa, novas vozes se ouvirão e, entre estas, a voz do mundo em desenvolvimento, cujos interesses deverão ser tratados de forma mais compreensiva. O funcionamento tranquilo do sistema monetário internacional e um comércio exterior mais liberal exigirão concessões de todas as partes interessadas. Não tenhamos medo dessas concessões. Elas beneficiarão a todas as nações na sua luta por bem-estar, e farão uma preciosa contribuição, para a cooperação internacional e para a paz mundial.⁸⁵⁹

⁸⁵⁶ Delfim Netto, 1972b, p.9

⁸⁵⁷ Id., Ibid., p.9

⁸⁵⁸ Id., Ibid., p.8

⁸⁵⁹ Id., Ibid., p.10.

Assim, em benefício da *cooperação internacional* e da *paz mundial*, Delfim clama pelo auxílio dos países desenvolvidos, que deveriam importar manufaturados preferencialmente dos países em desenvolvimento, assim como se abster de novas restrições comerciais.

Apesar disso, no mesmo ano, Delfim dirá que o déficit no balanço de transações correntes se trata de algo a ser comemorado, pois significa crescimento econômico:

A economia brasileira é uma devoradora de importações. Se crescem as exportações a uma taxa realmente significativa, crescem também as importações. Isto significa, nada mais, nada menos, que estamos crescendo aceleradamente. Tivemos um crescimento das importações no primeiro semestre da ordem de 22%, passando para o nível de 1.880 milhões de dólares. Isso mostra que deveremos ter uma importação, este ano, da ordem de US\$ 3,9 bilhões. E deveremos ter um deficit no balanço de comércio da ordem de US\$ 300 milhões. [...] Um país que deseja utilizar o capital estrangeiro para complementar sua poupança interna tem que ter deficit no balanço em conta corrente, porque esta é a única fórmula de absorver o capital estrangeiro. De forma que, ao contrário do que freqüentemente se diz com uma certa ênfase e uma certa elegância, o deficit no balanço do comércio não significa nada; é um instrumento pelo qual nos estamos apropriando da poupança externa. Se fosse ao contrário, significaria que estaríamos financiando o resto do mundo, o que, realmente, o *milagre* não permite isso.⁸⁶⁰

Em 1968, Delfim Netto tenta realizar, entre outras coisas, um panorama das medidas de política econômica e financeira tomadas pelo governo em 1967-68. Ele comemora os bons resultados que apontariam para o controle da inflação e o aumento do crescimento econômico, reafirmando as potencialidades da economia brasileira. Delfim defende que o Brasil possuiria as condições necessárias para um “desenvolvimento auto-sustentável”⁸⁶¹ com base na ampliação de seu mercado interno; seria condição básica para isso, como já vimos, a ampliação do mercado externo. A retomada da aceleração do desenvolvimento econômico dependeria de o governo garantir a estabilidade econômica através de três condições necessárias: a elevação relativa das taxas de lucro de modo a garantir a canalização da poupança ao setor produtivo, a disposição de fundos excedentes para investir por parte dos empresários e a ampliação da demanda de modo a “assegurar a plena *utilização da capacidade produtiva* gerada nos momentos subsequentes”⁸⁶².

Já em 1971, Delfim afirma, em relação à inflação, que a tentativa de controle brusco sobre a taxa de inflação seria “desaconselhável” sob o ponto de vista dos “custos sociais”⁸⁶³ e

⁸⁶⁰ Delfim Netto, 1972c, p.23, grifo nosso.

⁸⁶¹ Delfim Netto, 1968f, p.3.

⁸⁶² Id., Ibid., p.4.

⁸⁶³ Delfim Netto, 1971a, p.8.

“dramas individuais”⁸⁶⁴, com redução da taxa de crescimento do PIB por alguns anos – crise que duraria por três ou quatro anos – e liquidação de empresas despreparadas para enfrentar um programa “radical e conseqüente”⁸⁶⁵ que eliminasse as tensões inflacionárias. Ele já considera o processo inflacionário sob controle em 1971, ou seja, o chamado “combate gradualista à inflação”⁸⁶⁶ teria obtido sucesso: “[...] tudo indica que pelo mesmo tratamento gradualista continuaremos reduzindo a taxa inflacionária”⁸⁶⁷.

Em 1973, último ano do *milagre*, Delfim pouco se pronuncia. Quando o faz em palestra na Escola Superior de Guerra (ESG), ressalta o aumento na demanda resultante da abertura do Brasil ao exterior:

Porque sem o aumento rápido da demanda externa, onde iríamos colocar 5 milhões de toneladas de soja, quando há três anos só produzíamos 600 mil? Como estimular a ampliação da escala de produção industrial, sem a poderosa alavanca da demanda? Sem o advento da Taxa Flexível de Câmbio e sem os estímulos fiscais de exportação, quem haveria de tomar os riscos da aventura do mercado externo? Nesse ponto está o exemplo de como o homem pode ficar prisioneiro de certos fantasmas ideológicos; por mais de vinte anos os países subdesenvolvidos, especialmente na América Latina, mantiveram-se inibidos em seu relacionamento com o comércio exterior, porque uns iluministas na CEPAL provaram – com base num pretenso determinismo histórico – que o aumento das exportações somente conduziria à deterioração dos “termos de intercâmbio”. Que de nada adiantaria forçar as exportações, porque sempre seriam aviltados os preços de nossos produtos agrícolas enquanto estaríamos obrigados a pagar mais caro pelos bens industriais. [...] Os países que ficaram com medo de perder nas relações de troca permaneceram onde estavam. Já o Brasil apoiou toda a sua política na crença de que somos um povo capaz de produzir aqui dentro qualquer produto, a preços de concorrência no mercado mundial. [...] Quem quiser entrar no mercado mundial terá de produzir a preços mais baixos, vender a preços de concorrência, perdendo mesmo em “termos de intercâmbio” mas ganhando em volume, suplantando os competidores menos eficazes. Foi assim, vendendo tudo mais barato que o Japão saiu de uma exportação de 900 milhões de dólares em 1950, para 30 bilhões agora. E é assim que o Brasil deixou vinte anos de exportação estagnada ao nível de 1,5 bilhões para 5 bilhões e meio de dólares este ano. Com dois bilhões de produtos industrializados.⁸⁶⁸

A política externa, portanto, teria sido um sucesso. As exportações permitiriam a melhor utilização da capacidade de importar do país, tornando, assim, mais elástica a oferta interna de

⁸⁶⁴ Delfim Netto, 1971a, p.8

⁸⁶⁵ Id., Ibid., p.8

⁸⁶⁶ Id., Ibid., p.8

⁸⁶⁷ Id., Ibid., p.8

⁸⁶⁸ Delfim Netto, 1973, p.7.

bens e ajudando a combater a inflação, ou seja, “uma espécie de amortecedor para as tensões internas de preços”⁸⁶⁹, conforme já foi largamente apontado neste trabalho.

4.3.3 – O projeto político nacional segundo Delfim Netto

Por que Delfim Netto joga, continuamente, sua artilharia contra a CEPAL? Em sua concepção, o planejamento foi substituído pela operacionalização de curto prazo da política econômica. Ao passo que ele não menciona mais os problemas intersetoriais, concebe que a inflação está controlada com a Comissão Interministerial de Preços, a política monetária, definida, e o problema do câmbio, resolvido. Não é preciso planejamento para resolver a questão regional, mas sim o oferecimento de incentivos fiscais para a expansão capitalista nas áreas prioritárias. O que Delfim passou a chamar de planejamento, nesse sentido, é um governo capaz de arbitrar as variáveis econômicas. Assim, houve uma sutil mudança de posicionamentos em relação às suas concepções como *acadêmico*, que atentava aos mais variados detalhes setoriais da economia brasileira e os problematizava em função dos desenvolvimentos regionais e nacional. Esse método de análise da realidade brasileira foi substituído, enfim, pelo manejo das variáveis econômicas para superar os gargalos da economia. De acordo com essas variáveis, o Brasil parecia estar superando o subdesenvolvimento, ou seja, Delfim Netto considera isso como a prova de que os intelectuais cepalinos estavam igualmente superados pela realidade. *Seu* planejamento havia superado o tipo de planejamento cepalino – que havia sido parcialmente dele próprio no passado e que se enraizava na análise dos desequilíbrios intersetoriais, regionais e sociais. Delfim se engajou, assim, na defesa do projeto nacional que ajudou a construir.

Assim, em 1970, Delfim argumenta contra a “futuurologia”⁸⁷⁰ proveniente da produção teórica dos representantes da CEPAL:

[...] como é possível prever a longo prazo no campo econômico, sem uma idéia nítida sobre a evolução política da sociedade? É um fato meridianamente claro que a *resposta* do sistema econômico aos *estímulos* depende, basicamente, da estrutura social mais ampla em que ele está inserido (da organização do poder, dos valores fundamentais da sociedade, da estrutura da propriedade etc.). A organização do sistema econômico *condiciona* e é *condicionada* pela organização social global, sendo, portanto, uma simples ilusão (ou a revelação de um grande primarismo sociológico) a crença de que se pode projetar as variáveis econômicas para períodos maiores do que *dois* ou *três* anos, mesmo assim, com erros consideráveis.⁸⁷¹

⁸⁶⁹ Delfim Netto, 1973, p.8.

⁸⁷⁰ Cf. Delfim Netto, 1970a.

⁸⁷¹ Id., Ibid., p.17-8, grifo do autor.

Com isso, a CEPAL é criticada por Delfim por ter estimado, em 1950, o volume da produção de café no Brasil até 1960. Ao não levar em consideração o problema político, ou seja, a “*vontade política* da sociedade”⁸⁷², a CEPAL teria estimado a produção de 1960 em 20,8 milhões de sacas, quando, na realidade, foi de 43,8 milhões. Os “futurólogos”⁸⁷³ da CEPAL teriam previsto em 1949 que o Brasil estaria em situação semelhante à do México, com graves entraves ao desenvolvimento econômico por conta do rápido crescimento demográfico, das enormes necessidades potenciais de capital, da alta taxa de utilização de mão-de-obra na agricultura e exportações baixas *per capita*. Delfim Netto afirma o que segue:

Isso foi escrito há vinte anos [...]. Hoje, o México e o Brasil estão em desenvolvimento acelerado, o primeiro mantém e o segundo luta para conseguir equilíbrio monetário interno e nenhum dos dois tem qualquer problema no balanço de pagamentos. [...] A realidade não conta. A sociedade tem memória curta. Os futurólogos podem continuar a falar sobre a taxa de crescimento da população... Segundo entendo, uma sociedade pode dar-se ao luxo de manter algumas pessoas especulando sobre o futuro, porque isso, inegavelmente, produz certa satisfação estética, mas não deve levá-las muito a sério. Aliás, os futurólogos do presente não sabem a que perigos estão expondo os futurólogos do futuro. Caso se queira, com Kahn, “pensar” o “não pensável”, suponha-se que os detentores do poder político no século XIX tivessem levado Malthus a sério. Então, a aplicação de algum método anticonceptivo (dentro da maior moralidade, como queira o bom Malthus) poderia ter agarrado pelas pernas o avô de algum dos atuais futurólogos (ou, o que é bem pior para mim, o meu próprio avô), com evidente prejuízo para todos. Só dizendo como minha avó: “Vão brincar de cientista noutra freguesia”!⁸⁷⁴

Delfim Netto é o cientista do poder, o tecnocrata, aquele que operacionaliza as variáveis e percebe os movimentos da sociedade, interferindo sobre eles. Cientistas que partam de posições distintas, para ele, seriam *ideólogos*. Poderíamos dizer, sob perspectiva diversa, que Delfim é o ideólogo do capital nacional tentando ampliar seus espaços possíveis de atuação em uma economia cujo mercado interno foi transnacionalizado.

Todo esse ataque aos futurólogos teve o objetivo de apontar que a década de 1970 brasileira dependeria do projeto político nacional, “isto é, depende do que se pretende fazer com a sociedade brasileira encarada globalmente e não do projeto econômico, que há de ser mero instrumento (ainda que importante) para a construção daquela sociedade”⁸⁷⁵. Enquanto o projeto político da “Revolução”⁸⁷⁶ não é definido por Delfim Netto, ele está implícito em suas

⁸⁷² Delfim Netto, 1970a, p.18, grifo do autor.

⁸⁷³ Id., Ibid., p.18.

⁸⁷⁴ Id., Ibid., p.19-20.

⁸⁷⁵ Id., Ibid., p.20.

⁸⁷⁶ Id., Ibid., p.20.

afirmações. Delfim é artífice desse projeto ou, pelo menos, cria as condições para que esse projeto possa se estabilizar. O czar da economia enuncia aquilo que se espera do “*setor econômico*”⁸⁷⁷:

a) criar as condições para a aceleração do desenvolvimento econômico nacional com: 1. relativa *estabilidade monetária*, sem o que não há sistema político viável; 2. relativo *equilíbrio do balanço de pagamentos*, sem o que não pode haver independência com relação ao mundo externo; 3. relativo equilíbrio na distribuição pessoal e regional da renda, sem o que não pode haver segurança interna. b) tornar viável um *sistema político descentralizado* ajustado à realidade nacional, o que significa: 1. manter e estimular o sistema econômico no caminho da descentralização e da eficiência; 2. liberar o Governo das decisões que possam, sem prejuízo do desenvolvimento e da segurança nacional, serem tomadas pelo setor privado; 3. estimular a criação de uma verdadeira *economia de mercado*; onde os empresários tenham os seus lucros, mas tenham também as suas responsabilidades (inclusive a da falência); 4. estimular o fortalecimento de grandes empresas nacionais e criar uma consciência empresarial completamente identificada com os problemas do desenvolvimento e da segurança.⁸⁷⁸

Assim, indo além da visão que se tem do tipo-ideal de tecnocrata, Delfim Netto encarna o projeto político da *Revolução*, que também é seu. Sua atuação não foi perpassada por estranhamento, mas, pelo contrário, foi marcada pela identificação e participação na definição de seus rumos. Seu estatuto de *czar* da economia, não obstante, tem de ser relativizado. A atuação de Delfim Netto também foi constrangida por demandas importantes. Foi como se, como contrapartida à carta branca que recebeu para atuar na economia, tivesse de orquestrar o crescimento econômico e a ampliação das taxas de lucro para garantir a estabilidade política do regime.

Como parte de tal processo de construção de um projeto nacional, Delfim revela sua maleabilidade para trabalhar em função de diferentes projetos políticos. Isso já ficava claro em seus escritos como *acadêmico*. A novidade é que, a partir de 1966, ele torna cada vez mais palpável o conteúdo concreto de suas concepções, abandonando os níveis teóricos mais abstratos que poderiam se encaixar em diferentes arranjos políticos.

De todo modo, em seu papel *assumido* e *atribuído* de demiurgo de uma sociedade burguesa moderna sem os elementos nacionais e democráticos dos países desenvolvidos, Delfim faz uso de conceitos vagos como “sociedade pluralística”⁸⁷⁹, que teria, como condição necessária, a “descentralização do poder político e econômico”⁸⁸⁰. Pluralismo e

⁸⁷⁷ Delfim Netto, 1970a, p.20, grifo do autor.

⁸⁷⁸ Id., Ibid., p.20.

⁸⁷⁹ Id., Ibid., p.21

⁸⁸⁰ Id., Ibid., p.21

descentralização, nesse contexto, podem ser interpretados como uma maior diversificação da plutocracia que Delfim Netto encarna.

Mas o que isso significa no arcabouço teórico de um tecnocrata como Delfim Netto? Para ele, caso surja uma maioria socialmente unificada, seja em torno de uma ideologia, seja pela existência de um forte e comum interesse econômico, apenas razões de ordem ética poderiam fazer com que essa maioria respeitasse os direitos da minoria. Isso significaria “o fim da *atividade política* como instrumento de mediação e convivência entre as partes da sociedade”⁸⁸¹. Quando controlada por uma ideologia ou por um demagogo, então, a democracia poderia ser o contrário do que pretende. “E é certamente por isso que a *genuína atividade política* tem de ser defendida contra tal *democracia* [...]. Essa ênfase na descentralização e no papel do mercado corre o risco de ser classificada com um ‘resquício liberal’ por economistas ‘científicos’”⁸⁸².

Assim, a genuína atividade política se identificaria com a concepção liberal de que, grosso modo, os indivíduos contribuiriam para o interesse coletivo através da busca de seus interesses privados, que teriam de ser necessariamente contraditórios de modo a evitar a unificação majoritária em torno de uma ideologia ou, por extensão, em torno de interesses de classe. Novamente, entretanto, Delfim não se constrange ao afirmar as palavras seguintes, que apontam para a concentração do poder político nas mãos de um grupo social que ele considera como classe (as Forças Armadas seriam *uma classe média*), mas *sem objetivos econômicos próprios como classe*. Ele afirma isso com base na suposta distância dos militares em relação aos detentores do poder econômico, que seria débil nacionalmente em decorrência da ausência de um processo significativo de acumulação endógena de capital. Surge, assim, novamente a proposição da tutela estatal para determinar um projeto nacional sofisticado e eficiente, de modo que a unificação de interesses majoritários fosse evitada e, ao mesmo tempo, a meritocracia e o lucro individual fossem estimulados e cultivados:

O Brasil talvez seja um dos poucos países em desenvolvimento no mundo que se pode dar ao luxo de formular um projeto nacional tão sofisticado como o anterior. Isso se deve, na minha opinião: 1. Ao fato de que o poder político está, hoje, concentrado nas mãos de uma classe média (as forças armadas) sem compromissos com a antiga oligarquia política e que não tem objetivos econômicos próprios como classe (ou seja, não objetiva utilizar o poder político como instrumento para vantagens econômicas da classe, mas sim de toda a sociedade); 2. ao fato de que existe uma separação muito profunda entre os detentores do poder político e os detentores do poder econômico; 3. ao fato de que o poder econômico é extremamente débil em termos nacionais, não tendo o empresariado tido tempo para produzir fortunas

⁸⁸¹ Delfim Netto, 1970a, p.21, grifo do autor.

⁸⁸² Id., Ibid., p.21, grifo do autor.

realmente significativas e sólidas, nem para obter a integração do setor industrial com o setor financeiro (o que, freqüentemente, os coloca em posições antagônicas); 4. ao fato de existir, realmente, uma classe empresarial bastante ativa e extremamente sensível ao lucro (como se vê agora, à medida que se criam os estímulos à exportação; como se viu no setor agrícola, tão logo se criaram condições favoráveis de preços mínimos e créditos; como se viu com a substituição de importações; como se viu nos espetaculares ciclos cafeeiros etc.).

É preciso insistir que é a existência desta classe empresarial sensível ao lucro e razoavelmente [sic] agressiva que torna viável, no Brasil, a realização do projeto *desenvolvimento-liberdade-segurança*, que parece ser a síntese das aspirações nacionais, porque é a *descentralização do poder econômico* que torna possível a *descentralização do poder político*, condição essencial para a realização do *exercício da atividade política genuína*.⁸⁸³

Dessa maneira, Delfim Netto justifica a existência do governo militar pela ausência de um processo endógeno significativo de acumulação de capital no Brasil. Em outros termos, ele afirma que os militares tomaram o poder político em suas mãos em detrimento da *oligarquia política*, e a nova elite dirigente militar não teria relação com a classe dominante. O projeto nacional da ditadura se arrogou a encarnação daquilo que a burguesia nacional não foi capaz de fazer por si só: a acumulação em níveis suficientes para a autopropulsão do processo de desenvolvimento e a integração do setor industrial com o setor financeiro, passos importantes para sua efetivação como classe social.

A ação do governo no “campo econômico”⁸⁸⁴, para Delfim Netto, deve ser “meramente instrumental”⁸⁸⁵, “porque *tôda a formulação da política econômica tem de ser subordinada aos grandes objetivos políticos e informada pela filosofia do projeto de desenvolvimento-liberdade-segurança*”⁸⁸⁶. O governo busca, assim, a descentralização econômica e a atribuição de responsabilidades ao empresário brasileiro, que deve ser libertado das “regulamentações sibilinas, da política econômica contraditória e da prepotência do burocrata despreparado”⁸⁸⁷ e deve assumir a busca por boas oportunidades de investimento e aproveitar os recursos disponíveis. Assim, o governo pretende “deixar funcionar o mercado, estimulando a concorrência e criando as condições para que o sistema de preços reflita, efetivamente, a escassez relagiva [sic] dos fatores de produção”⁸⁸⁸.

Essas são as regras do jogo. O Govêrno deve cumprí-las. O setor privado que represente o seu papel. Se isso acontecer, a economia crescerá até o limite físico de suas possibilidades, que é o melhor que se pode conseguir. *Eu*

⁸⁸³ Delfim Netto, 1970a, p.21-2, grifo do autor.

⁸⁸⁴ Id., Ibid., p.22.

⁸⁸⁵ Id., Ibid., p.22.

⁸⁸⁶ Id., Ibid., p.22, grifo do autor.

⁸⁸⁷ Id., Ibid., p.23.

⁸⁸⁸ Id., Ibid., p.23.

*suspeito que aquele limite é muito superior ao que os futurólogos têm ousado enunciar.*⁸⁸⁹

Tais seriam as *regras do jogo* criadas pela ditadura militar. Em poucas palavras, a ditadura prometeu garantir que nenhuma maioria unificada virasse o tabuleiro antes que o empresariado tivesse condições de moderar o jogo.

4.3.4 – A crise política e a repressão: a imposição do desenvolvimento

Antes de se avançar nas concepções de Delfim Netto a respeito da crise política que tomou conta do país em 1968, buscar-se-á oferecer as linhas gerais de movimentos episódicos que ajudam a ilustrar o clima político da época.

Em 28 de março de 1968, o assassinato, no Rio de Janeiro, do estudante Edson Luís, com 18 anos de idade, foi o estopim dos conflitos entre o movimento estudantil e o governo militar e, ao mesmo tempo, o primeiro grande incidente que mobilizou a opinião pública em favor da luta estudantil. A ocasião foi mais uma das manifestações da Frente Unida dos Estudantes do Calabouço contra o aumento do preço da refeição, considerado abusivo, e pela melhoria e conclusão das obras do restaurante⁸⁹⁰. Segundo relato do jornal *O Metropolitano*, da União Metropolitana dos Estudantes (UME),

Com a chegada desses policiais, os comensais do Calabouço, sabidamente combativos, já que sentem na própria pele as injustiças sociais, resolveram revidar. Com pedras e paus avançaram resolutos contra aqueles que encarnavam naquele momento, a manutenção das injustiças que presenciavam e que sentiam. Após uma primeira refrega, os guardas viram que não poderiam conter somente com seus enormes cassetetes a massa que exigia liberdade de manifestação [...]. Recebendo ordens do general Niemeyer, superintendente da Política Executiva, o tenente Raposo, que comandava o choque, foi obrigado a avançar. E avançou furiosamente, de armas na mão.⁸⁹¹

A Assessoria de Relações Públicas da Secretaria de Segurança afirmaria que o esquema de segurança do governo estava ciente da realização da manifestação dos estudantes no Calabouço com quase 15 dias de antecedência. No local, naquele dia, estavam presentes a Polícia Militar, a Polícia Civil e agendes do DOPS “para impedir a passeata, que não tinha licença para ser realizada por ser ‘contra o governo’”⁸⁹².

Houve uma série de outros casos similares ao longo do ano de 1968, como aquele que ficou conhecido como a *Sexta-Feira Sangrenta*: o episódio começou com a organização de uma manifestação estudantil contra a falta de verbas na universidade, o acordo entre Ministério da

⁸⁸⁹ Delfim Netto, 1970, p.23-4, grifo do autor.

⁸⁹⁰ Cf. Valle, 2008.

⁸⁹¹ O Metropolitano. *Estopim*. nº 7, 1968.

⁸⁹² Cf. Valle, 2008.

Educação e a *United States Agency for International Development* (acordo chamado de MEC-USAID), a criação de fundações e a política educacional do governo. O protesto acabou se transformando em uma passeada por conta da intensa repressão policial que impedia a concentração dos estudantes⁸⁹³. O jornal O Correio da Manhã noticiaria que a Secretaria de segurança havia informado que a ordem era reprimir qualquer manifestação estudantil que se realizasse, mesmo que no MEC, local combinado de concentração, já que o objetivo era o diálogo com Tardo Dutra, ministro da Educação⁸⁹⁴.

O governo respondeu com violência à tentativa de diálogo dos estudantes, colocando em circulação, em seguida, um noticiário sobre um suposto plano de “agitação operária que abarcaria simultaneamente a Guanabara, o Estado do Rio, São Paulo e Minas, que seriam sacudidos com greves sucessivas a partir de manifestações estudantis.”⁸⁹⁵

Em 19 de junho, uma semana depois, os estudantes realizaram nova concentração no pátio do Ministério da Educação e, tentado o diálogo com o ministro Tarso Dutra, porém, “foram recebidos a cassetete, bombas de gás e jatos de água, e revidaram a pedradas e pauladas”⁸⁹⁶. Após o ocorrido, a cidade de Guanabara teria se transformado em campo de batalha. No dia seguinte, dois mil estudantes teriam se reunido na praia Vermelha para debater os resultados do movimento estudantil contra a política educacional do governo. O Jornal da União Estadual dos Estudantes narra o resultado da reunião:

Os primeiros que deixaram o cerco saíram pelas ruas em passeata, denunciando a repressão policial. Os restantes, percebendo as ameaças, se refugiaram no campo do Botafogo, onde foram caçados como criminosos. Cenas de guerra foram vistas então. A polícia não se contentou em espancar, insultar, prender. Chegou ao sadismo e à brutalidade sexual contra as moças. Resultaram 311 presos e esta agressão foi quase a convocação para as manifestações do dia seguinte, a sexta-feira do sangue.⁸⁹⁷

O governador do estado da Guanabara, Negrão de Lima, declarou em seguida a respeito: “Era o seguimento de uma ação policial com o objetivo de impedir desordens. A ordem tem que ser mantida pelo governo. A desordem só existe quando não há governo.”⁸⁹⁸

No dia seguinte, desenrolou-se a *Sexta-Feira Sangrenta*. Em nova passeata de protesto e denúncia da conduta do governo, os estudantes foram encurralados pela polícia e houve, pela primeira vez, a adesão de setores populares, que também entraram em confronto com a PM.

⁸⁹³ Cf. Valle, 2008.

⁸⁹⁴ Correio da Manhã. Concentração estudantil hoje põe exército de meia prontidão. 11 jun. 1968.

⁸⁹⁵ Correio da Manhã. *Apelo inútil*. 12 jun. 1968.

⁸⁹⁶ Correio da Manhã. Sete horas de gás lacrimogêneo para reprimir os estudantes. 19 jun. 1968.

⁸⁹⁷ Jornal da UEE, Rio de Janeiro, jul. 1968.

⁸⁹⁸ Correio da Manhã. *Sítio: rumor não se confirma*. 22 jun. 1968.

Teria sido uma verdadeira batalha com várias mortes, inclusive a de um policial, em cuja cabeça caiu um dos objetos que estavam sendo lançados dos prédios no entorno da região do confronto. Só se via, segundo relatos, uma cortina de gás lacrimogêneo⁸⁹⁹:

Num semestre marcado pela rotina diária de choques violentos, o que teria ocorrido de extraordinário para que a população se revoltasse com tanto ódio? Na mesma crônica em que narrou os acontecimentos, Carlinhos Oliveira explicava: “Os cariocas amanheceram hoje com as mãos trêmulas; no café da manhã, os jornais lhes serviram fotografias hediondas. Moças e rapazes deitados de bruços, com a cara enfiada na grama: moças forçadas a andar de quatro diante de insolentes soldados da PM; dezenas de estudantes encostados a um muro e com as mãos segurando a nuca. Ou na mesma atitude, mas deitados de bruços”. Ele se referia aos episódios ocorridos na véspera, quinta-feira, no campo do Botafogo, para onde foram tangidos pela PM cerca de 400 estudantes depois de uma assembléia na Faculdade de Economia. O que ocorreu ali, no grama do time que iria conquistar, naquele ano, o seu único campeonato nos últimos 20 anos, chocou a cidade – uma cidade que, desde a morte e as missas de Edson Luís, achava que já tinha assistido a tudo em matéria de violência.

Mais do que pela agressão física, as fotos “hediondas” indignavam como símbolos do ultraje. A descrição de soldados urinando sobre corpos indefesos ou passeando o cassetete entre as pernas das moças, junto às imagens de jovens de mãos na cabeça, ajoelhados ou deitados de bruços com o rosto na grama, eram uma alegoria da profanação.⁹⁰⁰

As declarações de Delfim Netto ficarão mais claras ao se levar em conta o contexto de crise política pela qual passava o Brasil. Por ocasião do *Seminário sobre Economia Brasileira*, em agosto de 1968 na USP, Delfim palestrou para professores e alunos da universidade. A palestra foi publicada tanto pela Revista de Finanças Públicas quanto pela Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica/ Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo. Utilizar-se-á esta segunda edição, inclusive por oferecer uma apresentação, em nome das mesmas entidades, que é sincera e ilustrativa:

Com o escarpelo de uma lógica tão simples quanto amargamente irrespondível, coloca êle à análise da opinião pública, as contradições, a insinceridade de propósitos, os equívocos e as distorções que povoam os dias que vivemos e que perturbam e, às vezes, quase comprometem, o difícil trabalho de recuperação nacional empreitado pelos Governos Revolucionários. O Brasil tem perdido, muitas vezes, o seu passo no correr da história, pela omissão, pelo comodismo, ou pelo medo dos seus homens públicos de dizer a verdade.⁹⁰¹

⁸⁹⁹ Cf. Valle, 2008.

⁹⁰⁰ Cf. Ventura, 1988.

⁹⁰¹ Apresentação. In: Delfim Netto, 1968e, p.5.

Delfim Netto inicia sua palestra com a evocação de “cinco problemas básicos que perturbam uma avaliação correta da situação e tendem a colocar permanentemente em xeque a autoridade e a ação governamentais”⁹⁰²:

- [...] 1. a crença de que a democracia consiste em permitir que a minoria destrua de forma irrecuperável o trabalho da maioria;
- 2. uma contradição profunda entre os desejos verbalizados e as atitudes concretas para realizá-los;
- 3. a exigência obstinada de “diálogo” onde não se diz que dois e dois são quatro, porque isso produz complexos no número três e fecha a “abertura política”;
- 4. a paixão (firme, praiana e escocesa) pelas soluções ideológicas que, por suposição, produzem o desenvolvimento sem sacrifícios; e
- 5. a revolta contra a aritmética, que considera absurda injustiça que, neste mundo de Deus, a soma das partes não possa ser maior do que o todo.⁹⁰³

Aqui há uma clara inversão da concepção de que a maioria se tornaria tirana ao impor seus interesses à minoria. O *czar* da economia oportunamente afirma que a minoria não pode *destruir de forma irrecuperável o trabalho da maioria*. Confortável o suficiente para denominar *minorias* os opositores ao regime, agora o *czar* busca incutir nos universitários que os *desejos* do governo correspondem aos *desejos* gerais, mas que é necessária a disposição de cortar na própria carne e de ouvir aquilo que é supostamente óbvio: o desenvolvimento não se faz sem sacrifícios, independentemente das *soluções ideológicas* que porventura se apresentem ao problema. Mais uma vez, Delfim apresenta a noção de que o bolo tem de crescer para que possa ser, posteriormente, dividido.

O governo brasileiro, que procuraria trabalhar com seriedade, segundo Delfim Netto, seria, a cada momento, caracterizado como inerte e insensível aos problemas nacionais. E continua seu diagnóstico:

A não ser para um grupo muito restrito que nunca entendeu o Brasil, a revolução de 31 de março foi uma manifestação maciça da sociedade contra o estado de coisas vigente. Resultou, portanto, do consenso da coletividade nacional. Lamentavelmente, ela não trouxe consigo um modelo nítido do que se deveria fazer, de maneira a possibilitar uma formulação do projeto brasileiro. A rigor não se pode dizer que o simples combate à corrupção e à subversão seja um programa, uma vez que constituem condições mínimas para uma estruturação adequada de qualquer sociedade. Foi assim que, a pouco e pouco, foram emergindo novos objetivos, consubstanciados inicialmente no chamado PAEG.⁹⁰⁴

Desse modo, novamente se repõe o fato de que o *projeto brasileiro* não teria se apresentado de imediato quando da *manifestação maciça da sociedade*, em 1964, como nossa

⁹⁰² Delfim Netto, 1968e, p.7.

⁹⁰³ Id., Ibid., p.7.

⁹⁰⁴ Id., Ibid., p.8.

análise no início do capítulo 4 buscou demonstrar. Segundo Delfim, prestando o papel de tecnocrata, o PAEG teria sido elaborado tecnicamente e teria obtido os resultados esperados no campo econômico, levando-se em consideração as “limitações naturais”⁹⁰⁵. Para ele, entretanto, isso não foi suficiente: “O que não se compreende é que a revolução, uma vez no poder, não tivesse aprofundado as modificações da sociedade brasileira, o que afinal resultaria em grande benefício para todo o sistema econômico”⁹⁰⁶. E continua:

O mesmo acontece agora com o segundo governo da revolução. Poucas vezes na história deste país houve um governo como este, sem compromissos de qualquer natureza com classes sociais ou grupos econômicos, sem o menor interesse na defesa ou na permanência de instituições sociais que entravam a atividade econômica. O seu único engajamento é com o futuro deste país, com a preparação de estruturas sociais e econômicas que permitam ao Brasil metabolizar as mudanças que inevitavelmente se vão procedendo no mundo à velocidade crescente. Ao contrário do que se pretende fazer crer, *a revolução não tem nenhum compromisso com o passado*.⁹⁰⁷

O compromisso do governo seria com os capitalistas, com a acumulação de capital e com a modernização econômica. Os criadores do projeto nacional em construção buscam, efetivamente, livrar-se de qualquer tipo de instituição que entrave a atividade econômica – como exemplifica a criação do FGTS como substituto da estabilidade no emprego ou o imperativo de que as elites latifundiárias têm de se modernizar.

Ele avança em sua descrição das tarefas políticas e econômicas da ditadura militar: de acordo com a Constituição brasileira, ou seja, “dentro desses limites a que se impôs a própria revolução – porque deseja o desenvolvimento dentro de uma sociedade aberta”⁹⁰⁸, a revolução deve realizar “as modificações estruturais de que o Brasil carece”⁹⁰⁹:

A modificação profunda de todo o *sistema de ensino*, orientando-o um pouco mais pela demanda, exigindo o pagamento de quem pode pagar, modernizando a estrutura das escolas, eliminando os privilégios da cátedra, forçando as disciplinas a se reunirem em departamentos, reduzindo os prazos de formatura e encurtando as férias; a modificação da *estrutura agrária*, sem pretender que o básico seja o problema da terra e sem esquecer as tolices contidas no atual Estatuto da Terra, que terminarão por produzir uma agricultura rica com trabalhadores miseráveis; a modificação da *estrutura tributária*, para redistribuir tarefas entre os três níveis de governo, onde até agora apenas redistribuímos a receita, para corrigir a quase ridícula distribuição de renda, onde o imposto de rendimentos sobre as pessoas físicas é pago pelos assalariados; a modificação da *estrutura tarifária*, introduzindo o conceito de tarifa efetiva e reservando realmente o mercado interno para as

⁹⁰⁵ Delfim Netto, 1968e, p.8.

⁹⁰⁶ Id., Ibid., p.8-9.

⁹⁰⁷ Id., Ibid., p.9, grifo do autor.

⁹⁰⁸ Id., Ibid., p.9.

⁹⁰⁹ Id., Ibid., p.9.

empresas nacionais sempre que o tamanho do mercado o permita, sem abusos monopolísticos e desde que haja garantia suficiente de intercomunicação tecnológica com o mundo externo; a aceleração da *reforma administrativa*, que é tarefa básica do governo, diante da ineficiência medular da burocracia brasileira, mal remunerada, mal preparada e sem nenhuma perspectiva em termos de acesso. Todos esses problemas estão sendo atacados pelo governo.⁹¹⁰

Dessa forma, Delfim Netto dá como superada a reivindicação da reforma agrária e garante uma classe trabalhadora mais barata – devido à formação escolar que se pretende mais rápida e confere maior especialização –, de modo a não restarem dúvidas de que, em ambos os casos, o objetivo fundamental era fornecer capital e força de trabalho à indústria⁹¹¹. Para esses objetivos, o presidente Costa e Silva desejaria “o mais estrito respeito aos estatutos legais recebidos da própria revolução e [...] só estará disposto a alterá-los se eles se demonstrarem inadequados”⁹¹². E prossegue:

Quem duvida que todos desejam o desenvolvimento? Mas quantos trabalham com maior afinco, quantos estão dispostos a um sacrifício maior, representado por um aumento de trabalho? Todos querem o equilíbrio do balanço de pagamentos, mas quantos estão dispostos a reconhecer que isso é inatingível se exigirmos, simultaneamente, maior consumo e maior investimento?⁹¹³

À exigência de um diálogo feita pela oposição a respeito das políticas traçadas pela ditadura, Delfim Netto responde de um modo que sugere a adequação, cada vez mais forte, de seu discurso à posição política tomada pelo governo:

O “diálogo” é a simples transigência com o que não se pode transigir, é a astúcia de reunir o filosoficamente oposto com o desejo de manter – ainda que efêmeramente o poder político. A “abertura política” desejada não passa, freqüentemente, da nostalgia do tempo em que o governo e oposição gozavam, mutuamente, dos benefícios distribuídos às suas respectivas áreas eleitorais. O “diálogo”, enfim, é a arte de contentar a todos, quando governar – infelizmente – é árdua tarefa de descontentar alguns, talvez muitos, mas nunca enganar a todos... [...] Um grupo bastante restrito – que alguns crêem que sejam os intelectuais – cultiva uma paixão ideológica, que o leva a pensar que o caminho mais fácil para o desenvolvimento é uma mudança “radical e completa das atuais estruturas arcaicas”. Se isso não representasse uma forma realmente superada de falso intelectualismo, que coloca como pólos dialéticos o capitalismo (que humildemente reconheço não saber bem o que é) e o socialismo (um substantivo tão rico de conotações, que é sempre mais do que eu sei), seria de um ridículo incrível, pois qual o povo suficientemente tolo

⁹¹⁰ Delfim Netto, 1968e, p.9-10, grifo do autor.

⁹¹¹ “Da agricultura, portanto, se espera que ela cumpra essas quatro tarefas fundamentais: aumentar a oferta de alimentos; aumentar a oferta de produtos exportáveis; liberar recursos humanos; e fornecer capital para o setor que está precisando dele [a indústria].” (DELFIN NETTO, 1979, apud IANNI, 1981, p. 90)

⁹¹² Delfim Netto, 1968e, p.10.

⁹¹³ Id., Ibid., p.11.

para não adotar imediatamente o sistema que produz o desenvolvimento sem sacrifício?⁹¹⁴

Não seria possível, portanto, o diálogo entre os opostos com o objetivo de atingir soluções ou, ao menos, estabelecer objetivos comuns, e sua relação estaria fadada a manter e tensionar as contradições. O governo não *enganaria todos*, mas certamente descontentaria *alguns, talvez muitos*. O grupo bastante restrito que alguns *creem ser os intelectuais*, que demandava mudanças estruturais, estaria cego para o fato de que um povo sempre persegue os próprios interesses dentro do campo de possibilidades e toma o melhor caminho possível. Por isso, as crenças desse grupo estariam baseadas em uma utopia, e suas tentativas de diálogo apontariam para seu interesse em manter, ainda que efemeramente, o poder político.

Os episódios sobre os quais falamos no início dessa seção, relativos à crise política, que culminaram na Sexta-Feira Sangrenta, são chamados por Delfim Netto de “perturbações estudantis de junho”⁹¹⁵. Segundo ele, teriam prejudicado a receita pública federal em cerca de 40 milhões de cruzeiros novos, “todo o custo dos projetos de irrigação que alterarão a feição do Nordeste, quase todo o custo final de Boa Esperança, quase 40 quilômetros de estrada”⁹¹⁶. Foi “um prejuízo irrecuperável para a economia brasileira, ou seja, para a maioria e mesmo para a minoria da população”⁹¹⁷.

As chamadas *reformas estruturais* de Delfim Netto se mostraram bem diferentes daquelas propostas pelos desenvolvimentistas nacionalistas no poder anteriormente ao Golpe de 1964 e tomaram um caminho contrário a alterações estruturais reais da economia brasileira, que passariam pela resolução dos problemas via inclusão social, com projetos públicos e democráticos de desenvolvimento nacional – o que foi ensaiado no governo de João Goulart. O objetivo do governo sob a égide de Delfim Netto era a chamada *modernização*, ou seja, a incrementação das taxas de acumulação de capital através da retração relativa do consumo, da abertura ao mercado externo e do maior controle sobre a classe trabalhadora e sobre o processo de trabalho, assim como a privatização do ensino da classe média associada à abreviada e direcionada formação educacional da classe trabalhadora.

Os sucessivos acontecimentos da crise política sugerem que, ao longo de 1968, Delfim Netto se afirma como depositário da *vontade nacional* em torno de sua pessoa como ministro da Fazenda. Às portas da decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), o conflito estava aberto e

⁹¹⁴ Delfim Netto, 1968e, p.12.

⁹¹⁵ Id., Ibid., p.13.

⁹¹⁶ Id., Ibid., p.13.

⁹¹⁷ Id., Ibid., p.13.

acirrado. Em uma palestra a professores e alunos da USP que já citamos acima, Delfim Netto declare o seguinte:

A democracia não é nem o domínio das minorias pela maioria, nem o direito das minorias de perturbar a maioria, mas sim um processo onde oposição e consenso se vão integrando de forma a permitir que as disputas políticas – necessárias, essenciais mesmo para a realização da sociedade aberta – não perturbem o funcionamento e as modificações do sistema econômico.⁹¹⁸

As *disputas políticas* sob a forma de conflitos eram esperadas. A discussão e a formulação da política econômica do governo, por outro lado, estavam vetadas. O projeto de nação que Delfim representa viabilizou-se precisamente por não ser democrático – ainda que as falas de Delfim violentem o significado de *democracia* em busca de apoio popular, especialmente do setor privado –, e não poderia tolerar *perturbações ao funcionamento e às modificações do sistema econômico*. A economia brasileira era responsabilidade de Delfim e tinha de ser tecnicamente manejada para se adequar ao projeto nacional surgido da ditadura militar.

Para Delfim Netto, a crise política é fácil de se compreender: “a chamada ‘crise política’, [...] significa, em termos simples, que a produção total realizada em cada ano pela coletividade é um número finito e só pode ter um número finito e alternativo de usos”⁹¹⁹. Apesar disso, todos desejariam uma participação maior na produção:

[...] o govêrno quer aumentar a carga tributária, os empresários querem maiores lucros e os assalariados maiores salários. Todos têm razão! De fato, precisamos de maiores investimentos públicos, de maiores investimentos privados e de melhores salários. Mas todos não podem, *fisicamente*, ter razão ao mesmo tempo, pela simples e boa razão que se tentarmos consumir e investir mais do que produzimos, apenas podemos fazê-lo por um período restrito, apelando para os “deficits” do balanço de pagamentos, que a pouco e pouco vão transferindo para o exterior os centros das decisões econômicas nacionais.⁹²⁰

Escamoteados os termos do debate, Delfim enuncia a crise política como um conflito distributivo originado das insuficiências na esfera de acumulação. Com base nisso, ele busca, a partir de 1968, limpar o caminho para que os projetos econômicos governamentais pudessem ser postos em prática sem empecilhos. Na seção de votação para a aprovação do AI-5, em dezembro de 1968, como já lemos na epígrafe do trabalho, o *czar* da economia reitera a necessidade de a *revolução criar as condições que facilitassem o desenvolvimento econômico*. A esfera política, enquanto não estivesse totalmente suspensa, envolveria a *revolução em uma*

⁹¹⁸ Delfim Netto, 1968e, p.13.

⁹¹⁹ Id., Ibid., p.14.

⁹²⁰ Id., Ibid., p.14.

camisa-de-força. A contestação global do processo revolucionário, assim, teria de ser superada através das proposições do AI-5 e, para além disso, da possibilidade de o presidente alterar a Constituição quando o julgasse necessário.

Ao assumir o papel de depositário da *vontade nacional* na função de comandante da economia brasileira, a Delfim Netto restou o recurso à coação política contra seus opositores. Estava claro que a sociedade civil não aceitaria calada as modificações em curso. Seria importante, assim, conter a contestação do projeto nacional da ditadura militar, chamado por Delfim de *processo revolucionário*, e o presidente deveria ter a prerrogativa de alterar e suspender a Constituição, outorgada em janeiro de 1967 por Castelo Branco, quando isso fosse necessário para a implementação desse projeto nacional. Todos os meios estavam finalmente nas mãos de Delfim, e ele se mostrou hábil em traduzir fins políticos nos termos do projeto econômico.

4.4 – O milagre econômico brasileiro (1968-73)

Delfim permaneceu à frente do Ministério da Fazenda de 15 de março de 1967 a 15 de março de 1974. A manutenção das orientações gerais para a condução da economia, assim, permite o tratamento dos anos do *milagre* como um único período sob o ponto de vista da política econômica.

Delfim concordava com o diagnóstico de seus predecessores em relação ao fato de que a inflação decorreria da escassez do *bolo* face ao tamanho desejado das fatias. Quando ele assume o posto de ministro, a inflação de demanda já parecia em boa medida enfrentada em suas causas básicas. Por isso, mantendo a lógica que fora estabelecida pelo PAEG no combate à inflação, o *czar* da economia reapresentou os outros objetivos já apresentados por Campos e Bulhões, ciente de que eles não haviam sido alcançados: o crescimento econômico promovido pelo aumento dos investimentos em setores diversificados; o estímulo ao crescimento do setor privado; incentivos à expansão do comércio exterior; e, por fim, o aumento do nível de emprego e a diminuição das desigualdades sociais e regionais.⁹²¹

A retomada do crescimento era uma exigência para a legitimação do regime – que se encontrava desde 1964 envolto em crises de toda ordem⁹²² – e da correlacionada repressão aos opositores, isto é, dos atores sociais que questionavam o projeto nacional da ditadura militar como um todo – a flexibilização do regime trabalhista acompanhada de repressão dos

⁹²¹ Cf. Lago, 2014.

⁹²² Cf. Skidmore, 1988.

sindicatos, facilidades de demissão, diminuição do salário mínimo real e, simultaneamente, concentração de renda e aumento das taxas de lucro⁹²³.

Depois do plano de estabilização que durou de 1964 a 1966, o alcance da legitimação do regime só seria possível através de um programa que incrementasse a acumulação de capital, com altas taxas de retorno dos investimentos. A incrementação da acumulação foi amplamente defendida por Delfim Netto como potência geradora de um processo contínuo de incrementação da produtividade e, assim, motor do desenvolvimento.⁹²⁴

Após o PAEG, era preciso que a redução da inflação remanescente não resultasse em contenção indevida da demanda. A existência de grande capacidade ociosa no setor industrial sugeria que o crescimento poderia ser retomado através de estímulos adequados, ao passo de que a nova equipe econômica estava convencida que a inflação remanescente derivava dos custos, particularmente o custo do crédito. Por isso, já a partir de 1967, foi dado maior estímulo à demanda por meio de políticas monetária, creditícia e fiscal mais flexíveis e, nos anos seguintes, expansionistas. A expansão do crédito foi patente, especialmente ao consumidor e à agricultura – com o objetivo de assegurar a oferta adequada de alimentos (uma das causas da inflação), aumentar a renda rural e, assim, corrigir desequilíbrios regionais e reduzir o êxodo rural.

Recursos significativos também foram destinados à construção civil através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Além disso, outros subsídios, facilidades creditícias e redução dos entraves burocráticos foram realizados para aumentar as exportações e diversificar os mercados, particularmente dos produtos manufaturados, que também foram beneficiados pelo regime de minidesvalorizações cambiais adotado em 1968. Isso também atraiu investimentos externos e melhorou o acesso das empresas brasileiras a empréstimos externos.⁹²⁵

Com as finanças públicas “saneadas” pela administração anterior, o governo continuou recorrendo à emissão de títulos para o financiamento do déficit público e, assim, realizou novos investimentos em infraestrutura, o que se refletiu positivamente no setor privado – exatamente aquilo que Delfim defendeu até então, isto é, o fortalecimento de uma burguesia nacional que fosse capaz de enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais globalizado. As empresas estatais, como já dissemos, recorreram de forma crescente aos empréstimos externos, o que causou o efeito colateral de garantir a acumulação de divisas. Com as contas públicas mais

⁹²³ Cf. Barbosa, A. F. *O Brasil Desenvolvimentista (1946-64) na Longa Duração*. Tese de livre-docência em elaboração a ser apresentada ao Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo.

⁹²⁴ Cf. Delfim Netto, 1962; Lago, 2014.

⁹²⁵ Cf. Lago, 2014.

equilibradas, então, o governo colocou em prática um amplo plano de subsídios e incentivos fiscais para promover setores e regiões específicos. Esse plano passou a fazer parte da política industrial do governo. Adicionalmente, o BNDE manteve seu papel importante no financiamento do setor público, mas ampliou a concessão de empréstimos ao setor privado, que passou a receber mais da metade do total de financiamentos a partir de 1968.⁹²⁶

A política salarial foi mantida, mas a fórmula do reajuste foi ligeiramente modificada conforme já vimos. Por sua vez, houve a contenção da taxa de juros, inclusive através do incentivo ao setor privado, da fixação temporária de tetos e através do estímulo à concentração bancária por conta das economias de escala – essas medidas deveriam diminuir o custo do investimento direto na economia. A contenção dos custos, os novos culpados pela inflação, foi feita através do controle direto sobre os preços dos insumos e de produtos selecionados. Tal expediente havia começado no governo anterior de forma voluntária através da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (CONEP), mas foi transformado em compulsório pela Comissão Interministerial de Preços (CIP), no final de 1967. A nova equipe, com isso, considerou encerrado o período de inflação corretiva que havia envolvido o reajuste dos preços e tarifas do setor público entre 1964 e 1967, enquanto a correção monetária foi mantida na ordem do dia.⁹²⁷

Com isso, a equipe econômica sob a liderança de Delfim Netto utilizou o espaço criado pela administração anterior e o crescimento econômico mundial para estimular abertamente o crescimento⁹²⁸. Se, por um lado, defendia-se o setor privado e seu fortalecimento, por outro, houve a proliferação de incentivos, novos subsídios e isenções específicas que viabilizaram certas operações do setor privado.

A evolução dos indicadores macroeconômicos agrupados por período (Quadro 5) fornece um parâmetro de comparação para a economia brasileira sob os anos do PAEG e do *milagre*:

⁹²⁶ Cf. Lago, 2014.

⁹²⁷ Cf. Id., Ibid.

⁹²⁸ Cf. Barbosa, A. F. *O Brasil Desenvolvimentista (1946-64) na Longa Duração*, Tese de livre-docência em elaboração a ser apresentada ao Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo.

Indicadores macroeconômicos	Médias 1964-67	Médias 1968-73
Crescimento do PIB (% ao ano)	4,2	11,1
Inflação (IGP, dez./dez, % ao ano)	45,5	19,1
Formação bruta de capital fixo (% PIB)	15,5	19,5
Taxa de crescimento das exportações (% a.a, US\$)	4,1	24,6
Taxa de crescimento das importações (% a.a, US\$)	2,7	27,5
Balança comercial (US\$ milhões)	412	0
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	15	-1.198
Dívida externa líquida/Exportações de bens	2,0	1,8

Quadro 5. Fonte: Hermann, 2011.

O Quadro 6 permite a comparação, ano a ano, da evolução do PIB e do Balanço de Pagamentos:

Quadro 6		
Variação do Produto Interno Bruto real (PIB) e do saldo no Balanço de Pagamentos (BP) em milhões de dólares		
	PIB (% a.a.)	BP
1964	3,4	4
1965	2,4	331
1966	6,7	-153
1967	4,2	245
1968	9,8	-32
1969	9,5	-549
1970	10,4	-545
1971	11,3	-530
1972	11,9	2439
1973	14,0	2177

Quadro 6. Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XX.

Assim, entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu, em média, 11,1% ao ano (Quadro 5), com um pico de 14% em 1973 (Quadro 6). A média histórica no pós-guerra foi de 7% até o início da década de 1960, e a média do período do PAEG foi de 4,2%. A designação “milagre econômico” se deveu não apenas às taxas médias de crescimento nos seis anos em questão, mas também à queda nas taxas de inflação e à melhora do balanço de pagamentos (Quadro 5). O nome sagrado atribuído ao fenômeno se deveu, em outras palavras, à suspensão temporária da

relação direta entre crescimento e inflação, bem como da relação inversa entre crescimento e saldo no balanço de pagamentos, desafiando modelos coetâneos que ressaltavam o dilema da política econômica entre equilíbrio interno e externo, o chamado “*trade off*”⁹²⁹. Discutiremos o problema adiante.

O crescimento industrial durante o *milagre* foi significativo, e a indústria de transformação cresceu 13,3% ao ano em média, chegando a 16,6% em 1973. A indústria de construção, que absorve grande quantidade de mão-de-obra, cresceu à taxa média de 15% ao ano, ao passo que os serviços industriais de utilidade pública, em sua maioria sob controle estatal, com destaque para a geração de energia elétrica, apresentaram crescimento anual da ordem de 12,1% ao ano. Enquanto a taxa de crescimento da população foi de 3% ao ano entre 1968 e 1973, o setor primário da economia cresceu à taxa de 4,5%. O setor terciário, por sua vez, também se expandiu em um nível expressivo: entre 1967 e 1973, o comércio cresceu à taxa média anual de 11,1%, e o setor de transportes e comunicações, mais de 13%.⁹³⁰

Esses números expressivos refletem uma série de políticas governamentais específicas: a agricultura recebeu um grande volume de crédito – uma das principais causas da expansão monetária do período – a taxas subsidiadas, e a soja ganhou espaço tanto na pauta de exportações como no consumo interno paralelamente à perda do peso relativo do café. Houve também um processo significativo de mecanização da agricultura, o que, por sua vez, teve efeitos de demanda importantes sobre o setor industrial.⁹³¹

A concessão de crédito agrícola fácil é considerada um elemento essencial do desenvolvimento nas formulações do Delfim *acadêmico*, que via o crédito como saída para a incrementação da produtividade tanto para as regiões atrasadas como para as desenvolvidas como parte de uma política agrícola consistente⁹³². O mesmo vale para o processo de mecanização, que determinaria a capacidade de expansão do setor agrícola⁹³³.

Através de novos incentivos, houve a crescente exportação de bens manufaturados, o que contribuiu para o crescimento industrial, particularmente nos ramos tradicionais, como têxteis e calçados. Para Delfim, essa era a forma mais efetiva de se diminuir a propensão média a consumir da *coletividade* sem que as restrições ao consumo – impostas pela política salarial, por exemplo – afetassem as taxas de crescimento⁹³⁴. Apesar disso, o principal elemento

⁹²⁹ Cf. Hermann, 2011, p.83.

⁹³⁰ Cf. Lago, 2014.

⁹³¹ Cf. Id., Ibid.

⁹³² Cf. Delfim Netto, [1965?].

⁹³³ Cf. Delfim Netto, 1962.

⁹³⁴ Cf. Delfim Netto et. al., 1965.

responsável pelo dinamismo industrial do período foi a demanda interna, estimulada pelas políticas setoriais do governo, sobretudo em relação à agricultura e aos bens de consumo duráveis, como também à indústria de construção fomentada pela Política Nacional de Habitação.⁹³⁵

Uma das maiores razões para a rápida expansão da economia foi, como já fora no passado, a existência de capacidade ociosa na indústria, herdada do período de fraco crescimento (1962-67). O Delfim *acadêmico*, que já refletira sobre essa questão, reconhecia a existência de capacidade ociosa industrial, e enfatizava a necessidade de utilização dessa capacidade para a expansão das exportações. De todo modo, o fato dos empresários não terem de repor capital fixo levou a uma maior agilidade na retomada do crescimento, pois o investimento não depende inicialmente nem de crédito, nem de expectativas de longo prazo. Assim, por exemplo, na indústria de transformação, o índice de utilização da capacidade instalada era de 76% em 1967 e passou para 93% em 1971, atingindo 100% em 1972-73.⁹³⁶

Nesse ínterim, como evoluiu a taxa global de investimentos? A participação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no PIB permaneceu na média de 15,2% durante o PAEG, mas mostrou tendência ascendente a partir de 1967, alcançando 16,2% nesse ano. Até 1970, passou para 18,7%, e alcançou 20,5% no período 1971-73. A expansão de 5,3 pontos percentuais levou aproximadamente ao nível que ele admitia como possível após assumir o Ministério da Fazenda – em torno de 20%.⁹³⁷

Apesar disso, a expansão da taxa de investimentos, ainda que tímida, não deixou de ser significativa, e foi influenciada substancialmente pela política industrial iniciada em 1964, coordenada pelo CDI (Comissão e depois Conselho de Desenvolvimento Industrial), e que consistiu, entre 1968 e 1973, na concessão indiscriminada de incentivos em conjunto com o BNDE e o FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial, subsidiária do BNDE), o que teve papel importante na expansão da demanda interna e no crescimento do setor de bens de capital.⁹³⁸

Por outro lado, como já vimos, Delfim Netto defendia a atuação do setor público no sentido da viabilização do desenvolvimento do setor privado. Como isso se efetivaria durante o *milagre*? Ao passo que *não houve tendência de inchaço dos gastos da administração pública, os investimentos das estatais cresceram, em termos reais, à taxa anual de 20% entre 1967 e*

⁹³⁵ Cf. Lago, 2014.

⁹³⁶ Cf. Delfim Netto et. al., 1965; Lago, 2014; Hermann, 2011.

⁹³⁷ Cf. Id., Ibid.

⁹³⁸ Cf. Id., Ibid.

1973. Esse ponto é importante e reafirma a prioridade do crescimento sobre a estabilização: já em 1965, Delfim defendia que, apesar do componente inflacionário presente nos gastos públicos, a diminuição dos investimentos governamentais poderia levar o sistema econômico a uma crise. O ponto seria realizar essa expansão sem o desperdício de recursos, o que, entre outras maneiras, deveria se realizar através da incrementação da competitividade das estatais.⁹³⁹

Delfim Netto sempre enfatizou a necessidade da realização de crescimento econômico sustentado com efeitos sobre toda a economia, o que é, em essência, sua definição de desenvolvimento econômico. Por isso, inicialmente a equipe econômica enfatizava o crescimento sobre a inflação contanto que essa apresentasse tendência decrescente. No início da nova administração, ela se encontrava entre 20% e 30%. Já entre 1967 e 1968, a inflação passou a apresentar tendência crescente. Por isso, em 28 de dezembro de 1967, através do Decreto nº 61.993, os reajustes de preços das empresas foram subordinados à análise prévia e avaliação do Conep – substituído pela CIP através do Decreto-lei nº 63.196 de 29 de agosto de 1968. O controle compulsório dos preços, dessa maneira, tornou-se elemento coadjuvante de combate à inflação. A avaliação por parte do Conap e depois da CIP era realizada com base nas variações de custos, níveis de rentabilidade, influência na formação dos custos de outros setores, existência de situações monopolísticas ou oligopolísticas e anomalias de comportamento dos setores, empresas ou estabelecimentos capazes de perturbar os mecanismos de formação de preços. Tais princípios gerais de atuação permaneceram inalterados até 1973 e foram compatíveis com a concepção do Delfim acadêmico de que, ao contrário do que ocorreria nas economias desenvolvidas, o sistema de preços não poderia orientar adequadamente, em si, os fatores de produção⁹⁴⁰. Através disso, o controle de preços parece ter tido efeitos dignos de nota na contenção da inflação, mas as taxas oficiais passaram a refletir o processo inflacionário decorrente da ausência de capacidade ociosa. O que ocorreu a partir de então, portanto, foi consequência da função social da inflação, que é o reajuste da distribuição do produto entre os diferentes setores de atividade produtiva. Dessa forma, mesmo o controle de preços representava apenas o adiamento dos efeitos do impacto da rentabilidade de setores específicos sobre os índices de preços, e a existência de mercados paralelos que não se submetiam ao tabelamento do governo se agravou a partir de então, sobretudo em 1974, com o primeiro “choque do petróleo”. O crescimento da inflação associada ao nível de atividade da economia já não poderia mais ser encoberto por meios *artificiais*.⁹⁴¹

⁹³⁹ Cf. Lago, 2014; Delfim Netto et. al., 1965.

⁹⁴⁰ Cf. Delfim Netto, 1962.

⁹⁴¹ Lago, 2014, p.219.

Em 1967, a nova equipe econômica reverteu inicialmente a política monetária e creditícia anterior. Ainda que a moeda e o crédito tenham se expandido, houve aparente alinhamento do aumento médio real de sua oferta com o crescimento do PIB real até 1971. Em 1972, no entanto, o crescimento real dos meios de pagamento foi de 18%, e, em 1973, de 28%. Assim, o crédito à agricultura e ao setor exportador, bem como a acumulação de reservas internacionais, levaram à expansão da base monetária, que seria parcialmente contrabalanceada através da venda de títulos federais junto ao público, um fator já defendido por Delfim tanto como fonte de financiamento dos investimentos como de contenção da inflação⁹⁴².

Enquanto o compulsório em espécie dos bancos foi utilizado como instrumento de barganha com os bancos comerciais – passou de 70% do recolhimento total em 1967 para 36% em 1973 –, o governo passou a atuar no sentido da redução das taxas de juros, consideradas como um elemento de custo das empresas que precisava ser reduzido, e concebia o sistema bancário, em seu conjunto, como ineficiente. Para Delfim, isso não representava um desafio, como já vimos no início do capítulo 3⁹⁴³. A política de juros do governo, então, se baseou no controle direto das taxas de juros – com tetos de aplicação e captação, em setores específicos das finanças, e redutores sobre as taxas médias observadas no ano anterior – e nos incentivos aos bancos comerciais através da manipulação dos coeficientes e da composição dos depósitos compulsórios em troca de uma contenção dos níveis de juros dos empréstimos bancários. No que tange ao crédito concedido por instituições públicas, as taxas de juros foram usadas como instrumento de incentivo a setores específicos e prioritários, o que foi realizado paralelamente ao incentivo à eliminação de deficiências e ao aproveitamento de economias de escala através da concentração bancária e da obstrução da proliferação de agências. A concentração bancária e a formação de conglomerados, assim, foram efetivamente promovidas pelas autoridades monetárias, que ofereciam vantagens relativas a fusões e incorporações, particularmente a partir de 1971. Os dados do Banco Central confirmam o vertiginoso decréscimo do número de sedes de bancos entre 1967 e 1973. Como se pode imaginar, o resultado dessa política não foi uma saudável competição entre um número grande de instituições fortes, mas a concentração expressiva da captação e das aplicações em poucos conglomerados financeiros, minando boa parte da concorrência que poderia induzir à redução das taxas de juros reais. Portanto, em 1973, o sistema bancário estava fortalecido e oligopolizado.⁹⁴⁴

⁹⁴² Cf. Delfim Netto et. al., 1965; Lago, 2014.

⁹⁴³ Delfim Netto, 2012, s.p.: “[Banqueiros] sempre foram extremamente cooperativos com o governo. Se o governo queria baixar a taxa de juros, [eu] conversava com eles e o que a gente prometia, cumpria”.

⁹⁴⁴ Cf. Lago, 2014.

Não obstante a nova organização do sistema financeiro, que incluiu a criação de uma série de instituições (como o Banco Nacional de Habitação, BNH), o impacto sobre o sistema econômico se deu de forma diferenciada. Os créditos de longo prazo para investimento fixo foram concedidos unicamente pelas agências públicas e bancos oficiais (BNDE, Finame, BNB, Banco do Brasil e BNH), e os créditos de curto e médio prazo para capital de giro foram concedidos pelos bancos comerciais e, crescentemente, pelo Banco do Brasil, financeiras e bancos de investimento. Como já salientamos, no entanto, as empresas estatais passaram a utilizar créditos externos com maiores prazos, enquanto as grandes empresas estrangeiras podiam recorrer a suas sedes e a outras fontes de crédito⁹⁴⁵. Esse era um ponto importante para Delfim Netto: a utilização de linhas de crédito no exterior permitiria a superação de limites físicos na economia, ou seja, a economia poderia se expandir através do suprimento suficiente de importações sem que o déficit no balanço de pagamentos se tornasse fator impeditivo do crescimento, *afastando assim o limite representado pelo setor externo*⁹⁴⁶.

Além disso, a equipe econômica de Delfim se aproveitou das reformas tributária e administrativa realizadas pelo governo anterior para buscar o aumento da eficiência da máquina administrativa, atingindo um raro superávit de 0,06% em 1973 – e com a criação de apenas um novo tipo de tributo, o imposto sobre operações financeiras (1972). Foram mantidos instrumentos de renúncia fiscal (dos governos federal e estaduais) em todo o período. O aparente equilíbrio das contas do governo era contrabalançado pela crescente importância de gastos públicos que não eram incluídos nas despesas do Tesouro e que passaram a fazer parte do orçamento monetário, com peso especial para os juros e a correção monetária da dívida pública, bem como para os onerosos subsídios embutidos no crédito, em particular para a agricultura e a exportação.

Por sua vez, a carga tributária apresentou leve tendência ascendente, o que correspondeu timidamente ao papel de “redistribuição de renda” reservado ao regime fiscal por Delfim Netto: passou de uma carga líquida de 15,3% em 1965-69 para 16,6% em 1970-73, ao passo que a proporção das despesas correntes do governo sobre o PIB diminuiu. Essa diminuição se deveu, antes de mais nada, à redução do gasto com pessoal no nível federal: passou de 24,6% da despesa total em 1967 para 18% em 1973, processo que foi defendido por Delfim como essencial para o controle inflacionário.⁹⁴⁷

⁹⁴⁵ Cf. Id., Ibid.

⁹⁴⁶ Cf. Delfim Netto, 1962.

⁹⁴⁷ Cf. Lago, 2014; Delfim Netto, 1962; Delfim Netto et. al., 1965.

O AI-5 permitiu a intervenção federal nos estados e municípios, o que levou à diminuição da parcela de certos tributos diretos e indiretos que era repassada a eles. A proporção de 20% passou para 10% da arrecadação com esses tributos, o que foi parcialmente contornado em relação ao Norte e ao Nordeste através de incentivos fiscais destinados à Sudene, à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e ao Programa de Integração Nacional (PIN). A ênfase no Nordeste envolveu a promoção de seu desenvolvimento através de incentivos fiscais e ocasionalmente obras de infraestrutura. Com o governo Médici, no entanto, a ideia de que o Nordeste tinha excesso populacional e que seus problemas não poderiam ser resolvidos localmente se popularizou nas esferas de governo, e a abertura da Amazônia foi apresentada como alternativa. O PIN previa a irrigação de amplas áreas do Nordeste, a criação de corredores de exportação na região e a abertura da região amazônica através de rodovias (a famigerada Transamazônica e a Cuiabá-Santarém). Os recursos provieram dos incentivos fiscais antes alocados para o Nordeste. Apesar das justificativas econômicas questionáveis para o programa na Amazônia, elementos de ordem política e militar parecem ter prevalecido. A colonização da região se mostrou um fracasso, ao passo que os incentivos fiscais ao Nordeste promoveram alguma industrialização no período, mas não houve nem significativa criação de empregos, nem qualquer aumento na participação da renda do Nordeste na renda total do país.⁹⁴⁸

As empresas estatais *federais e estaduais* proliferaram no período do *milagre*, constituindo o período de maior intensidade de criação de empresas estatais na história brasileira: entre 1968 e 1974, foram criadas 231 empresas públicas – 175 no setor de serviços, 42 na indústria de transformação, 12 em mineração e 2 na agricultura. Isso se deu por uma série de causas, como o Decreto-lei nº 200 de 1967, que permitia a criação de subsidiárias de empresas estatais existentes; a criação de *holdings* setoriais para centralizar a administração das empresas de cada setor (como a Eletrobras, a Telebrás e a Embratel); e o aumento da eficiência da administração das empresas do governo, o que levou à geração de excedentes e, assim, à expansão natural das empresas – que teriam usufruído de alguma autonomia para contornar as restrições salariais dos serviços públicos em geral. Essas novas empresas estatais se instalaram, via de regra, em setores já controlados pelo Estado, mas a exceção foi o surgimento de empresas estatais em setores de ponta, como a indústria aeronáutica. Dessa maneira, o Estado supria insumos e serviços básicos à economia e, simultaneamente, gerava importantes economias externas em benefício do setor privado. A expansão das estatais também foi favorecida por

⁹⁴⁸ Cf. Lago, 2014.

conta do aumento da liquidez internacional na passagem da década de 1960 para 1970 e o já aludido recurso aos empréstimos externos, o que explica parcialmente o aumento da dívida externa brasileira no período do *milagre*, tendo ajudado a expandir a participação do investimento das estatais no PIB. Apesar disso, em 1973, o setor público empregava (nas três esferas de governo e nas empresas estatais) 8,5% da PEA brasileira (e 19,4% dos assalariados urbanos), taxa muito inferior à dos EUA na época, que respondia por um quinto dos empregos da economia.⁹⁴⁹

Nas áreas de comércio exterior, dívida externa e investimento estrangeiro no Brasil, houve mudanças significativas no período que vai de 1967 a 1973. O comportamento da balança comercial foi muito influenciado pela política econômica do governo. Houve um grande aumento das exportações, diversificação da pauta e crescente participação dos produtos manufaturados no total, elementos já defendidos na produção acadêmica de Delfim. Houve também mudança na importância relativa dos parceiros comerciais do país. As importações igualmente cresceram, particularmente de bens de capital, favorecidos pelas isenções e incentivos específicos da política industrial. Esses resultados correspondem aos objetivos estabelecidos pelo governo em 1968: o aumento da competitividade dos produtos brasileiros, a diversificação dos produtos em direção a bens manufaturados, a diversificação e expansão dos mercados externos e a manutenção de um suprimento adequado de matérias-primas importadas, bens intermediários e de capital a preços estáveis, de modo a não colocar em risco o crescimento econômico.⁹⁵⁰

Para isso, a política de exportação passou a incluir medidas fiscais e creditícias diretas, incluindo isenções e créditos de impostos; política fiscal flexível através das minidesvalorizações cambiais, que substituíram as desvalorizações com espaçamento médio de um ano por desvalorizações menores, geralmente entre um e dois meses, com oscilações menores, de modo a minimizar as incertezas e especulação vinculadas às oscilações anuais; e medidas indiretas, tais como a desburocratização administrativa, a promoção de produtos brasileiros no exterior, a melhoria da infraestrutura e a formação de empresas comerciais exportadoras. Tal ênfase na política exportadora levou o valor das exportações de US\$ 1,654 bilhão em 1967 para US\$ 6,199 bilhões em 1973.⁹⁵¹

Paralelamente a isso, foi promulgada, em 1967, uma nova tarifa alfandegária preparada durante o governo Castelo, baixando a alíquota média de imposto de importação para todos os

⁹⁴⁹ Cf. Lago, 2014.

⁹⁵⁰ Cf. Id., Ibid.

⁹⁵¹ Cf. Lago, 2014.

produtos de 47% em 1966 para 20% em 1967, e a taxa para a indústria de transformação caiu de 58% para 30%. As isenções de impostos de importação continuaram importantes em relação a certos bens, e havia clara discriminação entre os bens que eram produzidos interna e externamente – com taxaço mais pesada daqueles produtos que eram produzidos no Brasil. No entanto, como o país consumia matérias-primas e bens intermediários que não produzia em quantidade suficiente, o crescimento do valor total das importações superou o crescimento do valor total das exportações, com a taxa anual média de 27,5% (e expansão anual média de 18,5% em seu volume). A balança comercial, que havia sido positiva entre 1964 e 1970, passou a ser negativa em 1971 e 1972, e equilibrada em 1973⁹⁵².

A participação dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras passou de 16,8% em 1966 para 31,3% em 1973, tendência que foi favorecida pela atuação de empresas transnacionais que iniciaram ou ampliaram suas atividades no período. Outros produtos também responderam pelo aumento no valor das exportações, tais como a soja (que passou de 1,9% do valor total em 1967-68 para 14,8% em 1973), a carne, o algodão, o açúcar e o milho, *declinando-se a participação do café no total, de 42% em 1967-68 para 27,8% em 1972-73*. Delfim Netto, especialista em café, criticava fortemente a dependência brasileira em relação a esse produto, cuja importância para o processo de desenvolvimento no Brasil representaria um grande fator de risco⁹⁵³. Houve evolução positiva nos termos de troca para o Brasil, crescendo, assim, o valor unitário das exportações, estimulado pelo crescimento da economia mundial. Através de todos esses movimentos, aumentou a participação do Brasil no total das transações mundiais de bens, passando de 0,88% do total mundial em 1967-68 para 1,2% em 1972-73. As exportações de bens e serviços, que representavam 5,8% do PIB brasileiro em 1967-68, passaram a representar 7,8% do PIB em 1972-73. Dessa maneira, a abertura da economia brasileira para o exterior se elevou, mas era ainda baixa em termos mundiais.⁹⁵⁴

O Mercado Comum Europeu substituiu os Estados Unidos como o maior comprador de produtos brasileiros. A participação do Japão também aumentou, impulsionada pelas maiores exportações de minério de ferro. Houve também aumento da participação de países em desenvolvimento no total. A importação, por outro lado, fez o movimento inverso: aumentaram as importações dos países do mercado europeu, dos EUA e do Japão em detrimento do resto do mundo, o que se explica pela composição das importações brasileiras, na qual os bens de

⁹⁵² Cf. Id., Ibid.

⁹⁵³ Cf. Delfim Netto, 2009.

⁹⁵⁴ Cf. Lago, 2014.

consumo tinham participação reduzida – em 1972-73, as importações de produtos minerais, químicos, de metais comuns e manufaturados, equipamentos elétricos e material de transporte responderam por 77% do valor total das importações e, exceto o petróleo, provinham basicamente dos países desenvolvidos.⁹⁵⁵

A dívida externa líquida do Brasil passou de US\$ 3,245 bi em 1966 para US\$ 6,156 bi em 1973. Sua composição também mudou: em 1967, a participação dos empréstimos de fontes de financiamento privadas na dívida pública externa era de 26,9%, passando para 64,1% em 1973. Isso se deve ao crescimento das operações de crédito externo fornecido tanto a empresas estatais e a administrações públicas como a empresas privadas por instituições não oficiais (bancos comerciais ou fornecedores) ou bancos estrangeiros estabelecidos no Brasil. As empresas transnacionais viram um aumento crescente dos empréstimos internos concedidos por suas matrizes no exterior. O crescente envolvimento de fontes privadas de financiamento, no entanto, aumentou o custo médio da dívida externa (isto é, a taxa dos juros líquidos em relação à dívida líquida total): os pagamentos anuais de juros passaram de US\$ 164 milhões em 1967-68 para US\$ 514 milhões em 1973. Não obstante, não foi apenas o aumento dos empréstimos e financiamentos o responsável pelo desempenho positivo da conta de capital em todo o período do *milagre* – que apresentou um saldo líquido médio de US\$ 1,615 bi. Houve a retomada dos investimentos externos diretos no Brasil: o valor triplicou entre 1966 e 1973, passando de US\$ 1,632 bi para US\$ 4,579 bi, com 77% do total investidos na indústria de transformação. Os principais investidores diretos foram os EUA (37,5% do total), Alemanha Federal (11,4%), Canadá (7,9%), Suíça (7,8%), Reino Unido (7,1%), Japão (7%) e França (4,5%). Em seu período como ministro da Fazenda, Delfim Netto prestou o papel de delegado brasileiro junto aos países desenvolvidos e reafirmava continuamente o fomento, pelo Estado brasileiro, da abertura da economia para investimentos externos de modo a se atrair capital, tecnologia e experiência gerencial.⁹⁵⁶

Em 1972, por exemplo, Delfim Netto clamava por “um trabalho conjunto”⁹⁵⁷ entre os países “para o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional”⁹⁵⁸ em que “o comércio e os negócios financeiros deveriam se desenvolver num estilo dinâmico, com maior justiça para os países em desenvolvimento”⁹⁵⁹. O crescimento dos investimentos estrangeiros contribuiu para a expansão das exportações de manufaturados, para o desenvolvimento de

⁹⁵⁵ Cf. Id., Ibid.

⁹⁵⁶ Cf. Lago, 2014; Delfim Netto, 1972b.

⁹⁵⁷ Delfim Netto, 1972b, p.9.

⁹⁵⁸ Id., Ibid., p.9.

⁹⁵⁹ Id., Ibid., p.9.

novas atividades através da importação de máquinas e para o desenvolvimento tecnológico, e se deveu, internamente, principalmente aos seguintes fatores: a nova política cambial, que facilitava as remessas de lucros e dividendos ou repatriações a taxas de câmbio realistas, com uma programação de exportação mais estável por parte das transnacionais; a política de incentivo à exportação; a retomada do crescimento; a existência de um programa de investimentos públicos e de uma política industrial favorável; e a aparente estabilidade política do país com a edição do AI-5.⁹⁶⁰

Externamente, houve a atuação de fatores importantes no sentido do aumento de fluxos de investimento para o Brasil, o que, em última instância, explica a suspensão do *trade-off* entre crescimento e equilíbrio externo. Tais fatores foram, grosso modo, a abundância de liquidez a juros baixos no mercado externo; a melhoria dos termos de troca devido ao aumento dos preços das *commodities*; e a expansão do comércio mundial. Nas décadas de 1960 e 70, o tabelamento dos juros nos Estados Unidos ampliou a liquidez doméstica e, assim, estimulou sua economia, que passou a registrar déficits comerciais crescentes. Esse processo levou ao acúmulo de reservas nos países superavitários, principalmente Japão, Alemanha e outras economias europeias, e, assim, ao surgimento do chamado “mercado de eurodólares”: enquanto o capital estadunidense buscava aplicações mais rentáveis em outros países, houve simultâneo aumento da liquidez internacional, o que originou depósitos em dólares mantidos em bancos fora dos Estados Unidos. Parte dos recursos foi canalizada para (1) países em desenvolvimento (2) com perspectivas de crescimento e (3) regimes políticos correspondentes aos posicionamentos estadunidenses na Guerra Fria, o que condizia com a situação brasileira. A política deliberada de captação desses recursos foi o fator determinante para a suspensão do *trade-off* e foi facilitada pelas modificações realizadas em 1964 no Estatuto do Capital Estrangeiro, de 1962, que eliminaram, entre outras coisas, as limitações até então impostas a remessas de lucros.⁹⁶¹

A mecanização da agricultura, por sua vez, foi estimulada pela concessão de crédito fácil. A equipe econômica do governo buscou solucionar vários pontos de estrangulamento simultâneos. A facilitação na importação de máquinas era necessária, entre outras coisas, para deitar as bases da mecanização da agricultura. Sua mecanização, por sua vez, teve a função de baixar os custos de produção e, assim, os preços para o consumidor, de modo a contribuir para a contenção da inflação. Além disso, o processo melhorou a inserção do Brasil no mercado mundial como um exportador competitivo de produtos primários – o que se refletiu na já mencionada diversificação das exportações agrícolas e no ganho de espaço de culturas como a

⁹⁶⁰ Cf. Lago, 2014.

⁹⁶¹ Cf. Hermann, 2011; Almeida, 2007.

soja na pauta de exportações. A ideia por trás do processo era que a melhoria da posição brasileira no mercado mundial de produtos primários era necessária para o fornecimento contínuo de divisas para continuar o processo de crescimento econômico sustentado. A íntima conexão entre a indústria e agricultura foi uma das pedras de toque da produção teórica de Delfim Netto já desde a década de 1950, como vimos no capítulo 3.

Em relação à política salarial, as diretrizes do PAEG foram mantidas sem alterações significativas até 1974. A única alteração pela qual passou foi em 1968, possivelmente refletindo as preocupações com a manutenção de um nível adequado de demanda interna, quando passou a contabilizar as variações do resíduo inflacionário real (em comparação com o resíduo estimado) do ano anterior ao mês do reajuste. O que essa política salarial significou na prática? Nas palavras de Lago, as “várias séries de salários e de índices de preços não resultam em uma evolução uniforme do salário real, mesmo abstraindo de problemas metodológicos envolvendo os índices de preços”⁹⁶². Os dados disponíveis sobre a evolução do salário real, na verdade, apresentam um quadro muito mais complexo do que uma simples evolução uniforme. No Rio de Janeiro, o valor real do salário mínimo em 1970 era 34,5% menor do que seu valor em 1964. Em São Paulo, a perda de poder aquisitivo do salário mínimo entre 1964 e 1974 foi maior que 40% – a perda foi de 25,2% entre 1964 e 1967 e 15,1% entre 1967 e 1973. Apesar do forte crescimento da economia e do aumento da produtividade do trabalho, portanto, houve graves danos ao poder aquisitivo do salário mínimo real. Por outro lado, houve queda *relativa* do número de trabalhadores ganhando apenas um salário mínimo, bem como aumento do coeficiente entre o salário médio e o salário mínimo, particularmente no setor industrial. De todo modo, a massa salarial não cresceu proporcionalmente à renda interna e nem ao aumento da produtividade do trabalho, que era o que Delfim permanentemente preconizava, o que manteve taxas de lucro e capacidade de investimento elevadas. A média global da evolução salarial foi positivamente influenciada pelos aumentos de salários de certas categorias de trabalhadores, notadamente os empregados mais qualificados, que foram bem superiores aos da média dos trabalhadores. Na indústria de transformação, por exemplo, houve uma tendência de aumento da relação *salário do pessoal total/salário do pessoal ligado à produção*, e tal aumento esteve associado ao crescimento da remuneração relativa de ocupações administrativas e de supervisão. Em suma, entre 1967 e 1973, houve contenção do salário real, manutenção de altas taxas de lucro e uma política de remuneração seletiva para os trabalhadores mais qualificados.⁹⁶³

⁹⁶² Lago, 2014, p.234-5.

⁹⁶³ Cf. Lago, 2014.

No período em questão, além disso, consolida-se a redução da participação da agropecuária no PIB a custo de fatores (10-11% do total no início da década de 1970), enquanto a participação do setor secundário esteve por volta de 37% a 38%, e do setor terciário, de 51% a 53%. O mesmo se observou em relação à PEA: o setor primário absorvia 54% desse segmento em 1960, razão que passou para 40,8% em 1973 (refletindo, entre outras coisas, a mecanização agrícola); no setor secundário, de 12,9% para 20,2%; e, no setor terciário, de 31,5% para 39%. A distribuição regional de renda, por sua vez, não sofreu alterações dignas de nota, e manteve-se a predominância do Sudeste e do Sul na renda total.⁹⁶⁴

Em linhas gerais, então, entre 1967 e 1973, o PIB *per capita* cresceu à taxa anual média de 7,6%; entre 1968 e 73 o nível de emprego cresceu à taxa anual média de 4,3%; a formação bruta de capital fixo passou para 20,2% do PIB, excedendo as metas estabelecidas pelo governo; o produto industrial se expandiu à taxa anual média de 12,5% entre 1967 e 1970, e de 14,3% entre 1971 e 1973; a meta inflacionária não foi atingida por conta dos problemas na economia real, que já vimos anteriormente; ao passo que houve aumento tanto das exportações como das importações, mas acompanhado de aumento do endividamento externo e interno. Com isso, a inflação e a dívida externa se apresentavam ao final do período como problemas crescentes da economia brasileira a serem enfrentados pelos governos seguintes. Assim, o primeiro choque do petróleo já no final de 1973 não pode ser apontado como a causa do fim do ciclo do *milagre*, mas evidenciou os problemas subjacentes ao processo de crescimento durante o período: a necessária correção monetária subsequente causaria efeitos perversos sobre o sistema de preços; além disso, evidenciar-se-ia a dependência externa decorrente dos caminhos adotados durante o *milagre*, a saber, a dependência no setor industrial (bens de capital, petróleo e seus derivados) e financeiro (reflexo da política de endividamento).⁹⁶⁵

Passando a um outro nível de abstração, qual foi a dinâmica que alimentou o processo que ficou conhecido como *milagre*? Enquanto, nos anos 1950, o grande capital internacional se interessou pelo Brasil principalmente por conta de seu mercado interno, a situação da economia mundial mudou a partir dos anos 1960. Com o esgotamento da reserva de mão-de-obra europeia após a expansão do pós-guerra, tais empresas passaram a buscar na periferia capitalista países que assegurassem sua expansão industrial sem que incorressem em custos proibitivos, isto é, países com mão-de-obra abundante e, por isso, barata. O relativamente grande mercado interno brasileiro, associado à disponibilidade de recursos naturais e a políticas atrativas, coroou o Brasil como um destino prioritário desses investimentos. No entanto, essa situação gerou uma

⁹⁶⁴ Cf. Id., Ibid.

⁹⁶⁵ Cf. Lago, 2012; Hermann, 2011.

duplicidade na economia brasileira: do lado do capital, o agravamento das distâncias entre um setor moderno e um setor atrasado na economia; do lado do trabalho, os assalariados associados ao grande capital recebiam salários maiores, financiando parte da expansão econômica interna, ao passo que os setores não modernizados – tanto capitalistas como não-capitalistas – permitiam que esse nível relativamente alto de salários não fosse alto em termos absolutos, isto é, barateavam os custos de reprodução da força de trabalho no setor moderno da economia⁹⁶⁶.

Quando a exportação de capitais para países periféricos se avoluma, na década de 1960, os países centrais do capitalismo abrem parcialmente seus mercados para a importação de produtos manufaturados e semimanufaturados vindos dos países periféricos. Grosso modo, o capital estrangeiro se instala no Brasil devido ao baixo custo da força de trabalho e exporta para os países centrais. A imigração em massa de trabalhadores europeus não qualificados para os mais importantes centros econômicos da Europa simultaneamente se avoluma, estimulada pelo barateamento dos bens de consumo não duráveis.⁹⁶⁷

Foi em 1964, após o Golpe, que o governo brasileiro passou a enxergar um caminho alternativo à substituição de importações – voltada para dentro – com base nesse movimento do grande capital internacional associado às imigrações na Europa. A partir de 1969, sobretudo, o governo passa a oferecer grandes incentivos à exportação de manufaturados. As transnacionais incluíram rapidamente o Brasil como base de produção industrial para o mercado mundial. A expansão explosiva das exportações, por sua vez, possibilitou a alteração na estratégia de desenvolvimento, e se baseou na atração maciça de recursos externos. Isso permitiu, à economia brasileira, a abertura de pontos de estrangulamento mediante o incremento da importação de produtos escassos e a suplementação da poupança interna. A nova estratégia, portanto, fundou-se na abertura da economia para fora, o que desloca o eixo prioritário do desenvolvimento do mercado interno para o mercado mundial. Essa lógica faz com que a aplicação dos recursos limitados disponíveis seja condicionada pela integração da economia brasileira na divisão internacional do trabalho não apenas como fornecedor de matérias-primas, mas também como produtor de bens manufaturados. Os desequilíbrios que se agravam ao longo do processo são contornados através das importações; mas não se busca sua resolução através da substituição de importações.⁹⁶⁸

Assim, qual foi a base do *boom* ocorrido a partir de 1968? Em primeiro lugar, a demanda interna por bens de consumo duráveis em expansão através da concentração de renda e da

⁹⁶⁶ Cf. Oliveira, 2008; Singer, 1982.

⁹⁶⁷ Cf. Singer, 1982.

⁹⁶⁸ Cf. Singer, 1982.

expansão do crédito ao consumo; em segundo, a expansão da demanda externa por conta da liberalização do comércio internacional e facilitada pelo subsídio das exportações; por fim, a grande entrada de recursos externos, que complementaram a poupança interna e permitiram, assim, eliminar focos inflacionários por meio de uma capacidade muito mais elástica de importação.

Em termos gerais, portanto, o *milagre brasileiro* dependeu de condições externas favoráveis e representou o amadurecimento de um caminho de desenvolvimento *alternativo ao desenvolvimentismo*. A substituição de importações no Departamento I da economia foi deixada de lado em benefício de taxas maiores de crescimento, que, de todo modo, não se baseou na expansão do consumo dos assalariados em geral. Não apenas as disparidades de renda – sociais e regionais – aumentaram em níveis impressionantes, mas também o processo de substituição de importações foi parcialmente interrompido entre 1964 e 1974. Tanto a concentração de renda como o abandono do processo de substituição de importações no Departamento I da economia foram resultados desejados, e não efeitos colaterais do crescimento econômico. Assim, o agravamento da desigualdade social não foi fator impeditivo do crescimento econômico.⁹⁶⁹

Nesse ínterim, conforme já aventamos, o papel do primeiro choque do petróleo na passagem entre 1973 e 1974 (o segundo aconteceria em 1979) foi o de *acelerar o fim do milagre brasileiro*. O nível de gravidade com que o *choque* afetou a economia brasileira se deve majoritariamente ao projeto nacional que tomou forma sob o *milagre*. Ao deixar de lado a substituição de importações do Departamento I, a autossuficiência na produção do petróleo (e de outras matérias-primas) não foi o objetivo prioritário. A *mea culpa* implícita por parte da ditadura militar é facilmente reconhecível através dos esforços, a partir de 1974, de repor em marcha forçada o movimento de ampliação do Departamento I da economia. Os esforços se concentrariam, a partir de então, no aumento mais rápido possível da produção de petróleo e na substituição do produto por alternativas viáveis, o que se materializou em massivos investimentos na prospecção e produção de petróleo por parte da Petrobras, no programa PROÁLCOOL e em investimentos crescentes em outras matrizes energéticas, como a energia nuclear⁹⁷⁰.

4.5 – O criador e a criatura: Delfim defende seu projeto

Delfim Netto não fez uma análise detalhada do *milagre* no período tratado nessa pesquisa, isto é, até meados da década de 1980. Após passar os anos 1974-78 como embaixador

⁹⁶⁹ Cf. Singer, 1982; Oliveira, 2008.

⁹⁷⁰ Cf. Delfim Netto, 1982; 1983a.

na França, Delfim retorna e rapidamente assume o Ministério da Agricultura e, em seguida, a Secretaria do Planejamento. O único texto originado neste interregno – entre seu retorno ao Brasil e o convite para assumir a pasta da Agricultura – chama-se “A Reforma e a Organização Política Brasileira”⁹⁷¹. Já mencionado no início do capítulo, o texto resulta de um debate sobre a organização política brasileira na Associação Comercial de São Paulo no início de 1979, entre janeiro e fevereiro, na qual transparece a intenção delfiniana de capitalizar a suposta reforma política no horizonte para se candidatar ao Governo do estado de São Paulo, projeto que já cultivava desde a década de 1960. A conferência de Delfim por ocasião desse debate é rica em conteúdo, sobretudo quando se buscam as intersecções, em seu pensamento, entre economia e política. Entretanto, como trata-se aqui de examinar a interpretação do czar a respeito do *milagre econômico*, tal debate não faz parte do conteúdo desta seção.

Para além desse debate, o que Delfim produziu entre 1974 e 1985? Não encontramos textos, discursos ou correlatos produzidos antes do referido texto que versa sobre a organização política brasileira, de 1979, nem no ano de 1985. Assim, o conteúdo da seção se restringe aos anos 1979-1984, ou seja, ao período em que Delfim estava à frente do Ministério da Agricultura e, depois de seis meses, da Secretaria do Planejamento. Como tal, sua produção se associa antes à discussão da política econômica coetânea e seus dilemas do que à discussão do passado.

Apesar de não tratar detidamente do *milagre econômico*, Delfim é forçado pelas circunstâncias a fornecer uma interpretação sumária daquilo que causou seu esgotamento em 1973-74. Essa interpretação sumária será exposta adiante, mas nos interessa ir além dos posicionamentos explícitos relativos ao *milagre*. Os posicionamentos implícitos são também interessantes por revelarem efetivamente a interpretação que está nas bases de sua atuação a partir de 1979. Eles estão, portanto, embutidos na sua atividade como ministro de Figueiredo. Passemos, então, à análise do discurso de Delfim.

Para Delfim Netto, a princípio, a crise do *milagre* se explica exclusivamente por causas externas. Quais seriam elas? Segundo Delfim,

*A crise que a economia brasileira vem atravessando, desde 1973, depois do primeiro “maremoto” produzido pela alta dos preços do petróleo, complicada com a segunda crise do petróleo, e ainda mais complicada com a elevação da taxa de juros dos mercados internacionais, é uma crise que nos é imposta de fora*⁹⁷².

Dessa maneira, esse pequeno parágrafo fornece a interpretação que Delfim confere publicamente à crise ocorrida a partir de 1973: as duas altas no preço do petróleo provocadas

⁹⁷¹ Cf. Delfim Netto, 1979.

⁹⁷² Delfim Netto, 1982, p.5, grifo do autor.

pela OPEP e a elevação decorrente da taxa de juros nos mercados internacionais, e ainda, em 1971, o fim do padrão-ouro: “o Brasil [...] fica constrangido, fica contido no seu desenvolvimento por causa das dificuldades que lhe são impostas pelo mundo externo”⁹⁷³. Assim, num primeiro momento, o fim do padrão ouro, em 1971, “por motivos que não importa como aconteceu”⁹⁷⁴, e a drástica elevação dos preços do petróleo (multiplicados aproximadamente por seis) teriam desorganizado a economia brasileira. Qual é a lógica que subjaz à análise de Delfim?

Para que possamos compreendê-la, é forçoso segui-la passo a passo. Delfim Netto explica que sempre entendeu o endividamento externo como instrumento adicional da poupança interna. Como o desenvolvimento econômico depende fundamentalmente do nível de investimentos, que, por sua vez, está ligado ao nível de poupança interna, o endividamento proporciona a incrementação da poupança interna através da poupança externa. Foi isso, segundo ele, o que ocorreu no Brasil entre 1964 e 1973: o país se endividou para ampliar o nível da poupança interna de modo a acelerar o desenvolvimento econômico, atingindo “uma taxa de formação de poupança da ordem de 27%, 28% com relação ao Produto, taxa comparável àquelas que realizaram os países de maior sucesso nos últimos 40 ou 50 anos”⁹⁷⁵.

Para Delfim, isso foi possível apenas em razão da fase de desenvolvimento rápido pela qual atravessava “o Mundo”⁹⁷⁶, o que proporcionou o rápido crescimento das exportações brasileiras. Com isso, de 1964 a 1973, o saldo da balança comercial teria sido “da ordem de 2,3 bilhões de dólares”⁹⁷⁷. O balanço em conta corrente, por outro lado, teria sido negativo “da ordem de 5,6 bilhões de dólares”⁹⁷⁸. Esse déficit seria, assim, a explicitação da entrada de recursos externos, o que teria possibilitado “um desenvolvimento bastante acelerado”⁹⁷⁹ sem nenhum problema no balanço de pagamentos.

Esse equilíbrio no balanço de pagamentos, segundo Delfim, foi proporcionado pelo crescimento das exportações a uma taxa da ordem de 18% ao ano entre 1964 e 73, maior que o crescimento de 8% ou 9% ao ano do comércio mundial. Isso significaria a ampliação, por parte do Brasil, de seu poder de competição e de ajustamento às condições internacionais, possibilitando o financiamento do endividamento externo “sem qualquer problema”⁹⁸⁰. Assim,

⁹⁷³ Id., Ibid., p.5.

⁹⁷⁴ Delfim Netto, 1983a, p.5.

⁹⁷⁵ Delfim Netto, 1984, p.4.

⁹⁷⁶ Id., Ibid., p.4.

⁹⁷⁷ Id., Ibid., p.4.

⁹⁷⁸ Id., Ibid., p.4.

⁹⁷⁹ Id., Ibid., p.5.

⁹⁸⁰ Id., Ibid., p.5.

o ano de 1973 terminou em equilíbrio: exportações e importações tiveram o mesmo valor, US\$ 6,2 bi. A dívida anterior a 1964, que, segundo Delfim, teria sido de US\$ 4 bi, expandiu-se, em 1973, para US\$ 12,6 bi. As reservas foram expandidas a US\$ 6,4 bi e, assim, a dívida líquida era de US\$ 6,2 bi, o valor de um ano de exportações.

A política de redução da inflação, por sua vez, teria sido um grande sucesso. Em uma palavra, “tínhamos conseguido um equilíbrio interno e externo de uma forma bastante satisfatória”⁹⁸¹. Junto ao crescimento econômico acelerado, as condições do desenvolvimento teriam se mostrado sólidas. Então, Delfim indaga: “E o que aconteceu em 1974?”⁹⁸².

Já no fim de 1973, houve a primeira manifestação concreta da cartelização da oferta do petróleo. O preço do barril foi elevado de US\$ 2,5 para US\$ 12, valor em que permaneceu constante até 1978. Com isso, “nós, que gastávamos, em 1973, 10% de nossa receita de exportação com o petróleo, gastamos, em 1974, 20% dessa receita de exportação com o petróleo”⁹⁸³; simultaneamente, as exportações brasileiras cresceram 28% entre 1973 e 1974 – 2% através do aumento da quantidade exportada e 26% através do aumento de preços das matérias-primas e produtos exportados pelo Brasil. O problema, então, foram as importações, que passaram de US\$ 6,2 bi, em 1973, para US\$ 12,6 bi em 1974, ou seja, um aumento da ordem de 104%. Dessa maneira, o equilíbrio conquistado desde 1964 teria sido quebrado de forma violenta precisamente por conta da ampliação do preço do petróleo. Do aumento de 104% nas importações, 51%, segundo Delfim Netto, deveu-se à elevação de preços, ao que se adiciona 35% devidos à tentativa de acumular estoques de petróleo e outras matérias-primas. “E foi isso que combinou um aumento de importação física da ordem de 35% com um aumento de preço da ordem de 51%. E a combinação desses dois efeitos deu um aumento de 104% nas importações”⁹⁸⁴.

Dessa forma, “depois de mais de dez anos de equilíbrio”⁹⁸⁵, teria havido um desequilíbrio muito superior à capacidade de absorção de qualquer sistema de preços. O superávit de 1973, então, transformou-se num déficit de US\$ 4,7 bi. Delfim insiste no problema: “em nove anos, havíamos acumulado um déficit de 5 bilhões e 600 milhões de dólares, destinado, todo ele, a investimento para o crescimento econômico. Em contrapartida, apenas no decorrer de 1974 registrou-se um déficit em conta corrente de 7,1 bilhões de dólares”⁹⁸⁶. Essa

⁹⁸¹ Delfim Netto, 1984, p.5.

⁹⁸² Id., Ibid., p.5.

⁹⁸³ Id., Ibid., p.5.

⁹⁸⁴ Id., Ibid., p.5.

⁹⁸⁵ Id., Ibid., p.5.

⁹⁸⁶ Id., Ibid., p.6.

teria sido a magnitude do desequilíbrio produzido pela ampliação do preço do petróleo. Tal desequilíbrio levou a crise até a década de 1980 por conta dos sucessivos saldos negativos na balança comercial e ainda maior em contas correntes. Para Delfim, o quadro da década de 1970 é o seguinte: o déficit de US\$ 5,6 bi foi integralmente destinado a investimentos, ao passo que, de 1974 a 1978, acumulou-se um déficit de 34 bilhões de dólares, “todo ele destinado a pagar o acréscimo dos preços do petróleo”⁹⁸⁷. Assim, “estávamos [...] à mercê de um processo que se realizava externamente e sobre o qual tínhamos muito pouco controle”⁹⁸⁸.

Segundo a interpretação de Delfim, a expansão das exportações “foi a estratégia mais adequada para o momento [...] em que vivíamos”⁹⁸⁹, de modo que, em 1978, após constante deterioração das relações de troca do Brasil, atingiu-se novamente o equilíbrio, quando, em 1979, um segundo choque de petróleo atinge a economia internacional – o preço do petróleo passa de US\$ 12 por barril em 1978 para US\$ 33 em 1982. Nesse ínterim, entre 1974 e 1978, os eurodólares haviam prestado o papel de financiar a dívida dos países em desenvolvimento, uma espécie de reciclagem ou crediário. Em 1979, no entanto, segundo Delfim, com o segundo choque, as taxas de juros se elevaram, revelando supostamente o temor dos banqueiros e a compreensão de que o processo de reciclagem de eurodólares era finito e, ainda, as taxas de inflação em todos os países. A crise, portanto, resume-se ao que segue:

A combinação desses dois efeitos, a combinação de uma acumulação do déficit em conta corrente destinado a produzir os recursos para que a economia continuasse funcionando, somada a esta elevação da taxa de juros, produziu, realmente, um resultado desastroso para os países em vias de desenvolvimento. Produziu uma enorme dificuldade para esses países, da qual nenhum deles se livrou, até agora.⁹⁹⁰

Como prova do bom desempenho da economia brasileira, que Delfim redime de qualquer efeito causal na crise, ele compara o Brasil com os países da OCDE:

Pegemos o primeiro período, de 1964 e 1973. Enquanto o Brasil cresceu 8,7% ao ano, os países da OCDE cresceram 4,5% ao ano. Tomemos o período de crise mais aguda, o período mais difícil, de 1974/78, da primeira crise do petróleo. O Brasil cresceu 6,9% ao ano e os países da OCDE, 2,4%. No período 1979 a 1982, quando visivelmente vivemos uma situação ainda mais dramática, ainda mais difícil [...], o Brasil cresceu, em média, 3,5% tendo revelado decréscimo em apenas um ano, enquanto os países da OCDE cresceram 1,6%. Ora – meu Deus do céu! – isto significa que, a despeito de todas as dificuldades, a despeito de todas as complicações derivadas do mercado internacional, a despeito de todas as dificuldades derivadas de um processo de endividamento que não foi nosso apenas, nós conseguimos ir

⁹⁸⁷ Delfim Netto, 1984, p.6.

⁹⁸⁸ Id., Ibid., p.6.

⁹⁸⁹ Id., Ibid., p.6.

⁹⁹⁰ Id., Ibid., p.8.

crescendo; o Brasil continuou crescendo um pouco mais rapidamente do que os seus parceiros. Certamente esta é uma das causas, ou seria uma das causas de desequilíbrio, se as exportações brasileiras não crescessem com o dinamismo que cresceram. As exportações brasileiras [...] cresceram 84%, entre 1979 e 1982. Haveria um caminho melhor? [...] Teria algum país, desenvolvido ou subdesenvolvido, capitalista, socialista, comunista, golpista, seja lá o que for, encontrado alguma fórmula diferente de realizar o seu processo? [...] Não! Ninguém. O Mundo não-produtor de petróleo acumulou um déficit de 700 bilhões de dólares.⁹⁹¹

Para Delfim Netto, portanto, a crise do *milagre* foi apenas a manifestação nacional de uma crise de escala mundial desencadeada pelos dois choques do petróleo. No entanto, quando fazemos um breve exercício de leitura daquilo que Delfim sugere ser a resolução final da crise, é possível captar melhor o sentido do projeto nacional que ele representa. Se a crise foi mundial, e se a política econômica adotada teria sido efetiva no modo como lidou com ela, a reação, a partir de 1974, toma dois caminhos determinantes. Por um lado, isso se deu através do apoio financeiro e tecnológico à agricultura – em seu setor moderno –, alcançando seguidas safras recordes. Por outro lado, e mais significativo, a substituição de importações voltou à pauta do dia: “Estamos, agora mesmo, continuando a fazer a substituição na importação de petróleo [...]. Nós não estamos simplesmente administrando esta crise de pagamentos; nós estamos mudando profundamente a estrutura da dependência energética deste país”⁹⁹². Com isso, o Programa do Álcool, o Programa do Carvão, a produção de gás, a substituição do petróleo por eletrotermia e energia nuclear e, enfim, a expansão da produção de petróleo representam parte significativa dos passos finais para a internalização do Departamento I da economia. O que isso significa, enfim? Delfim responde: “[...] estamos trabalhando para alterar as condições estruturais da economia brasileira; significa que outras crises de petróleo, se elas vierem, encontrarão o Brasil muito menos vulnerável do que foi encontrado no passado”⁹⁹³.

Que forma assume, portanto, o projeto nacional de que Delfim presumivelmente continua sendo depositário?

Há, em marcha, uma substituição de importações, não só de energia, mas de pequenas partes de componentes, que representam quase 1 bilhão de dólares por ano, que é uma substituição muito eficaz. Temos, portanto, condições de continuar crescendo, se pudermos continuar nesta linha de não agravar as dificuldades do balanço de pagamentos. [...] Para alguém como eu, comprometido com o processo de desenvolvimento econômico, para alguém como eu, que a vida inteira procurou realizar o desenvolvimento econômico, é extremamente importante encontrar, e encontrar depressa, as formas de superar essas dificuldades emergentes. Elas estão aí, à vista. Nós vamos realmente superar essas dificuldades. Seria ingênuo pensar que o Mundo vai

⁹⁹¹ Delfim Netto, 1984, p.10.

⁹⁹² Id., Ibid., p.11.

⁹⁹³ Id., Ibid., p.11.

mudar com rapidez. O Mundo não vai mudar com rapidez. O mundo vai prosseguir nas dificuldades existentes hoje; ele está melhorando lentamente, caminha na direção que deve ser conveniente à economia brasileira, e nós temos de aproveitar esse movimento. Temos de aproveitar esse movimento para voltar a realizar o desenvolvimento de que precisamos. [...] É preciso perseverar, empurrando a economia na direção das exportações, empurrando a economia na direção da substituição dos energéticos derivados do petróleo, empurrando a economia na direção de uma ampliação do setor agrícola.⁹⁹⁴

Esse parágrafo resume a concepção de que, se as economias centrais capitalistas passaram por modificações que parecem ser duradouras, o Brasil tem de reafirmar as suas potencialidades de crescimento ao dispor de uma base maior de expansão para a economia, buscando a independência em relação a recursos energéticos externos ao promover a substituição de importações e simultaneamente promovendo o crescimento das exportações e das safras agrícolas. Tratava-se, enfim, de “reduzir a dependência externa”⁹⁹⁵. Para continuar esse padrão de desenvolvimento, entretanto, seria necessário captar sempre mais recursos externos para financiar a dívida crescente, parcialmente destinada ao novo salto produtivo.

Nesse período, então, recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) parece ser uma opção cada vez mais forte para financiar o desenvolvimento sobre tais bases. De modo a defender o desenvolvimento materializado no projeto nacional da ditadura militar, Delfim chega mesmo a “deserdar” o *milagre*:

O que aconteceu com o Brasil depois de 64? Cresceu tanto, que se dizia que era um “milagre”. Eu não aceito isso, porque o milagre seria um efeito sem causa, e o *desenvolvimento foi produto do trabalho de todos nós*. Mas o Brasil quadruplicou, quintuplicou, em quatorze ou quinze anos. Isso tudo mostra que nós não devemos temer o Fundo Monetário. O Fundo pede apenas que os países ponham suas finanças em ordem.⁹⁹⁶

Apoiando-se no mesmo padrão de desenvolvimento, a saber, o endividamento externo como forma de complementação da poupança interna, a ditadura militar busca alçar o Brasil a um novo salto produtivo. O reconhecimento da necessidade de tal salto decorre da interpretação, a partir de 1973/74, de que o Brasil estava incapacitado de produzir a autossuficiência energética. A interpretação para o esgotamento do *milagre econômico*, então, é esta: “O nosso problema é que nós somos pobres. O nosso problema está no seguinte: nós tínhamos dado o ‘take-off’, nós estávamos no ar realmente, e os ‘tipos’ tiraram o combustível da gente”⁹⁹⁷.

⁹⁹⁴ Delfim Netto, 1984, p.12.

⁹⁹⁵ Id., Ibid., p.62.

⁹⁹⁶ Delfim Netto, 1983b, p.10, grifo do autor.

⁹⁹⁷ Delfim Netto, 1981, p.84.

Assim, o esgotamento ou crise do *milagre brasileiro* levaram à compreensão, por parte de Delfim e do projeto que representou, de que era necessário aprofundar a substituição de importações. Os outros elementos fundamentais do modelo de desenvolvimento concentrador colocado em prática a partir de 1964, e particularmente a partir de 1968, não foram postos em cheque.

De qualquer modo, não deixa de ser irônico que aquele que pretendia superar o subdesenvolvimento brasileiro entregasse um país com níveis descontrolados de inflação e endividamento externo, mais elevados do que a ditadura militar encontrara, ainda que tivesse deixado um processo de acumulação de capital e uma estrutura produtiva mais dinâmicos.

Considerações Finais

Delfim Netto foi um homem público que conciliou sua atuação acadêmica – pesquisa, ensino e formação de equipes – com sua atuação na área de assessoria para o governo, destacando-se em ambas. Daí surgiu sua notoriedade cada vez maior na vida pública e a sua construção como personagem importante durante a ditadura militar. Apesar de uma formação convencional, seu pensamento está na fronteira da teoria econômica da época e não se filia à concepção liberal: sua discussão sobre os fundamentos científicos das ciências econômicas revela um arsenal teórico vasto e bem refletido, que lhe torna capaz de discutir em detalhes autores coetâneos relevantes e, simultaneamente, traçar seus posicionamentos de forma sólida.

Sobre esse pano de fundo, o desenvolvimento e o planejamento são as categorias centrais na produção de Delfim Netto. Delas surgem as interpretações delfinianas a respeito do subdesenvolvimento. Em seu arsenal teórico, o ponto de chegada é a maximização do desenvolvimento econômico brasileiro e sua extensão *tão rápida quanto possível* a todos os cidadãos que, através de um sistema político que lhes garantisse suas liberdades fundamentais, pudessem desfrutar livremente desse desenvolvimento. Não obstante, Delfim Netto transforma a política uma variável interveniente, um fator que afeta o fenômeno observado, mas que, ao contrário de outras variáveis, não pode ser manipulado ou medido pelo economista.

Para ele, o problema dos países subdesenvolvidos estaria não apenas na esfera da distribuição, como seria o caso dos países desenvolvidos, mas também na esfera da acumulação. É aí que se encontra a chave para se compreender o subdesenvolvimento sob a ótica de Delfim. A maximização da taxa de acumulação nos países subdesenvolvidos, apesar de essencial para o surgimento de um processo efetivo de desenvolvimento na medida em que influenciaria a capacidade empresarial de realizar investimentos, não seria um processo automático. Tanto a incrementação da acumulação de capital como sua canalização para o processo produtivo, então, teriam de ser realizadas ou através do sistema tributário ou através de coação política, segundo a capacidade governamental de construir uma coalizão em torno dos fins almejados e do caminho para se chegar a eles, isto é, do planejamento. Mas, afinal, o que são desenvolvimento e planejamento?

O desenvolvimento é definido por Delfim Netto como um fenômeno multidimensional que teria causas qualitativas e, como consequências, a alteração de estruturas, valores e formas de comportamento. Resume-se a um fenômeno dinâmico e autoalimentado em que se aumenta a produtividade de cada unidade de mão-de-obra na unidade de tempo e em que a produção

total de bens e serviços cresce em nível superior ao aumento populacional. O processo seria causa e consequência da incorporação de novas técnicas produtivas e, nas sociedades subdesenvolvidas, tratar-se-ia sobretudo da criação e ampliação da atividade industrial. Para se alcançar um processo autossustentado de desenvolvimento, no entanto, alguns obstáculos teriam de ser superados de forma radical, já que *muito raramente o desenvolvimento seria um processo espontâneo*. Isso significa que, via de regra, ele seria o resultado de um esforço consciente por parte da sociedade. Tal esforço consciente poderia se dar de duas formas: ou a *coletividade* teria de se convencer da necessidade de *aceitar o sacrifício do crescimento econômico acelerado através da redução do consumo* per capita ou o Estado teria de assumir a tarefa em suas mãos e, através da coação política – destinada a manter a política (como variável) dentro de parâmetros aceitáveis –, fornecer as condições necessárias para o empresariado fazê-lo. Afinal, para Delfim Netto, *não existe nenhum outro fator limitante de desenvolvimento a não ser a quantidade de capital*. É assim que ele se alça ao nível tecnocrático e suplanta a discussão dos fins.

Nesse contexto, entra em cena o planejamento, que seria capaz de absorver as positivities e minimizar as negatividades do capitalismo liberal e do socialismo. Delfim Netto explica a razão pela qual o capitalismo liberal não poderia dar certo no Brasil: nos países hoje desenvolvidos, as modificações tecnológicas e a incrementação da acumulação em cada setor teriam se processado de forma gradual, por absorções infinitesimais durante a revolução industrial, sujeitando o sistema de preços a pressões contínuas e manejáveis e, assim, orientando adequadamente os fatores de produção. Nos países subdesenvolvidos, a introdução da tecnologia se faria de forma descontínua, aos saltos, o que produziria desequilíbrios de magnitudes dificilmente absorvíveis pelo sistema de preços, resultando em altas e baixas muito violentas, que tornariam *insuportável* o custo social do desenvolvimento. Para o sistema de preços funcionar adequadamente, então, as *modificações estruturais* mais importantes teriam de ser previstas e superadas antes que se tornassem um fator impeditivo do processo de desenvolvimento.

O planejamento surge, assim, como uma ferramenta neutra que pode ser utilizada para diferentes fins: segundo Delfim Netto, *é a minoria que detém o poder político em todos os sistemas que decide quais os objetivos a serem alcançados*. Seria insensato, por isso, combater o planejamento em si: o comportamento presente de uma administração determinaria suas alternativas futuras, o que significa, em outros termos, que o planejamento proporcionaria a escolha dos meios mais adequados para atingir os fins desejados. Assim, enquanto a *finalidade* está pré-determinada – surgida da interpretação de Delfim Netto de que o subdesenvolvimento

é sinônimo de insuficiências na esfera de acumulação –, importa discutir os meios para maximizar a taxa de acumulação de capital. É nesse âmbito que cada componente da *coletividade* tem de cumprir o papel que lhe cabe, a saber, *não impedir* a maximização das taxas de lucro. Para o tecnocrata, em última instância, o maior objetivo seria definir os interessantes compatíveis com a máquina de acumulação de capital. Não se trata, portanto, de alterar estruturas sócio-históricas, mas de superar gargalos impeditivos à acumulação e ativar o setor privado. A análise de Delfim Netto desemboca no economicismo e no etapismo de referencial rostowiano: dado o arranque inicial com base em algumas condições, a economia engata em um processo de desenvolvimento por etapas. Os aspectos qualitativos se resumem à descrição das mudanças tecnológicas em termos de crescimento industrial, mecanização do campo, transferência de mão-de-obra do campo para as cidades e assim por diante.

O modelo de acumulação proposto por Delfim Netto ficou amplamente conhecido como *teoria do bolo*. O próprio Delfim não admite que tais palavras tenham sido ditas por ele⁹⁹⁸. De todo modo, a *teoria do bolo* é a simplificação de um padrão de acumulação no qual uma parcela do produto global da sociedade é subtraída ao consumo e reinvestida no setor de bens de produção. Delfim Netto destrincha em detalhes esse modelo, estabelecendo *taxas ótimas* de investimento que representariam uma grande fatia do produto total e levariam à retração drástica do consumo – especialmente nos casos mais extremos, a *coletividade* teria de ser contida à força para superar os sacrifícios do desenvolvimento econômico acelerado –, o qual voltaria a crescer após 12 ou 15 anos a níveis a princípio extraordinários. É problemático dizer que a solução autocrática estava em seu modelo, mas não é possível negar que a política é a variável interveniente que dá sentido a ele: como Delfim Netto não caracteriza a coação política, a centralização do poder político para manusear as variáveis econômicas pode se dar de diferentes formas e se processar em diferentes regimes políticos, contanto que o denominador comum seja a incrementação da acumulação.

É importante notar que Delfim Netto não desenvolve suas ponderações embrionárias sobre as particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil, que se revelam, por exemplo, numa efêmera defesa da reforma agrária no Nordeste, e se limita a considerar as imperfeições debilitantes da economia brasileira. Nesses termos, segundo Delfim Netto, os três maiores problemas no Brasil seriam o déficit no balanço de pagamentos, a inflação e a falta de entrosamento entre agricultura e indústria. Para o primeiro problema, a solução seria a expansão anual das exportações com base em uma taxa determinada através modelos matemáticos. Para

⁹⁹⁸ Delfim Netto, 2008b.

o segundo problema, agravado pelo chamado *desenvolvimento derivado*, a solução seria a criação de uma poupança forçada através do sistema tributário ou, alternativamente, da coação política⁹⁹⁹, diminuindo os déficits de caixa do governo federal sem comprometer os investimentos e melhorando a produtividade dos fatores de produção no setor público. Para o terceiro problema, a solução seria o incremento da produtividade agrícola e a ampliação da área cultivada – dependendo da região brasileira –, ambos em função da expansão do setor industrial.

Ao se alçar a instâncias determinantes da vida pública através de sua atividade teórica e prática, que lhe possibilitaram o estabelecimento de laços com atores sociais que adquiriram cada vez mais importância após o Golpe de 1964, Delfim Netto teve uma oportunidade única de colocar suas reflexões em prática. A ditadura militar lhe proporcionou o melhor dos mundos ao ser capaz de influenciar a variável interveniente – a política –, empenhando-se em uma batalha destinada a forçar a realidade a se comportar como nos modelos teóricos em nome do desenvolvimento econômico.

Esse esforço por parte da ditadura militar foi realizado primeiramente através do isolamento da política, por um lado, e da economia, por outro, característica já presente no governo Castelo Branco que deixaria suas marcas no desenrolar histórico. A economia deveria ficar a encargo dos detentores do saber, os tecnocratas. A política teria de ser mantida dentro de parâmetros aceitáveis de modo que não bloqueasse o processo de desenvolvimento. Isso incluía a neutralização dos sindicatos dos trabalhadores, com a escusa de que estavam infiltrados pelo comunismo, e a cassação dos políticos civis, com a escusa da corrupção e de sua incapacidade de resolver os desafios do desenvolvimento nacional. A transformação dos sindicatos trabalhistas e dos políticos civis em espantalhos que bloqueavam o desenvolvimento nacional deitou as bases para a aplicação dos modelos de Delfim Netto, que já tinha levantado a necessidade de se resolverem dois problemas essenciais na economia brasileira: a inflação, um dos três grandes obstáculos do desenvolvimento e em cujas causas preponderavam os aumentos salariais, e a incrementação dos investimentos de modo sustentável, isto é, a elevação perene das taxas de lucro, de modo a fornecer recursos e incentivos ao empresariado, através da contenção do consumo *per capita*.

O acirramento das pressões políticas no interior da ditadura militar levou à hegemonia de um projeto que, apesar de semelhante, não era aquele de Castelo Branco, mas sim um projeto mais autoritário, com menos ingerência dos políticos civis, menor tolerância aos sindicatos de

⁹⁹⁹ Em seu trabalho de 1965 sobre a inflação em coautoria com alguns dos *Delfim Boys*, por exemplo, Delfim Netto conclui que as maiores causas para a expansão dos meios de pagamento decorriam da demanda monetária de fatores como os aumentos salariais e as variações nos custos de câmbio.

trabalhadores e reafirmação do poder militar das Forças Armadas. O discurso de Costa e Silva ainda durante a Presidência de Castelo Branco, em que afirma publicamente que, *se o presidente estava fraco politicamente, estava forte militarmente*, reitera o processo de suspensão da esfera política. A mediação de interesses, assim, foi totalmente sufocada em favor da negociação direta com os atores relevantes para a ditadura militar, o que Delfim Netto revela, por exemplo, em entrevista posterior sobre sua *boa relação* com os banqueiros, papel reiterado por sua participação ativa em encontros patronais quando esteve à frente do Ministério da Fazenda. A construção de um consenso militar em torno de uma guinada autoritária e a transformação da ditadura em um regime de generais testemunham o surgimento de um projeto nacional que Delfim Netto refinou através da sua interpretação do desenvolvimento. Não é por acaso que ele permaneceria, por muito tempo após o *milagre econômico*, um ator ativo nas instâncias determinantes do poder.

O acordo entre os atores da coalizão foi selado através do AI-5, que enterrou os caminhos de desenvolvimento alternativos no interior da ditadura militar. É por isso que, durante os *anos de chumbo*, a vida política, tanto civil como militar, parece em estado de suspensão. O projeto nacional em torno do qual surgiu um consenso se transmuta na propaganda oficial do *Brasil Grande* veiculada pela Assessoria Especial de Relações Públicas, a agência de propaganda oficial criada em 1968. Delfim Netto se propôs, com sucesso, a dar um salto adiante em relação ao PAEG com base em suas reflexões prévias, depositárias de elegância e sagacidade ímpares no tratamento da política e das classes sociais, reduzidas a uma *coletividade* moldável por meios extraeconômicos.

É importante compreender, no entanto, que as reflexões prévias de Delfim Netto foram apenas uma parte de sua produção. Ao longo dos anos 1966-74, analisados aqui, Delfim desenvolveu e refinou seu discurso em sintonia, por um lado, com sua produção precedente, mas também, por outro, com a realidade que ele enfrentava como *superministro*. Ele analisa em detalhes elementos que não estavam presentes na sua produção anterior, oferecendo caminhos explícitos para a solução de uma série de problemas práticos, como os custos financeiros e a pressão tributária sobre o setor privado, o *servo-mecanismo* – um processo inflacionário autoalimentado, derivado principalmente dos aumentos salariais – e a tutela estatal. Definiu, assim, os caminhos para a superação das imperfeições do capitalismo no Brasil como parte de um processo de orquestração do crescimento econômico e da ampliação das taxas de lucro, destinadas, ademais, a conferir estabilidade política ao regime, o que, por sua vez, era condição necessária para o alcance da liberdade nacional, identificada com o amadurecimento do

empresariado como classe social. Confrontada com a realidade, a criatura manteve os desígnios essenciais do criador, mas cresceu e adquiriu vida própria.

O agravamento das desigualdades sociais não foi fator impeditivo do crescimento, mas antes sua alavanca. Aproveitando-se de condições externas favoráveis, a economia brasileira cresceu com inflação declinante e equilíbrio externo através da redistribuição da renda de baixo para cima, da expansão dos empréstimos a estratos qualificados dos assalariados para o consumo de bens duráveis e da entrada maciça de recursos externos. Como a substituição de importações no Departamento I da economia foi deixada de lado, a crise do *milagre* foi dupla: a dívida externa se multiplicara enquanto os choques do petróleo levaram à percepção da necessidade da autossuficiência no setor energético.

Apesar disso, sob o risco de deslegitimar seu projeto, Delfim Netto não realiza uma autocrítica pública. Seu discurso posterior indica, nas entrelinhas, seu reconhecimento parcial das deficiências do projeto nacional durante o *milagre*, mas, publicamente, ele se limita a atribuir a crise a fatores externos: as duas altas do petróleo promovidas pela OPEP, o aumento decorrente das taxas de juros internacionais e o fim do padrão-ouro, que tornaram o Brasil *constrangido no seu desenvolvimento*. A partir de 1974, ele estaria pronto para oferecer novos caminhos, como se revela na bibliografia produzida ao longo dos anos em que ele esteve à frente da pasta do Planejamento (1979-85): a substituição de importações no Departamento I voltou à pauta do dia como parte da estratégia de redução da dependência externa e como manifestação da necessidade do Brasil reafirmar suas potencialidades.

A despeito disso, no arcabouço teórico de Delfim, a substituição do Departamento I da economia nunca foi condição *sina qua non* do desenvolvimento. A questão seria antes a estabilização no balanço de pagamentos. A inclusão social, por sua vez, decorreria do aumento do nível de emprego, que seria alcançado através da expansão controlada das exportações e do ingresso de recursos externos, acompanhados de políticas públicas por meio das quais o capital nacional pudesse, de acordo com suas capacidades, ocupar os espaços abertos pelo processo de desenvolvimento. Ao considerar que a quantidade de capital era o único fator limitante do desenvolvimento e, com base nessa interpretação, promover a incrementação da acumulação, Delfim acreditou que o empresariado brasileiro cumpriria sua tarefa e abandonou o planejamento global da economia. Sua reavaliação veio tarde demais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P. R. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 60-79, Dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 jun. 2017.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BARBOSA, A. F. **O Brasil Desenvolvimentista (1946-1964) na Longa Duração: A Trajetória de Rômulo Almeida e do Fragmento de uma Geração**. Tese (Livre Docência) – Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo (em fase de elaboração).

BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L. & REGO, J. M. **Conversas com Economistas Brasileiros**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *História*. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia>>. Acesso em 12 maio 2016.

CAMPOS, R. O. **Economia, Planejamento e Nacionalismo**. Rio de Janeiro: APEC, 1963.

_____. **Ensaio de História Econômica e Sociologia**. Rio de Janeiro: APEC, 1964.

CHIRIO, M. **A Política nos Quartéis: Revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

COELHO, F. S. Antonio Delfim Netto: Formação e Influência de suas Análises sobre o Crescimento e o Desenvolvimento Econômico. In: COELHO, F. S. & SZMRECSÁNYI, T. (org.). **Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007.

CPDOC-FGV. Celso Furtado. Acesso em 25 nov. 2015. Disponível em <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/celso_furtado>.

CRUZ, S. C. V. E.; MARTINS, C. E. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In: SORJ, B., and ALMEIDA, MHT., orgs. **Sociedade política no Brasil pós-64** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 385 p. ISBN: 978-85-99662-63-2. Disponível na SciELO Livros <<http://books.scielo.org>>.

DELFIM NETTO, A. **O Método na Ciência Econômica**. São Paulo: FCEA/USP, 1958. 55p.

_____. **Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: FCEA-USP, 1962.

_____. **Problemas Econômicos da Agricultura Brasileira**. São Paulo: FCEA-USP, [1965?].

_____. 1967: os fatos. **ESTUDOS ECONÔMICOS BRASILEIROS**. Rio de Janeiro: Edições APEC, v. 1, p. 183-91, 1967a.

_____. Convocação para o Desenvolvimento. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXVII, n. 257, p. 2-4, mar. 1967b.

_____. A Taxa de Juros. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXVII, n. 265, p.2-3, nov. 1967c.

_____. Realidade na Taxa Cambial. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXVIII, n. 267, p.2-3, jan. 1968a.

_____. Política Econômico-Financeira. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXVIII, n. 272, p.2-5, jun. 1968b.

_____. O Desenvolvimento e o Comércio Externo. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXVIII, n. 274, p.2-7, ago. 1968c.

_____. O Processo de Ajustamento Cambial. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXVIII, n. 278, p.2-5, dez. 1968d.

_____. **O Momento Brasileiro**. São Paulo: Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica/ Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo, 1968e. 14p.

_____. **1967/1968: Política Econômica e Financeira do Governo**. Trabalho não publicado. 1968f.

_____. Dêem-me o ano e fiquem com a década. **ESTUDOS ECONÔMICOS BRASILEIROS**. [S.l.]: Edições APEC, n.7, p. 15-24, 1970a.

_____. A Lógica e o Desenvolvimento. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXX, n. 297, p.2-4, 1970b.

_____. Experiência nova no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXXI, n. 303, p. 7-8, jan./mar. 1971a.

_____. Comércio Exterior - Instrumento de Realização do Poder Nacional. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXXI, n. 304, p. 5-8, abr./jun. 1971b.

_____. A importância do setor exportador no processo do desenvolvimento brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXXII, n. 310, p. 1-3, jul./ago. 1972a.

_____. Reforma do Sistema de Relações Comerciais. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXXII, n. 312, p. 7-13, nov/dez. 1972b.

_____. Estímulos-Incentivos à exportação de manufaturados. **Moeda e Finanças**. São Paulo: Edição Moeda e Finanças Publicidade LTDA. s.c./ Editora "Ave Maria" LTDA., n. 12, p. 21-6, 1972c.

_____. Aspectos da Economia Brasileira Destacados em Palestra do Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto, na Escola Superior de Guerra em 15 de Agosto deste Ano. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: [s.n.], ano XXXIII, n. 315, p.7-9, jul.-set. 1973.

_____. A Reforma e a Organização Política Brasileira. **Digesto Econômico**. São Paulo: Editôra Comercial LTDA., ano XXXVI, n. 265, p. 7-38, jan./fev. 1979.

_____. *A Recuperação da economia em 1980/81*: Palestra do Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, A. Delfim Netto, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, dia 24 de junho de 1981. Brasília: Seplan, 1981.

_____. *A Resposta do Ministro Delfim Netto às Críticas à Política Econômica*: Pronunciamento do Ministro A. Delfim Netto, dia 30 de julho de 1982, no Rio Palace Hotel, no Rio de Janeiro, a convite da FEBRABAN. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, 1982.

_____. *Delfim: “Não Olhe Só a Dívida: Veja O Que Ela Representa: Itaipu, Tucuruí, O Programa Siderúrgico, Os Metrô, Caraíba, A Petroquímica, Tubarão...”*. Entrevista do Ministro A. Delfim Netto, do Planejamento, aos jornalistas Joelmir Beting, Alberto Tamer, Salomão Éssper e José Paulo de Andrade, do programa “Gente” da Rede Bandeirantes de Rádio, em 31 de dezembro de 1982, em São Paulo. Brasília: Seplan, 1983a.

_____. *Mudanças na Lei Salarial Protegem o Emprego do Trabalhador*. Entrevista do Ministro A. Delfim Netto, do Planejamento, ao jornalista Thássilo Mitke, do jornal “O Dia”, do Rio de Janeiro, no dia 2 de fevereiro de 1983, em Brasília. Brasília: Seplan, 1983b.

_____. Endividamento Externo. In: BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: ano XLIII, n. 354, abr.-jun. 1984.

_____. In: *1968 - Ato Institucional nº 5: Os personagens*. São Paulo: Folha de S.Paulo, 1 cassete sonoro (1 min. 27s). Remasterizado em digital. Votação para a implementação do AI-5 na quadragésima terceira sessão do Conselho de Segurança Nacional. [1968]. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/delfimNetto.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017. 2008a.

_____. O papel do Estado é igualar. *Entrevistado por Jorge Luiz de Souza*. In: IPEA. **Desafios do desenvolvimento**. Brasília-DF: IPEA, ano 5, n. 39. 2008b.

_____. **O Problema do Café no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2009 [1959]. 288p. ISBN 978-85-7139-938-9.

_____. O Homem que se reinventou. *Entrevista de Delfim Netto a Claudia Safatle. Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.asiacomentada.com.br/2012/02/delfim-netto-entrevistado-por-valor-econmico>>. Acesso em 16 de maio de 2016. [2012]

DELFIN NETTO, A; FREITAS, L. M. **O Trigo no Brasil**. São Paulo: Associação Comercial de São Paulo, 1960.

DELFIN NETTO, A; PASTORE, A. C.; CIPOLLARI, P.; CARVALHO, E. P. **Alguns Aspectos da Inflação Brasileira**. São Paulo: ANPES, 1965.

DOMAR, E. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment. In: *Econometrica* **14** (2): 137–147, 1946.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Delfim Netto: Revolt of a Technocrat Quickly Put Down*. Telegrama confidencial produzido pela Embaixada dos EUA em Brasília destinado à circulação interna (consulados estadunidenses no Brasil, o Departamento de Estado e a Secretaria de Estado), 1974. Disponível em <https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1974BRASIL02060_b.html>. Acesso em 18 de maio de 2016 [1974].

EVANS, P. **Dependent Development**. The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 1979.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2008.

FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. Madri; Barcelona; La Habana; Lisboa; Paris; México; Buenos Aires; São Paulo; Lima; Guatemala; San José: ALLCA XX, 2002.

FURTADO, C. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GIAMBIAGI, F., VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GERSCHENKRON, A. **O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2015.

HARROD, R. F. **Towards a Dynamic Theory**. Some recent developments of economic theory and their applications to policy. London: MacMillan, 1948.

HERMANN, J. *Reformas, Endividamento Externo e o 'Milagre' Econômico (1964-73)*. In: GIAMBIAGI, F., VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

IANNI, O. **A Ditadura do Grande Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

IUMATTI, P. T. **Caio Prado Jr.: Uma Trajetória Intelectual**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

LAGO, L. A. C. **A Retomada do Crescimento e as Distorções do "Milagre", 1967-1974**. In: *Abreu, M. P. (org.). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.213-239.

LOUREIRO, M. R. **Os Economistas no Governo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

LOVE, J. L. **A Construção do Terceiro Mundo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MACARINI, José Pedro. Política Econômica do Governo Costa e Silva 1967-1969. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, 10(3): 453-489, set./dez. 2006.

MACEDO, Roberto. Antonio Delfim Netto. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, Dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300027&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 mar. 2016.

MARTINS, C. E. **Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

MELLO, J. M. C. **O Capitalismo Tardio**. 11ª edição. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: FACAMP, 2009.

O Estado de S. Paulo. *Comunistas ainda ameaçam sindicatos*. São Paulo, 27 maio 1967, p.6. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19670527-28256-nac-0006-999-6-not>>. Acesso em: 06 dez 2012.

O Estado de S. Paulo. *Sindicatos: ministro aponta caminho*. São Paulo, 11 ago. 1967, p.6. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19670811-28321-nac-0006-999-6-not/busca/Jarbas+Passarinho>>. Acesso em: 06 dez 2012.

O Estado de S. Paulo. *Repercussões no país, do silêncio ao repúdio*. São Paulo, 20 jan. 1976, p.24. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19760120-30927-nac-0024-999-24-not/busca/espancamentos>>. Acesso em: 06 dez 2012.

O Metropolitano. *Estopim*. nº 7, p.6, 1968.

OLIVEIRA, F. M. C. **A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. *Crítica à Razão Dualista*. 1ª edição, 2ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2008. 150p. ISBN: 978-85-7559-036-2. [1972]

_____. *Entrevista concedida a Alexandre de Freitas Barbosa, Ana Paula Koury, Daniel Ferrer de Almeida, André Gilberto da Silva Fróes, Felipe Marineli e Alessandra Soares de Oliveira com o Autor*. São Paulo, 29 abr. 2011. Áudio disponível no acervo pessoal de Alexandre de Freitas Barbosa.

PEREIRA, L. C. B. **Economia Brasileira**: Uma Introdução Crítica. 3ª edição revista e atualizada. São Paulo: Ed. 34, 1998.

PRADO JR., C. **História e Desenvolvimento**. 3ª edição, 2ª reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2001.

RANGEL, I. **Obras Reunidas**, vol. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

RESENDE, A. L. **Estabilização e Reforma, 1964-1967**. In: *Abreu, M. P. (org.). A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.197-211.

ROSTOW, W. W. **The Stages of Economic Growth**: a non-communist manifesto. Cambridge University Press: Cambridge, 1960.

SIMONSEN, R. C. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos**. Edgar Carone (Org.). São Paulo: Comp. Ed. Nacional: Ed. Univ. de S. Paulo, 1973.

SIMONSEN, R. C. & GUDIN, E. **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010.

SINGER, P. **A Crise do “Milagre”**: Interpretação Crítica da Economia Brasileira. 7ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOLA, L. **Idéias Econômicas, Decisões Políticas**: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. 466 p. ISBN: 85-314-0461-4.

SOUZA, Aristeu & ASSIS, J. Carlos de. **A Serviço do Brasil**. A Trajetória de Rômulo Almeida. Rio de Janeiro: A. Souza, 2006.

STEPAN, A. **Os Militares na Política**. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

SUDENE. *Quem foi Celso Furtado*. Acesso em 25 nov. 2015. Disponível em <<http://www.sudene.gov.br/quem-foi-celso-furtado>>

SUZIGAN, W. & VILLELA, A. V. **Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira 1889-1945**. IPEA, Brasília, 2001.

TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1998.

VALLE, M. R. **1968: o diálogo é a violência**: movimento estudantil e ditadura militar no Brasil. 2ª edição. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

VENTURA, Z. **1968 – o ano que não terminou**: a aventura de uma geração. Rio de Janeiro: Círculo do Livro, 1988.

VOLTAIRE. **Cândido, ou o Otimismo**. São Paulo: Penguin Companhia, 2012.

Apêndice – Obras completas de Delfim Netto até 1990

Abaixo se encontra uma listagem da bibliografia encontrada de autoria de Antônio Delfim Netto até 1990. Temos ciência de que essa não é toda a bibliografia existente. A pesquisa revelou, por exemplo, que o autor produziu textos ligados à sua função quando trabalhava no Departamento de Estradas e Rodagem (DER), mas, com exceção referências indiretas, não encontramos esses textos. A bibliografia abaixo é composta de livros, artigos, discursos, palestras, pronunciamentos, entrevistas, prefácios, relatórios, compilação de um curso ministrado, documentos, uma participação em banca examinadora, suas teses de doutorado e de livre docência. Na tabela, além do título e ano de publicação, constam observações relativas a cada publicação nos casos em que havia informações disponíveis e consideramos pertinente fazê-lo e a localização física do texto. Onde não há localização conhecida, a coluna foi deixada em branco.

Antônio Delfim Netto - Obras completas (até 1990)			
Ano	Título	Observação	Onde encontrar
19xx	Uma Estimativa de Custos de Operação dos Equipamentos Rodoviários		
19xx	Alguns Métodos Estatísticos para Cálculos de Depreciação numa Economia Sujeita à Inflação		
1953	O Problema do Algodão		Biblioteca Embrapa Algodão (Campina Grande-PB)
1957	Discurso proferido pelo Prof. Antonio Delfim Netto	Discurso de paraninfo da turma de formandos de 1956 na FCEA-USP, in: <i>O Canguru</i> (órgão do Centro Acadêmico "Visconde de Cairu")	Acervo pessoal do prof. Flávio Azevedo Marques de Saes
1957	A Economia Cafeeira no Brasil		Biblioteca da FEA-USP
1958	O Método na Ciência Econômica		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1959	O Problema do Café no Brasil	Tese de doutorado	Biblioteca da FEA-USP
1960	O Trigo no Brasil		Biblioteca da FEA-USP; Biblioteca da Escola Politécnica-USP; Biblioteca do Instituto de Estudos Brasileiros-USP etc.
1962	Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico	Tese de livre docência	Biblioteca da FEA-USP
1962	Análise do trabalho: "Balanço completo das empresas industriais" do prof. Hironde Simões Luders	Participação em banca examinadora. Análise de tese de doutorado.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1962	Sugestões para uma Política Cafeeira		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1963	O Progresso Econômico e o Progresso Social		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
[1965?]	Problemas econômicos da agricultura brasileira	Série: Boletim USP FEA ; 40	Biblioteca do IPEA (Brasília/Rio); Biblioteca da FEA-USP

1965	Alguns Aspectos da Inflação Brasileira		Biblioteca da FEA-USP
1966	Tentativa de explicação das causas que determinaram a expansão dos meios de pagamento em 1964 e 1965	Folheto	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1966	Planejamento para o Desenvolvimento Econômico	Reedição de <i>Alguns Problemas do Planejamento para o Desenvolvimento Econômico</i> , de 1962, sem alterações perceptíveis	Bibliotecas da FEA-USP e da FFLCH-USP (entre outras)
1967	O café do Brasil	Série: Estudos ANPES ; 3	Biblioteca do IPEA (Brasília/Rio) e da FEA-USP
1967	600 dias de política cafeeira		Biblioteca do IPEA (Brasília/Rio)
1967	Convocação para o Desenvolvimento	Discurso de posse do Ministério da Fazenda em 17 de março de 1967	Biblioteca da FE-USP
1967	A Taxa de Juros	Discurso para empresários em almoço promovido pela Bolsa de Valores do Rio de Janeiro	Biblioteca da FE-USP
1968	1967: os fatos		Biblioteca do IPEA (Brasília/Rio)
1968	A Política Econômica do Governo: 1967-1968		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1968	1967/68: Política Econômica e Financeira do Governo	Documento confidencial "Para uso exclusivo dos membros do Congresso Nacional"	Biblioteca da FEA-USP
1968	Realidade na Taxa Cambial		Biblioteca da FE-USP
1968	Política Econômico-Financeira		Biblioteca da FE-USP
1968	O Desenvolvimento e o Comércio Externo		Biblioteca da FE-USP

1968	O Momento Brasileiro	Texto integral publicado também em <i>Análise do Momento Brasileiro</i> e em <i>O Sacrifício do Desenvolvimento</i>	Biblioteca do IPEA (Brasília/Rio)
1968	Análise do Momento Brasileiro	Texto integral publicado também em <i>O Momento Brasileiro</i> e em <i>O Sacrifício do Desenvolvimento</i>	Biblioteca da FE-USP
1968	O Sacrifício do Desenvolvimento	Texto integral publicado também em <i>O Momento Brasileiro</i> e em <i>Análise do Momento Brasileiro</i>	Acervo da FEBRABAN
1968	O Processo de Ajustamento Cambial		Biblioteca da FE-USP
1968	[Sem título. Voto de Delfim Netto na sessão de votação do AI-5]	In: 1968 - Ato Institucional nº 5: Os personagens. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2008a. 1 cassete sonoro (1 min. 27s). Remasterizado em digital. Votação para a implementação do AI-5 na quadragésima terceira sessão do Conselho de Segurança Nacional. [1968].	Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/delfimNetto.html >. Acesso em: 10 jun. 2017.
1969	Conferência		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1969	Estimativa do Volume de Investimentos em 1968		Biblioteca da FE-USP
1969	Vicissitudes da Política Econômica no Brasil		Biblioteca da FE-USP
1970	A Alegria da Irresponsabilidade		Biblioteca da FE-USP
1970	Brasil em Expansão		Biblioteca da FE-USP
1970	Brasil – Reformas Intensificam Desenvolvimento		Biblioteca da FE-USP

1970	Capital de Giro e Sistema Bancário		Biblioteca da FE-USP
1970	Novas Motivações para Investimentos Internacionais		
1970	Política Creditícia – Objetivos		Biblioteca da FE-USP
1970	Programa de Integração Social	Entrevista realizada pelo editor de Economia da Folha de S.Paulo e transmitida pela televisão a respeito doo Programa de Integração Social	Biblioteca da FE-USP
1970	Realismo e Racionalidade		
1970	Redução da Taxa de Juros		Biblioteca da FE-USP
1970	Curso de Economia Regional	Reprodução do curso de Economia Brasileira ministrado por Delfim Netto na FCEA-USP	Biblioteca da FEA-USP
1970	A Lógica e o Desenvolvimento		Biblioteca da FE-USP
1970	A Lógica e o Desenvolvimento	Texto no Estado de S.Paulo	
1970	Realismo, Racionalidade e Política Econômica		Acervo da FEBRABAN
1970	Dêem-me o ano e fiquem com a década		Acervo da FEBRABAN
1971	Comércio Exterior - Instrumento de Realização do Poder Nacional		Acervo da FEBRABAN
1971	Experiência nova no Brasil		Biblioteca da FE-USP

1972	Mobilidade e carreira dos dirigentes das empresas paulistas		
1972	A importância do setor exportador no processo do desenvolvimento brasileiro		Acervo da FEBRABAN
1972	Estímulos-Incentivos à exportação de manufaturados	Mesmo texto de <i>Discurso do Ministro Delfim Netto</i> , na Revista de Finanças Públicas, n.309, maio-jun. 1972.	Acervo da FEBRABAN
1972	O Ministro da Fazenda na Escola Superior de Guerra		Acervo da FEBRABAN
1972	Bolsas de Valores		Acervo da FEBRABAN
1972	Reforma do Sistema de Relações Comerciais	Pronunciamento na Convenção Nacional do Comércio Exterior em Nova Iorque	Acervo da FEBRABAN
1972	Discurso do Ministro Delfim Netto	Discurso na Sociedade Hípica Paulista em 7 de julho de 1972	Acervo da FEBRABAN
1972	Discurso do Ministro Delfim Netto	Mesmo texto de "Estímulos-Incentivos à exportação de manufaturados, 1972.	Acervo da FEBRABAN
1973	Problemas da Economia Brasileira		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1973	Exposição na Câmara	Relatório	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1973	O Problema do Café no Brasil		Biblioteca da FEA-USP
1973	Café do Brasil: vinte anos de substituição no mercado internacional		Biblioteca da ESALQ-USP
1973	Aspectos da Economia Brasileira Destacados em Palestra do Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto, na Escola Superior de Guerra em 15 de Agosto deste Ano		Biblioteca da FE-USP

1973	Palestra do Ministro da Fazenda na Federação dos Indústrias do Estado de São Paulo		Biblioteca da FE-USP
1973	Prefácio	Prefácio ao livro "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil", de Carlos Geraldo Langoni	Biblioteca do Ministério da Fazenda; FAU-USP; FEA-USP.
1974	Prefácio	Prefácio ao livro "Commodities: o preço do futuro", de Noênio D. Spínola	Biblioteca do Ministério da Fazenda
1975	Em defesa da sociedade aberta		Acervo da FEBRABAN
1977	Prefácio	Prefácio ao livro "O Desenvolvimento Brasileiro em Debate", de Stefan H. Robock	Bibliotecas da FEA-USP, da FFLCH-USP, da FD-USP; Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1979	A reforma e a organização política brasileira		Acervo da FEBRABAN; Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1979	Agricultura e inflação		Acervo da FEBRABAN
1979	Diretrizes do Ministério da Agricultura		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1980	Manter o desenvolvimento e reduzir a dependência externa	Palestra na Escola Superior de Guerra, maio de 1980	Biblioteca da FEA-USP
1980	Some aspects of Brazilian economy	"Translation of speech"	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1980	Discurso do Ministro Delfim Netto		
1980	Análise da política econômica nacional	Conferencia no Estado Maior das Forças-Armadas, EMFA, no dia 2 de setembro de 1980	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1981	Poupar, produzir mais, exportar: a receita do Ministro Delfim Netto para o Brasil continuar a crescer em 1981; & A explicação para o milagre que não houve	First work is an interview with journalist Ana Amélia de Lemos for the journal Zero Hora on Dec. 11, 1980; 2nd work is an interview with journalist Paulo Francis for the journal Folha de São Paulo.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1981	A Recuperação da Economia em 1980/1981		Acervo Delfim Netto (FEA-USP)

1982	A Resposta do Ministro Delfim Netto às Críticas à Política Econômica	Pronunciamento do Ministro A. Delfim Netto, dia 30 de julho de 1982, no Rio Palace Hotel, no Rio de Janeiro, a convite da Federação Nacional dos Bancos. Saudações dos Representantes das Entidades Financeiras, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP); Biblioteca do Ministério da Fazenda (DF)
1982	Apesar da Seca, Nordeste Não Deixou de Crescer	Entrevista a jornalistas da Paraíba em 22 de setembro de 1982	Biblioteca do Ministério da Fazenda (DF)
1982	Política e Estratégia do Desenvolvimento Brasileiro	Palestra de Delfim Netto na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2 de junho de 1982.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1982	Brasil 82, a Grande Luta para Manter o Espaço para Crescer	Palestra de Delfim Netto na Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1982.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP); Biblioteca do Ministério da Fazenda (DF)
1983	Delfim Explica a Maxi		Biblioteca Embrapa Amazônia Oriental (Belém-PA)
1983	Apresentação	Apresentação ao livro "Aprendiz de Empresário", de Ernane Galvêas	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1983	1973/1983, Dez Anos de Crise e, Apesar de Tudo, Crescimento	Exposição do ministro A. Delfim Netto, do Planejamento, no plenário do Senado Federal, na sessão vespertina de 17 de maio de 1983.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1983	Não Olhe Só a Dívida, Veja o que Ela Representa: Itaipu, Tucuruí, O Programa Siderúrgico, Os Metrô, Caraiíba, A Petroquímica, Tubarão...	Entrevista do Ministro A. Delfim Netto, do Planejamento, aos jornalistas Joelson Beting, Alberto Tamer, Salomão Ésser e José Paulo de Andrade, do programa "Gente" da Rede Bandeirantes de Rádio, em 31 de dezembro de 1982, em São Paulo	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1983	Exorcizado o "Fantasma" de 1984	Publicação em dezembro de 1983	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1983	Mudanças na Lei Salarial Protegem o Emprego do Trabalhador	Entrevista ao jornalista Thássilo Mitke, do jornal "O Dia", em 2 de fevereiro de 1983	Acervo da FEBRABAN

1983	Delfim, o Brasil e a Crise Mundial de Pagamentos	Entrevista do ministro do Planejamento, Delfim Netto, ao jornalista Luís Garcia, de "O Globo", em 26 de dezembro de 1982. Em anexo, texto dos pronunciamentos no Conselho Monetário Nacional, em Brasília, 16 de dezembro de 1982, e em Nova York, Plaza Hotel, em 21 de dezembro de 1982, durante reunião com banqueiros internacionais.	Acervo Delfim Netto (FEA-USP)
1983	Endividamento Externo	Pronunciamento efetuado no plenário do Senado Federal em 17 de maio de 1983	Acervo da FEBRABAN
1984	Cinco Anos de Política Econômica Brasileira, segundo Delfim Netto		Acervo da FEBRABAN
1984	Mudanças Estruturais da Economia no Governo Figueiredo	Palestra de Delfim Netto na Escola Superior de Guerra	Acervo Delfim Netto (FEA-USP); Biblioteca do IEB-USP; Acervo da FEBRABAN
1986	Só o Político Pode Salvar o Economista		Acervo Delfim Netto (FEA-USP); Biblioteca da Escola Politécnica da USP (Eng. Civil)
1990	Moscou, Freiburg e Brasília: ensaios		Acervo Delfim Netto (FEA-USP); Biblioteca da FEA-USP