

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**INDUSTRIALIZAÇÃO SOB O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHKEK: PLANO DE
METAS E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA BRASILEIRA**

Aluno: **Flavio Gibim Pacheco**

Nº de matrícula: **612166**

Professor Orientador: **Luiz Roberto Cunha**

Junho 2010

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

“Agradeço à contribuição do professor orientador Luiz Roberto Cunha e, principalmente, à minha família pelo constante apoio.”

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABELAS.....	6
I – INTRODUÇÃO	7
II – A INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL ANTES DO GOVERNO JK.....	10
II.1 - A Industrialização até a Primeira Guerra Mundial	10
II.2 - O Impacto da Primeira Guerra Mundial na Industrialização Brasileira	12
II.3 - A Diversificação Industrial na Década de 1920	12
II.4 - A Revolução Industrial do Brasil.....	13
II.5 – A Segunda Guerra Mundial e o Decênio do Pós-Guerra – 1940 a 1955	16
III – CORRENTES DO PENSAMENTO ECONÔMICO – DESENVOLVIMENTISMO X NEOLIBERALISMO	20
III.1 – O Início da Ideologia Desenvolvimentista.....	20
III.2 - As Três Correntes Desenvolvimentistas.....	21
III.3. - A Corrente Desenvolvimentista do Setor Privado.....	22
III.3.1 – O Desenvolvimentismo de Roberto Simonsen	23
III.3.2 – Os Interesses da Acumulação Industrial Privada.....	25
III.3.2.1 – Opinião Roberto Simonsen sobre Capital Estatal, Capital Estrangeiro e Protecionismo.....	25
III.3.2.2 – Opinião Roberto Simonsen sobre a Questão do Crédito.....	26
III.4 – O Desenvolvimentismo “Não Nacionalista”	26
III.4.1 – O Pensamento de Roberto Campos.....	27
III.4.1.1 – Opinião de Roberto Campos sobre Planejamento Seccional, Pontos de Germinação e Pontos de Estrangulamento.....	28
III.4.1.2 – Opinião de Roberto Campos sobre a Interpretação do Processo de Crescimento	29
III.5 – O Desenvolvimentismo Nacionalista.....	30
III.5.1 – O Pensamento de Celso Furtado	32

III.5.1.1 – Opinião de Celso Furtado sobre Desequilíbrio Externo	33
III.5.1.2 – Opinião de Celso Furtado sobre Inflação	33
III.5.1.3 – Opinião de Celso Furtado sobre Subordinação da Política Monetária à Política Desenvolvimentista.....	34
III.6 – A Corrente Neoliberal.....	34
III.6.1 – O Pensamento de Eugênio Gudin	36
III.6.1.1 – Opinião de Eugênio Gudin sobre Desenvolvimento e Industrialização.....	37
III.6.1.2 – Opinião de Eugênio Gudin sobre Protecionismo e Planejamento	38
III.6.1.3 – Opinião de Eugênio Gudin sobre Sistema Financeiro	38
IV – O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHKEK E O PLANO DE METAS	39
IV.1 - Plano de Metas: Antecedentes e Execução	39
IV.1.1 – Antecedentes do Plano de Metas	39
IV.1.2 – Implementação e Resultados do Plano de Metas.....	41
IV.2 - A Política Econômica do Governo Juscelino Kubitschek.....	44
IV.2.1 – A Política Cambial.....	45
IV.2.2 – O Papel do Setor Público	46
IV.2.3 – A Política Fiscal e Monetária	48
IV.3 – Desequilíbrios Econômicos do Governo Juscelino Kubitschek	50
VI – CONCLUSÃO	52
BIBLIOGRAFIA.....	55
ANEXOS - GRÁFICOS E TABELAS	56

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: imigração e contribuição para o crescimento populacional (1870-1960).....	56
Tabela 2 – A estrutura industrial brasileira em 1919 e 1939.....	56
Tabela 3 – Médias anuais de crescimento do valor agregado brasileiro: indústria e PIB – períodos selecionados.....	57
Tabela 4 – Café destruído pelo governo federal e produção nacional (1931 – 1945) - toneladas.....	57
Tabela 5 – Produto interno real e produção industrial	57
Tabela 6 – Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados – 1957 - 1961	58
Tabela 7 – Valor adicionado Industrial em 1952 e 1961.....	58
Tabela 8 – Taxas de crescimento do produto e setores (1955 – 1961).....	58
Tabela 9 – Alguns indicadores econômicos - Plano de Metas (1955 – 1961).....	59
Tabela 10 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (1956 – 1963).....	59

I – INTRODUÇÃO

Essa monografia tem como objetivo principal fazer uma análise histórica das principais contribuições econômicas realizadas pelo governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), bem como mostrar os desequilíbrios, na economia, provenientes das políticas empregadas para o cumprimento das metas de desempenho econômico estabelecidas no início de seu mandato. De forma a enriquecer o debate sobre a atuação do Governo, nesse período, o trabalho explicitará as visões contrastantes dos economistas da corrente “Desenvolvimentista” e dos economistas que defendiam a Estabilização da economia, a partir das visões e opiniões contrastantes dos economistas que defendem as respectivas vertentes dos pensamentos.

Essa análise evidenciará a importância do período do Governo de Juscelino Kubitschek para o desenvolvimento no Brasil, responsável por um crescimento econômico e industrial sem precedentes, baseado na expressão utilizada pelo presidente “50 anos em 5”. Será detalhada a evolução e diversificação industrial ao longo das décadas e, mais especificamente, no governo em questão, procurando evidenciar as contribuições e desequilíbrios do extenso programa de investimentos através de seus reflexos na política econômica do período. Tabelas e gráficos serão usados para dar maior destaque para as conseqüências desse ambicioso plano do governo.

O Governo Juscelino Kubitschek é considerado por diversos autores como um dos melhores governos na história brasileira. Era pretendido, tirar o atraso de desenvolvimento econômico do país, através da eliminação dos gargalos na infraestrutura, e transformá-lo em um país industrializado que dependesse mais da dinâmica interna de suas indústrias para crescer. Entretanto, após um curto período de grande crescimento econômico, o quadro se deteriorou com o aumento rápido da inflação e do endividamento externo. Alguns autores, inclusive, consideram que estes fatores foram um dos motivos que levaram ao Golpe em 1964.

Para atingir os objetivos estipulados acima, a monografia está dividida em três capítulos principais, e cada um está descrito de forma mais detalhada a seguir.

No primeiro capítulo é abordado o cenário econômico anterior ao Governo Juscelino Kubitschek através de um breve resumo do processo de industrialização do país. Os principais pontos dessa análise da industrialização antes do governo JK foram: análise da Industrialização até a Primeira Guerra Mundial, o impacto da Primeira

Guerra Mundial na Industrialização Brasileira, a Diversificação Industrial na Década de 1920, a Revolução Industrial do Brasil e, a Segunda Guerra Mundial e o Decênio do Pós-Guerra – 1940 a 1955.

No segundo capítulo, são explicitadas as diferentes opiniões a respeito da condução da política econômica no país, mais concretamente nas décadas de 1940 e 1950, ressaltando o debate entre os economistas que defendiam o “Desenvolvimentismo” e os que defendiam a “Estabilização” (Neoliberalismo). A elaboração da monografia levou em consideração os subsídios dos pensamentos de diversos autores que analisaram previamente o assunto, enriquecendo o estudo por meio da diversidade de opiniões. Os principais pontos discutidos nas correntes do pensamento econômico são: o início da Ideologia Desenvolvimentista, as três Correntes Desenvolvimentistas, a Corrente Desenvolvimentista do Setor Privado – O pensamento de Roberto Simonsen-,o Desenvolvimentismo “Não Nacionalista” - O Pensamento de Roberto Campos-, o Desenvolvimentismo Nacionalista – o Pensamento de Celso Furtado e, por fim, a Corrente Neoliberal – o Pensamento de Eugênio Gudin.

Dando continuidade, no terceiro capítulo será abordado o Governo JK. A proposta foi analisar a principal política de seu governo, o Plano de Metas. Explicitaram-se as principais motivações por trás do Plano, bem como suas origens. Para contextualizar a política do governo foi feita uma breve análise das diferentes correntes existentes dentro do “Desenvolvimentismo”, como visto no parágrafo anterior. Os principais pontos discutidos sobre o governo Juscelino Kubitschek e o plano de metas foram: Plano de Metas: Antecedentes e Execução, a Política Econômica do Governo Juscelino Kubitschek e Desequilíbrios Econômicos.

O Plano de Metas englobava cerca de 30 metas, atacando diversos objetivos e problemas setoriais e atendendo à necessidade de ampliação de setores de infraestrutura básica. O plano foi construído com base no ideal nacional-desenvolvimentista que propunha a necessidade do capital estrangeiro, porém submetido a controles e normas do Estado. O tripé (capital estatal, capital estrangeiro e capital nacional) funcionou, e o programa obteve sucesso. A maioria das metas alcançou elevado percentual de realização comparado ao planejado e concretizou uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras.

A conclusão realiza uma análise dos benefícios e custos do Governo Juscelino Kubitschek para a economia nacional, ressaltando a influência das ideologias, principalmente o “Desenvolvimentismo”, na política econômica no período.

II – A INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL ANTES DO GOVERNO JK

II.1 - A Industrialização até a Primeira Guerra Mundial

A produção de artigos manufaturados no país começou no século XIX por meio do aumento das tarifas de importação na década de 1840. Essas tarifas, que representavam 15% em 1828, atingiram uma média superior a 30% *ad valorem* em 1844, segundo Baer¹. A medida foi implementada com o objetivo de aumentar a arrecadação do governo, mas serviu de estímulo ao surgimento de diversas empresas têxteis.

Além disso, o Estado criou alguns subsídios para essas empresas como: isenção para taxas de importação de matérias-primas e maquinário e isenção no pagamento de impostos. Na década de 1850, de acordo com Baer², havia 64 fábricas e oficinas, em grande medida beneficiadas por esses incentivos, nos ramos de têxteis, vestuário, sabão, cerveja, fundição, artigos de couro e outros.

Essas medidas protecionistas sofreram pressão dos interesses da cafeicultura na década de 1850 e foram baixadas, entretanto a necessidade do governo em arrecadar impostos prevaleceu e, na década seguinte, as tarifas subiram para uma média de 50%, segundo Baer³. Nas duas décadas seguintes foram introduzidas outras medidas de proteção, fato este que possibilitou novamente o aumento, principalmente, do número de empresas têxteis.

Dentre os principais fatores para o desenvolvimento da indústria em geral, podemos citar também os períodos de desvalorização da moeda brasileira frente à libra inglesa, pois encarecia os bens importados e estimulava a produção doméstica. Esse fenômeno estimulou a substituição de importação de bens de menor valor agregado por produtos domésticos.

O desenvolvimento industrial brasileiro se acelerou entre 1885 e 1914, ano de início da Primeira Guerra Mundial. Os anos que precederam a Guerra, 1905 a 1913, foram marcados por um grande aumento da capacidade produtiva, pois a valorização da moeda frente à libra esterlina permitiu grande aumento da capacidade de importação de bens e maquinário. Enquanto a desvalorização da moeda estimulou a produção de bens

¹ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.41

² WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.41

³ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.41

domésticos, a valorização da mesma permitiu a importação de insumos para a produção, além de aumentar a capacidade instalada.

Segundo Baer⁴, a produção de tecidos de algodão atingia 85% do consumo do país em 1913. A presença de produtos como roupas, sapatos, bebidas e produtos de fumo também cresceram no mercado doméstico. A partir do início do século XX, os indicadores de formação de capital, como o consumo aparente de cimento e de aço, cresceram rapidamente até 1914. Houve também grande aumento na importação de bens de capital, que quase quadruplicou no período.

Nesse período, o aparecimento dessas indústrias também ocorreu em função da importância do setor cafeeiro para a economia. A entrada de imigrantes livres no país contribuiu para a formação de um grande mercado consumidor de produtos baratos. Eles foram empregados em grande parte na cafeicultura e nas oficinas, possibilitando maior desenvolvimento dessas indústrias dado sua experiência anterior adquirida na Europa. Consta-se, na tabela 1, a grande contribuição dos imigrantes para o crescimento populacional brasileiro. Entre 1890 e 1900, eles foram responsáveis por quase 34% desse crescimento.

Cabe ressaltar o significativo investimento feito na infra-estrutura que atendia o setor cafeeiro, através de estradas de ferro e usinas elétricas, financiados por fazendeiros e capital estrangeiro, incrementando a produção industrial local.

Assim, a industrialização brasileira até a Primeira Guerra Mundial se desenvolveu por meio de: medidas protecionistas do governo vigente; períodos de desvalorização e valorização da moeda brasileira frente à libra esterlina que possibilitaram, respectivamente, o desenvolvimento da produção de bens de consumo domésticos e aumento da capacidade de importação de bens e maquinário; e desenvolvimento e importância do setor cafeeiro brasileiro.

Esse período anterior à Primeira Guerra Mundial foi caracterizado por uma estrutura industrial dominada por indústrias leves. Produtos têxteis, roupas, calçados e indústrias alimentícias eram preponderantes e responsáveis por mais de 57% da produção industrial em 1907 e por mais de 64% em 1919. Esses dados podem ser comprovados através da tabela 2, que mostra a estrutura industrial brasileira em 1919.

⁴ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.42

II.2 - O Impacto da Primeira Guerra Mundial na Industrialização Brasileira

O esforço de guerra realizado pelos países europeus e pelos Estados Unidos dificultou a importação dos bens de capital necessários para o aumento da capacidade produtiva no país, já que os navios que transportavam esses bens estavam comprometidos por causa da Guerra. Além disso, não havia indústrias domésticas capazes de suprir esta demanda. A Guerra impactou negativamente o consumo aparente de cimento e de aço. Em 1914, primeiro ano da Guerra, o consumo desses itens caiu mais de 50% em relação ao nível apresentado em 1913, de acordo com Baer⁵.

Os anos da Guerra contribuem para uma grande queda no consumo de itens que dependem da importação de insumos de maior valor agregado. Outro dado que captura este impacto é o índice de importação de bens de capital que sofre uma redução de 205,3 em 1912, para 32,0 em 1917, segundo Baer⁶.

Enquanto a indústria de bens de capital sofre com a restrição na importação de insumos, presencia-se um aumento considerável na produção de têxteis, roupas, calçados e alimentos. A indústria têxtil é a mais significativa na época seguida pela indústria alimentícia, cuja capacidade instalada foi muito ampliada durante a década anterior à Guerra em função do aumento da geração de eletricidade durante o período de 1910 a 1914.

Assim, o efeito direto observado da Primeira Guerra Mundial na economia brasileira foi o de aumentar a utilização da capacidade de produção de artigos têxteis e alimentícios que havia sido instalada no período anterior à Guerra. O aumento na produção desses itens tinha como destino o abastecimento do mercado doméstico, dado que o mesmo não podia importar por causa do esforço de guerra. Cabe ressaltar que o período em questão não presenciou aumento da capacidade produtiva no Brasil, mas sim uma maior utilização da capacidade produtiva existente no período anterior à Guerra.

II.3 - A Diversificação Industrial na Década de 1920

A década de 1920 é marcada por uma diminuição das medidas protecionistas em relação às indústrias domésticas frente à concorrência estrangeira. Essa mudança ocorreu devido ao aumento da participação do café nas exportações, aumentando de

⁵ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.42

⁶ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.46

56% em 1919 para mais de 75% em 1924, de acordo com Baer⁷, provocando uma pequena valorização da taxa de câmbio, e devido ao aumento dos preços internos.

A combinação desses fatores fez com que a moeda doméstica tivesse maior poder de compra e o aumento dos preços internos tornou os bens importados relativamente mais competitivos. Conseqüentemente, a taxa média de crescimento da produção industrial caiu de 4,6% no período de 1911 a 1920 para 3% no período de 1920 a 1929, segundo Baer⁸. Como se pode ver na tabela 3, as médias anuais de crescimento da indústria manufatureira ficam bem abaixo das verificadas nos períodos subseqüentes de 1929 – 1945 e 1945 – 1972.

O setor têxtil, que era o de maior importância para o mercado nacional, acaba estagnando neste período. Os setores tradicionais, como alimentos, chapéus e calçados se recuperam apenas depois de 1926. Há, entretanto, um crescimento mais rápido de outros sub-setores e uma maior diversificação industrial. Setores mais recentes, como química e metalurgia, alcançam significativo crescimento, segundo Baer⁹.

Essa diversificação na década de 1920 é atribuída a três causas. A primeira possui relação com as oficinas de reparos existentes antes da Primeira Guerra Mundial, que ampliaram suas atividades durante os anos da guerra através do re-investimento dos lucros para aumentar sua capacidade de produção. A segunda se relaciona ao capital estrangeiro, que ingressou em setores não tradicionais como cimento, aço, bens de consumo duráveis. A terceira se refere ao governo, que concedia ajuda a empresas de setores recentes através de isenção de impostos para importação de equipamentos, empréstimos subsidiados, entre outros.

A década de 1920 é, portanto, caracterizada pela produção industrial crescendo a taxas anuais relativamente baixas, entretanto, também pelo considerável aumento da importação de bens de capital, que supera o ritmo anual médio de crescimento dos anos anteriores à Primeira Guerra Mundial.

II.4 - A Revolução Industrial do Brasil

O economista Luiz Carlos Bresser Pereira cunhou a década de 1930 como sendo “O Início da Revolução Industrial Brasileira”. Ele se utilizou dessa expressão para

⁷ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.48

⁸ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.48

⁹ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag.48

ressaltar a oportunidade para investimentos industriais no período por conta de dois fatores principais: a depressão econômica e a Revolução de 1930.

Esse último fator foi importante na medida em que retirou do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira que há anos dominava o rumo da economia e da política no país. Segundo Pereira¹⁰, o Governo, que assumiu a partir de 1930, se identificava com os ideais da renovação da política e da economia brasileira.

Entretanto, a partir do momento em que a oligarquia agrária percebeu que o Estado não pretendia seguir seus interesses, o Governo se defrontou com uma grande oposição dessa classe. O Governo acabou optando por buscar apoio nas novas classes que emergiam, dentre as quais o proletariado urbano, a nova classe média e a classe emergente dos empresários industriais. Para isso, o Governo fez concessões a essas classes atendendo ao proletariado através de uma extensa legislação trabalhista, à classe média com a geração de empregos públicos e aos empresários industriais a partir de uma política mais orientada para a industrialização.

Conjugando-se à Revolução de 1930, a depressão mundial da década de 1930 também constituiu essencial elemento para o aumento dos investimentos no setor industrial. Segundo Pereira¹¹, isso foi possível porque a demanda interna no país manteve-se relativamente constante, apesar da crise econômica reduzir as exportações do país.

A situação acima ocorreu por conta do mecanismo clássico de defesa da economia, através da taxa de câmbio, e por conta da política de destruição dos excedentes de café realizada pelo Governo. Os parágrafos seguintes explicam o mecanismo clássico de defesa da economia e a política adotada pelo Governo.

A crise diminuiu os preços do café, impactando fortemente as exportações do país, que eram muito dependentes da receita gerada por esse único produto. O resultado da expressiva diminuição das exportações do país foi a desvalorização da moeda. Esse fenômeno permitiu um alívio ao setor cafeeiro da economia, pois tornou seu produto mais barato no mercado externo, entretanto, provocou uma alta nos preços das importações, prejudicando os setores que dependiam delas, principalmente as indústrias.

¹⁰ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 31

¹¹ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 32

Segundo Furtado¹², apesar de o café estar mais barato para consumidores dos outros países, o incremento das exportações não era suficiente para absorver toda a produção do produto. De acordo com Furtado¹³, o problema se agravava na medida em que o plantio do café aumentava mesmo com a diminuição do preço do produto, chegando ao ponto do custo da colheita e atividades subseqüentes ser maior do que o preço do café. Assim, o mecanismo de defesa da economia sozinho não poderia resolver o problema.

Assim, a solução encontrada foi a compra e destruição dos excedentes do café pelo Governo. Essa ação evitava que os estoques que não eram vendidos continuassem a pressionar os preços do café para baixo, já que a quantidade vendida não aumentava de forma a anular a queda do preço produto. Como se pode ver na tabela 4, em vários anos da década de 1930, grande parte da produção do café foi destruída, principalmente os anos de 1933 e 1937. Entre 1931 e 1944 mais de $\frac{1}{4}$ da produção de café foi destruída, ressaltando a extensão do problema. Celso Furtado¹⁴ conclui dizendo que “ao garantir preços mínimos de compra, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e, indiretamente, nos setores produtivos ligados ao mercado interno.”

Ao mesmo tempo em que a demanda agregada se mantinha relativamente constante, os produtos manufaturados importados se tornavam mais caros, abrindo grande oportunidade para que os empresários industriais pudessem ampliar a substituição dessas importações através da utilização da capacidade ociosa de suas indústrias. Além disso, o Governo Vargas estimulava investimentos em novos setores da economia por conta da proibição da importação de maquinário para todas as indústrias consideradas em estado de superprodução. Segundo Pereira¹⁵, em 1935, a produção industrial nacional já era 90% maior do que a de 1925 e entre 1920 e 1929 foram criados 4.697 estabelecimentos industriais contra 12.232 na década de 1930.

¹² PEREIRA, Luiz Carlos B. apud FURTADO, Celso (1959). *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 33

¹³ PEREIRA, Luiz Carlos B. apud FURTADO, Celso (1959). *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 33

¹⁴ PEREIRA, Luiz Carlos B. apud FURTADO, Celso (1959). *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 33

¹⁵ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 35

Olhando novamente para a tabela 2, percebe-se uma evidente transformação da estrutura da indústria brasileira em 1939, quando comparada à de 1919. O setor de têxteis, roupas e calçados, bebidas e fumo perdem espaço para produtos de metal, maquinário, químicos, farmacêuticos, produtos alimentícios e material gráfico.

II.5 – A Segunda Guerra Mundial e o Decênio do Pós-Guerra – 1940 a 1955

Segundo Celso Furtado¹⁶, “...a política seguida durante os anos de guerra foi, na essência, idêntica à que havia sido adotada imediatamente depois da crise...”.

Durante os anos da Guerra, as exportações brasileiras aumentaram em relação às importações em função da demanda criada pelo esforço de guerra dos países envolvidos na mesma, principalmente em relação aos artigos têxteis. Segundo Pereira¹⁷, verifica-se entre 1937 e 1945 uma melhora nas relações de troca do país em 18%. Este fato atuaria no sentido de valorizar a taxa de câmbio, entretanto o Governo interveio por meio da fixação da mesma, impedindo sua valorização.

Novamente, o Governo atuou na preservação financeira dos grupos econômicos do país. Por conta da intervenção, o setor cafeeiro manteve sua renda em moeda nacional, cruzeiros, e a intervenção também ajudava os empresários industriais porque eles dependiam do poder de compra dos fazendeiros para a manutenção da demanda pelos produtos internos.

O ritmo de desenvolvimento industrial durante a Guerra, entretanto, reduziu-se. O motivo foi a redução dos produtos importados pelo país em função do esforço de guerra dos países envolvidos na mesma. Nos cinco anos anteriores ao ano de 1940, a produção industrial brasileira havia crescido 43%, porém esta se reduziu para 30% entre 1940 e 1944, de acordo com Pereira¹⁸. Apesar da demanda interna estar crescendo nos anos da Guerra e propiciar grande oportunidade para investimentos industriais, havia ainda uma grande dependência das importações de bens de capital, que acabou por limitar a produção na extensão que o mercado desejava.

A indústria de destaque durante os anos da Segunda Guerra Mundial é a indústria têxtil, incentivada pela demanda externa. A mesma, que apresentava capacidade ociosa

¹⁶ PEREIRA, Luiz Carlos B. apud FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 36

¹⁷ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 36

¹⁸ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 37

na década de 1930, passa a operar além da sua capacidade normal. Entre 1940 e 1943 sua produção aumenta 59%, segundo Pereira¹⁹.

O fim da Guerra coincide com a queda de Getúlio Vargas, dado seu Governo ditatorial. O apoio à industrialização foi constante durante esse Governo. A herança ao final da Guerra foi o grande saldo em cambiais estrangeiros que se acumularam em função da drástica redução das importações no período. A princípio estes saldos facilitariam o desenvolvimento da economia brasileira, entretanto, posteriormente, isso não foi o observado.

O Governo provisório que se segue, por conta desse saldo, libera a importação de muitos produtos, que haviam sido limitados no passado, principalmente bens de consumo e algumas empresas européias de serviços públicos. Embora haja um consenso entre os economistas de que houve grande desperdício desses saldos com esses produtos, houve também a importação de bens de capital fundamentais para o reequipamento da indústria nacional. A importação desses bens faz com que a economia experimente grande desenvolvimento, principalmente as indústrias durante o período de 1946 a 1950.

Alguns números confirmam a boa fase da economia nesse período, como se pode observar na tabela 5. Segundo Pereira²⁰, a taxa média do crescimento do Produto Interno Real durante os anos da Guerra foi de 4,7%, subindo para 7,3% entre 1946 e 1950, e ainda entre 1951 e 1955 mantém-se em 5,7% em média ao ano. Durante esse decênio, o crescimento médio anual foi de 6,5% e o crescimento total foi de 130%.

Houve também grande crescimento do Produto Interno Real per capita, que evoluiu a uma taxa de 3,5% ao ano entre 1946 e 1955. Nessa mesma tabela, nota-se a evolução da produção industrial entre 1940 e 1955. Durante a Segunda Guerra Mundial, o crescimento médio anual da produção industrial foi de 6,2%, aumentando para 8,9% entre 1946 e 1950 e mantendo-se em 8,1% nos cinco anos seguintes.

Esse período de prosperidade econômica pode ser explicado por alguns fatores. O primeiro deles se relaciona com a melhoria dos termos de troca ocorrida durante esse período. Segundo Pereira²¹, entre 1946 e 1955, houve uma melhoria das relações de troca no país de 151%, impulsionado pela elevação dos preços do café no mercado

¹⁹ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 36 e 37.

²⁰ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 38 e 39

²¹ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 39

internacional. O aumento das receitas geradas pelo produto permitiu que a industrialização se acelerasse, pois gerava as divisas necessárias para seu desenvolvimento, já que a indústria nacional ainda era dependente da importação de bens de capital.

A melhoria das relações de troca no período é atribuída à política cambial do Governo. Em 1945 é criada a Superintendência da Moeda e do Crédito, SUMOC, organização precursora do Banco Central, entretanto, a política cambial liberal adotada durante o Governo Provisório e no Governo Dutra acaba por desperdiçar os saldos comerciais acumulados durante a Guerra.

Somente através da Instrução 17 da SUMOC é que se tem uma reversão do quadro acima. Ela extingue o mercado oficial de câmbio e passa a adotar um sistema de controle das importações rígido, através de um sistema de produtos importados prioritários, ao mesmo tempo em que mantinha fixa a taxa do dólar. O órgão responsável pela execução dessa política era a Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil, a CEXIM.

Esse sistema de prioridades facilitava a importação de equipamentos e matérias-primas necessárias ao desenvolvimento industrial, ao mesmo tempo em que dificultava a importação de bens de consumo, pois apresentavam baixa prioridade. A aquisição dos bens de consumo era restrita, dependendo de licenças de importação. A política reservava o mercado interno de bens manufaturados de consumo para os produtores nacionais e permitia a eles a importação de máquinas e matérias-primas a uma taxa de câmbio valorizada, “desligada da realidade”, nas palavras de Pereira²², o que significava importar a custos bem mais baixos.

A essência dessa política continua a mesma até 1955. Ao final da década de 1940 a Instrução 17 da SUMOC é substituída pela Instrução 70 do mesmo órgão. Adota-se um sistema mais flexível de leilões de câmbio, com várias categorias de importação. O sistema, entretanto, sofreu diversas modificações ao longo do tempo, porém manteve a barreira cambial à importação de bens de consumo, ao mesmo tempo em que manteve uma taxa cambial valorizada para as importações necessárias à indústria.

²² PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 41

A década do pós-guerra, 1946-1955, portanto, experimentou grande desenvolvimento industrial. Segundo Pereira²³, a produção industrial total aumentou 122%, entretanto o crescimento não foi homogêneo entre os setores industriais e o mesmo afirma que ao final da Guerra a indústria leve de consumo estava instalada no país. A indústria de bens de consumo de maior valor agregado, as indústrias de base e de bens de produção ganharam maior impulso no período, quando comparado às indústrias tradicionais.

²³ PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*. pag. 41

III – CORRENTES DO PENSAMENTO ECONÔMICO – DESENVOLVIMENTISMO X NEOLIBERALISMO

III.1 – O Início da Ideologia Desenvolvimentista

Como visto no Capítulo 2, a Revolução de 1930 marcou o fim da primazia da economia agrário-exportadora, dominada pelos interesses dos cafeicultores. A década de 1930 vai ser marcada por um redirecionamento do desenvolvimento do país pautado na expansão da produção industrial.

As décadas de 1930 e 1940, segundo Bielschowski²⁴, vão se caracterizar pelo esboço do projeto desenvolvimentista. O quadro ideológico no período conta com três elementos: ataque ao livre-cambismo associado à defesa do protecionismo; ataque ao liberalismo, associado à solicitação de intervenção do governo em apoio geral à indústria; e a associação entre indústria e “prosperidade” ou “progresso” do país.

Além disso, ao longo das décadas em questão surgem, quase que ao mesmo tempo, quatro elementos fundamentais ao projeto desenvolvimentista: gera-se a consciência de que é necessário e viável implantar no país um setor industrial integrado, capaz de produzir internamente os insumos e bens de capital necessários à produção de bens finais; cria-se a consciência da necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros capazes de viabilizar a acumulação industrial pretendida; a idéia de intervenção governamental em apoio à iniciativa privada deixa de ser manifestação isolada de alguns industriais e ganha maior legitimação entre as elites empresariais e técnicas do país; acirra-se o sentimento antiimperialista clássico, de defesa de barreiras alfandegárias e do controle nacional sobre os recursos naturais, além da visão de que a industrialização só é viável através de um apoio estatal que vá além do planejamento e do controle sobre recursos naturais, passando a incluir investimentos diretos em transporte, mineração, energia e indústria de base.

Ocorre, nesse período, uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que se instalava nas instituições de orientação e controle criadas pelo Estado centralizador pós-1930, como Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP – 1938), Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE – 1934), Conselho Técnico de

²⁴ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 248 e 249

Economia e Finanças (CTEF -1937), Coordenação de Mobilização Econômica (CME – 1942), Comissão de Planejamento Econômico (CPE – 1944), entre outros.

Entretanto, o ideário desenvolvimentista como ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria só se tornaria hegemônico na segunda metade dos anos 50.

III.2 - As Três Correntes Desenvolvimentistas

A ideologia do desenvolvimentismo era representada por três correntes: a Corrente Desenvolvimentista do Setor Privado; a Corrente Desenvolvimentista “Não Nacionalista, vinculada ao setor público; e a Corrente Desenvolvimentista Nacionalista, também vinculada ao setor público.

A união entre as diferentes correntes se dava pelo projeto comum de formar um capitalismo industrial moderno no país e que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental.

Apesar desse ponto em comum, havia diferenças entre os interesses dessas correntes. Os economistas que atuavam no setor privado privilegiavam a defesa dos interesses empresariais de uma forma que não ocorreria aos que trabalhavam no setor público. Segundo Bielschowski²⁵, os economistas do setor privado não tinham uma posição comum em relação à forma que a industrialização deveria ocorrer, via capital privado ou através da estatização.

Os economistas desse último setor se reuniam em duas correntes distintas. Os “não nacionalistas” buscavam soluções privadas, de capital estrangeiro ou nacional, para projetos de inversão na indústria e na infra-estrutura, admitindo a intervenção estatal apenas em último caso, enquanto que os “nacionalistas”, ao contrário, privilegiavam a estatização dos setores de mineração, transportes, energia, serviços públicos de modo geral e alguns segmentos da indústria de base.

Além da questão mencionada acima, as correntes possuíam diferentes posições a respeito do problema do controle da inflação. A corrente “não nacionalista” inclinava-se para programas de estabilização monetária, medida que divergia das outras duas correntes, que, por sua vez, diferenciavam-se na análise do problema. No setor privado, a preocupação maior era evitar a retração do crédito, e não se adotou a argumentação

²⁵ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 77

estruturalista, já os nacionalistas do setor público preocupavam tanto com a retração creditícia quanto com a descapitalização do Estado, amadurecendo na década de 1950 a visão estruturalista da questão inflacionária.

Nesse contexto, as seções seguintes irão detalhar cada uma das correntes desenvolvimentistas mencionadas acima, ressaltando o pensamento dos principais líderes dessas correntes.

III.3. - A Corrente Desenvolvimentista do Setor Privado

Essa corrente de pensamento era caracterizada pela preocupação em defender um projeto de industrialização planejada e em defender os interesses do capital industrial privado nacional.

Segundo Bielschowski²⁶, as políticas desenvolvidas a partir da Revolução de 1930, junto com a crise econômica do início dessa década, abriram para um pequeno núcleo de empresários industriais a perspectiva de que o setor industrial teria um papel central a cumprir no futuro da economia nacional. Os principais pensadores da corrente eram Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi, Jorge Street e Morvan Figueiredo e a discussão de suas idéias era realizada no estado São Paulo, mais especificamente no Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e na Confederação Nacional da Indústria.

Esses líderes empresariais tiveram participação em várias das muitas agências econômicas governamentais que se criaram no Estado Novo no governo de Getúlio Vargas e isso contribuiu para um significativo cruzamento ideológico entre a visão desses líderes e as idéias e conceitos desenvolvimentistas que se formava nos órgãos federais, onde se decidia a respeito de comércio exterior, energia, transportes, indústria siderúrgica e outros temas de âmbito nacional.

Dente os líderes citados, Roberto Simonsen é considerado o mais influente desse grupo. Dois anos antes de falecer em 1948, Simonsen instituiu dois importantes núcleos de reflexão desenvolvimentista na Confederação Nacional da Indústria (CNI): o Conselho Econômico e o Departamento Econômico. A CNI publicou entre 1950 e 1954 a revista “Estudos Econômicos”. Esses órgãos seriam preservados até meados da década de 1950 por Euvaldo Lodi, entretanto, entrariam em declínio após 1954 com a morte de Lodi.

²⁶ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 79

Seguindo a revista “Estudos Econômicos”, em 1957, Manuel Orlando Ferreira e Renato Sampaio inauguraram uma nova publicação da CNI, a revista “Desenvolvimento e Conjuntura”. A direção da mesma ficou por conta de Almeida Magalhães e a transformou em um dos principais veículos de discussão econômica no período final do ciclo desenvolvimentista, até 1964.

Além da CNI, em meados da década de 1950, a “Revista de Ciências Econômicas” também exercia influência através da Ordem dos Economistas de São Paulo. A Revista era editada por Nuno Fidelino, importante pensador na época. Além desse pensador, Delfim Netto era um dos redatores de revista e viria a consolidar-se como a principal liderança intelectual na área de economia no estado de São Paulo.

De uma forma geral, os desenvolvimentistas do setor privado pensavam como aqueles do setor público as questões relativas à industrialização integral. As diferenças iriam surgir no posicionamento frente às questões da intervenção estatal, do capital estrangeiro, da inflação e da distribuição de renda.

A seção a seguir (III.3.1) busca explicitar o pensamento do grande líder da Corrente Desenvolvimentista do Setor Privado, Roberto Simonsen, e a seção III.3.2 evidencia os interesses dessa Corrente.

III.3.1 – O Desenvolvimentismo de Roberto Simonsen

Roberto Simonsen é considerado o maior líder industrial brasileiro e o grande ideólogo do desenvolvimentismo. Empresário, engenheiro e economista, Simonsen inseriu-se na vida política nacional através dos postos de comando que assumiu nas entidades representativas do empresariado industrial.

Como visto na seção anterior, ele criou entidades de estudo e destacou, de forma pioneira, a idéia da necessidade da industrialização como via de superação do atraso brasileiro. Na FIESP e na CNI, ele criou departamentos econômicos e na CNI criou um conselho econômico. Sua importância se deve, principalmente, pelo legado ideológico que deixaria, pois acabou não participando do debate desenvolvimentista da maior parte do período, já que faleceu em 1948, aos 59 anos.

Apesar de sua morte prematura, a obra de Simonsen contém os elementos básicos do ideário desenvolvimentista, presentes no pensamento de todas as correntes favoráveis, nos anos 50, à implantação de um capitalismo industrial moderno no país. A

seguir estão enumerados os elementos que estruturaram seu pensamento desenvolvimentista:

1. A industrialização era a forma de superar a pobreza brasileira.
2. Segundo Bielschowski²⁷, Simonsen chamava a atenção para o fato de que estava em curso um processo de reestruturação profunda das economias latino-americanas.
3. O sucesso do projeto de industrialização dependia de um decidido apoio governamental porque os mecanismos de mercado seriam insuficientes e, muitas vezes, nocivos aos objetivos pretendidos. Protecionismo e planejamento foram os dois instrumentos de intervenção estatal a que o autor deu maior importância. A grande herança deixada aos desenvolvimentistas de década de 1950 foi sua defesa do planejamento econômico.
4. A intervenção estatal no sistema econômico brasileiro deveria ir além das formas indiretas de direcionamento de recursos para determinadas atividades, de modo a incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não estivesse presente.

O único ponto menos elaborado por Simonsen foi a questão do financiamento dos investimentos. Sua reivindicação para a questão era a criação de bancos industriais. Ao final da Segunda Guerra Mundial, Simonsen esperava forte apoio financeiro dos Estados Unidos, fato que não ocorreu.

Além da questão do financiamento, pouco desenvolvida pelo autor, e dos elementos mencionados acima que estruturaram seu pensamento, a obra de Simonsen apresenta outros três argumentos que dão suporte ao projeto de industrialização. Primeiro, ele fazia alusão ao problema da vulnerabilidade às crises econômicas, cuja solução seria o fortalecimento do mercado interno. Segundo, os mercados internacionais tornavam-se crescentemente pequenos em relação à produção primária brasileira. Terceiro, ressaltava-se o desequilíbrio corrente da balança de pagamentos e, conseqüentemente, o desequilíbrio orçamentário, argumento precursor do estruturalismo.

²⁷ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 83

III.3.2 – Os Interesses da Acumulação Industrial Privada

O desenvolvimentismo no setor privado diferenciava-se daquele do setor privado pela ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional. Assim, ele se preocupava com três problemas básicos:

1. Preservação de mercados, questão que afetava a abordagem do problema dos investimentos estatais e estrangeiros e do problema do protecionismo.
2. Oposição à elevação nos salários e na tributação dos lucros.
3. Defesa da ampliação do crédito, ou luta contra a retração creditícia.

Os dois últimos itens apareciam na discussão sobre o processo inflacionário. Em relação ao processo inflacionário, surgiu a tese do financiamento do desenvolvimento através do mecanismo de poupança forçada, única proposta efetiva em favor da concentração de renda como mecanismo de crescimento econômico nesse período (1930-1964).

A seguir, busca-se evidenciar o posicionamento da corrente desenvolvimentista do setor privado nesses três campos de interesse.

III.3.2.1 – Opinião Roberto Simonsen sobre Capital Estatal, Capital Estrangeiro e Protecionismo

Para Roberto Simonsen e alguns outros líderes dessa corrente, os investimentos estatais são um desdobramento natural da programação econômica. Entretanto, essa visão não era consensual dentro da própria corrente. Segundo Bielschowski²⁸, “a assimilação do conceito de planejamento nem sempre ia tão longe, limitando-se, freqüentemente, a um nível genérico de aceitação do apoio governamental à acumulação industrial privada.”

Em relação ao capital estrangeiro, a ressalva dos desenvolvimentistas obedecia à mesma *rationale* das ressalvas referentes aos investimentos estatais. Segundo Bielschowski²⁹, “O que se queria era, essencialmente, preservar o capital nacional da concorrência desigual do capital estrangeiro, muito mais poderoso.”

Já o protecionismo era defendido pelos desenvolvimentistas do setor privado, visando a proteção do mercado interno. A posição dos defensores do protecionismo era

²⁸ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 92

²⁹ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 92

relativamente tranqüila já que a escassez de divisas, permanente após 1947, e as políticas cambiais adotadas substituíram as tarifas alfandegárias que sofriam progressiva erosão com a inflação. As controvérsias sobre o protecionismo se encerraram com reforma aduaneira de 1957, elaborada com a aprovação do empresariado.

III.3.2.2 – Opinião Roberto Simonsen sobre a Questão do Crédito

A questão do crédito estava sempre vinculada à discussão do controle da inflação, já que observava no crédito abundante uma fonte de pressão inflacionária. Os empresários aceitavam o argumento genérico de conter a inflação, entretanto, defendiam a estabilização monetária propondo que a política antiinflacionária fosse dirigida contra três fatores: déficits públicos, elevações salariais e escassez de gêneros alimentícios.

A restrição creditícia só cabia em sentido seletivo, atingindo apenas os setores especulativos, de modo a não faltar capital de giro necessário à expansão da produção. Esse argumento de “crédito seletivo” foi muito utilizado na época.

III.4 – O Desenvolvimentismo “Não Nacionalista”

O setor público brasileiro contou com duas correntes de economistas desenvolvimentistas: a majoritária era constituída de nacionalistas e a outra, com pouco integrantes, mas bastante influente no governo, era formada por economistas que acreditavam que o capital estrangeiro era importante para o processo de industrialização do país. Essa corrente mais favorável ao capital estrangeiro veio a ser denominada, segundo Bielschowski³⁰, de Desenvolvimentista Não Nacionalista.

Ao contrário das outras correntes desenvolvimentistas, o projeto da corrente “Não Nacionalista” só veio a ganhar maior destaque no início da década de 1950 no segundo governo Vargas, através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do BNDE. Os principais desenvolvimentistas dessa corrente eram: Horácio Lafer, Valentim Bouças, Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e mais tarde, o então nacionalista Roberto Campos.

As divergências dessa corrente com a Nacionalista se davam em dois aspectos. Primeiro, apesar da corrente não ser estritamente contra investimentos estatais, ela os combatia porque acreditavam que o Estado não deveria ocupar o espaço em que a iniciativa pudesse atuar com maior eficiência. Os conflitos se acirravam em relação aos

³⁰ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 103

grandes projetos de infra-estrutura e mineração, onde havia insuficiência de capital privado nacional. Para suprir esta carência preferiam o capital estrangeiro ao estatal. Segundo, enfatizavam a necessidade de controle da inflação e apoiavam medidas de estabilização monetária.

Esses pontos ao mesmo tempo em que contrapunham as correntes desenvolvimentistas do setor público, aproximava a corrente desenvolvimentista não nacionalista da corrente neoliberal. O ponto crucial que afastava todas as correntes desenvolvimentistas da neoliberal era o alinhamento ao projeto de industrialização e a adoção do planejamento econômico.

Ao contrário das outras correntes de pensamento da época, que constituíram instituições de pensamento econômico, a reunião das idéias da corrente em questão ocorreu apenas na Comissão Mista Brasil - Estados Unidos entre 1951-1953 e, entre 1952 e 1959, como parte da cúpula dirigente do BNDE. Cabe ressaltar que não possuíam canal de divulgação de suas idéias próprio e a única publicação alinhada a esse ideário foi “O Observador Econômico e Financeiro”, revista de propriedade de Valentim Bouças.

Assim como, Roberto Simonsen havia sido o maior líder da corrente desenvolvimentista do setor privado, Roberto Campos seria o economista mais influente da corrente desenvolvimentista não nacionalista. A seção a seguir (III.4.1) ressalta o pensamento de Roberto Campos.

III.4.1 – O Pensamento de Roberto Campos

Roberto Campos foi diplomata de carreira, graduado em economia pela Universidade de Columbia. O economista obteve grande destaque na década de 1950 por sua previsão de que a industrialização no país se daria tanto pela utilização do capital estrangeiro, quanto pelos investimentos estatais. Segundo Bielschowski³¹, “De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimentos efetivamente realizada.”

O economista trabalhou no processo de industrialização do país e ficou marcado pelo planejamento do desenvolvimento econômico. Roberto Campos defendia que para que a industrialização pudesse se desenvolver era necessário um mercado interno amplo e uma estrutura de recursos produtivos satisfatórios. Além disso, ele defendia a atração

³¹ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 105

de capitais estrangeiros e atacou a solução estatal para investimentos, defendendo que a solução privada seria mais adequada.

Em sua visão, a industrialização seria o caminho para reduzir o desemprego no país e esse argumento seria freqüentemente usado na contestação ao liberalismo econômico e fundamental na argumentação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Para que a industrialização fosse efetiva necessitava-se do planejamento. Em meados da década de 1950, ele se transformaria no principal executivo do desenvolvimento econômico brasileiro no BNDE, através da criação e administração do Plano de Metas.

A combinação entre industrialização e planejamento defendida pelo autor era necessária para suprimir as deficiências apresentadas pelos países subdesenvolvidos. As deficiências a que ele se refere são:

1. Necessidade de compensar a debilidade da iniciativa privada.
2. Necessidade de concentrar recursos (de forma a contornar o problema da inexistência de um mercado de capitais que viabilizasse os investimentos concentrados)
3. Necessidade de tomar decisões sobre investimentos em função do longo prazo
4. Necessidade de acelerar o ritmo do desenvolvimento.

O pensamento de Roberto Campos abordado até o momento reflete seu entendimento sobre a industrialização e o planejamento. A seguir há um resumo de seu pensamento em relação a alguns outros pontos importantes para uma melhor compreensão das idéias presentes no desenvolvimentismo não nacionalista.

III.4.1.1 – Opinião de Roberto Campos sobre Planejamento Seccional, Pontos de Germinação e Pontos de Estrangulamento

A política de investimentos com suporte estatal na década de 1950 correspondeu à execução dos programas da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para os setores de energia e transporte e do Plano de Metas para energia, transportes e indústrias de base. A filosofia por trás dessa política, em 1952, se chamava “planejamento seccional” e correspondia à idéia de planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento. A filosofia em questão era a defendida por Roberto Campos.

O planejamento seccional se baseava nos chamados “pontos de crescimento” ou “pontos de germinação” capazes de provocar surtos de investimentos em setores relacionados. A finalidade do plano, por sua vez, era diminuir os “pontos de estrangulamento”, que corresponderiam aos desequilíbrios setoriais pela rapidez com que a economia se industrializava.

III.4.1.2 – Opinião de Roberto Campos sobre a Interpretação do Processo de Crescimento

Roberto Campos acreditava existir uma tendência ao desequilíbrio no desenvolvimento que se processa em estruturas econômico-sociais subdesenvolvidas, havendo uma pressão inflacionária intrínseca a essas economias devido ao impacto da industrialização sobre a oferta agrícola inelástica, das alterações nos hábitos de consumo e das necessidades de investimento que acompanham o processo de industrialização e urbanização.

Apesar de reconhecer a existência de pressões inflacionárias estruturais, Campos acreditava que os desequilíbrios monetários e cambiais poderiam ser evitados por meio de utilização adequada de política monetária, fiscal e cambial, ao contrário de outros economistas da época. Segundo Bielschowski³², “Sua posição básica era que, no caso brasileiro, a inflação vinha sendo causada por excesso de demanda, viabilizada por déficits no orçamento público e por expansão do crédito anormal e provocada por uma insuficiência que advinha muito mais da má gestão da política econômica do que de rigidez estrutural.”

Sua visão conciliava a necessidade de estabilizar a economia, mas, ao mesmo tempo manter os investimentos necessários ao desenvolvimento da economia. Para isso, suas recomendações eram direcionadas à contenção de despesas públicas e não às de investimento, principal preocupação do economista a partir de 1955.

III.4.1.3 – Opinião de Roberto Campos sobre Capital Estrangeiro e Empresas Estatais

A partir de meados da década de 1950, Roberto Campos defendia uma política de atração de capitais externos em função da insuficiência de capitais para investimentos, de *know-how* e da capacidade de importar. Além disso, argumentava que a participação do Estado em empreendimentos produtivos só deveria ser tolerada quando não houvesse interesse privado nacional ou estrangeiro em investir.

³² BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 119

A questão da atração do capital externo foi motivo de grande disputa política no país. Segundo Bielschowski³³, “A posição da esquerda era a de que o capital estrangeiro era uma espécie de parasita, que vinha ao país sugar a mais-valia do operariado brasileiro e para fazer retornar ao país de origem um capital muito superior àquele enviado.” Por conta disso, a esquerda defendia uma legislação que limitasse rigidamente a remessa de lucros.

Apesar das críticas, Roberto Campos defendia o capital externo argumentando que as mesmas não levavam em conta o efeito global do incremento do produto nacional líquido pelo aumento da capacidade produtiva do país e pela difusão da tecnologia, além de não considerar também o aumento conseqüente da capacidade doméstica de poupança e investimento. A seu ver, a atração do capital estrangeiro era a forma mais rápida de desenvolver a nação.

III.5 – O Desenvolvimentismo Nacionalista

Essa corrente desenvolvimentista ganhou expressão com a centralização de poder no governo Vargas. A centralização em seu governo gerou um conjunto de agências planejadoras, entre elas o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional de Águas e Energia.

Essas agências, e muitas outras, eram voltadas para a solução de problemas de âmbito nacional e constituíam-se por equipes de técnicos civis e militares preocupados com o problema do desenvolvimento industrial no país. Alguns integrantes da corrente eram: Barbosa Carneiro, Horta Barbosa, Macedo Soares, Anápio Gomes, Aldo Franco e Celso Furtado. A corrente desenvolvimentista nacionalista e a corrente neoliberal foram as linhas de pensamento de maior expressão na década de 1950.

A divulgação das idéias da corrente ocorria por conta da “Revista Econômica Brasileira” e pela revista “Cadernos do Nosso Tempo”. A primeira circulou entre 1955 e o início dos anos 60, fruto das idéias de desenvolvimentistas nacionalistas e do setor privado elaboradas no Clube dos Economistas, órgão fundado em meados dos anos 50 por Celso Furtado e Barbosa Oilveira. A segunda divulgava idéias desenvolvimentistas nacionalistas e era editada pelo Instituto de Economia, Sociologia e Política (Ibesp) entre 1953 e 1956. O Ibesp e seu sucessor, O Instituto Superior de Estudos Brasileiros

³³ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 124

(Iseb), foram as instituições básicas de formulação e difusão da ideologia nacionalista entre 1953 e 1964.

Assim como as outras correntes desenvolvimentistas, defendia a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. A principal diferença da corrente de desenvolvimento nacionalista em relação às outras era o desejo de aumentar a intervenção estatal na economia, através de políticas de apoio à industrialização. Essas políticas deveriam ser integradas em um sistema de planejamento abrangente.

Além desse do traço distintivo acima, havia ainda outros dois. O primeiro dizia respeito à sistemática defesa da subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico. Esse ponto aproximava-os dos desenvolvimentistas do setor privado, porém distanciavam-se por conta de sua interpretação do processo inflacionário e a forma de combatê-lo. Por conta disso, introduziram e difundiram no Brasil o estruturalismo cepalino e, na maior parte do tempo, desconsideravam as medidas de curto prazo para o controle inflacionário.

O segundo traço que distinguia os nacionalistas das outras correntes desenvolvimentistas era sua preocupação por medidas econômicas de cunho social. Havia preocupação com as condições de desemprego, pobreza, atraso cultural da população brasileira e, segundo Bielschowski³⁴, o “arcaísmo” das instituições vigentes no país, tanto no campo como na administração estatal. Bielschowski³⁵, entretanto, fala que este traço é menos marcante que a posição assumida frente a questões monetárias e à ênfase que davam à defesa da intervenção estatal na economia.

Cabe ressaltar a posição da corrente em relação à utilização do capital estrangeiro. Segundo Bielschowski³⁶, “Consideravam que a acumulação de capital nos setores estratégicos não podia aguardar a iniciativa e o arbítrio do capital estrangeiro, necessitando de controle e comando interno de agentes capitalistas nacionais.” A ideologia da industrialização ganhava conotação nacionalista e estatizante principalmente em relação aos setores historicamente dominados pelo grande capital, como transportes e energia elétrica, ou por ele cobiçados, como petróleo e mineração.

³⁴ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 130

³⁵ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 131

³⁶ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 128

Entretanto, a corrente não era totalmente contrária à utilização do capital estrangeiro. Ele era bem vindo nos demais setores industriais, mais especificamente naqueles que produziam bens duráveis, como no caso da indústria automobilística. Nesse caso, a preocupação da corrente dizia respeito à necessidade de controles para limitar as remessas de lucros, que julgavam ser uma séria ameaça ao equilíbrio da balança de pagamentos e, conseqüentemente, ao processo de industrialização.

A seção a seguir (III.5.1) trata do pensamento de Celso Furtado, economista de maior destaque da corrente em questão.

III.5.1 – O Pensamento de Celso Furtado

Celso Furtado graduou-se em Direito na Universidade do Brasil, em 1944, e depois fez doutorado em Paris, onde estudou entre 1946 e 1948. Após o doutorado, o economista foi convidado a trabalhar para a recém-criada Cepal, em Santiago, onde trabalhou na elaboração das teses cepalinas, de 1949 a 1953, sob a chefia de Raul Prebisch. Seus trabalhos na Cepal resultaram no livro “Formação Econômica do Brasil”, obra muito conhecida no país e no exterior.

Furtado retornou ao país e, entre 1954 e 1955, chefiou o Grupo Misto Cepal-BNDE, elaborando um estudo de apoio a um programa de desenvolvimento para o período 1955-1962, e liderou a formação do Clube dos Economistas e da “Revista Econômica Brasileira”. De 1957 a 1962, lançou as bases para a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e chefiou o órgão em Recife. Após esse período na SUDENE, transferiu-se para Brasília e para o planejamento nacional.

Dentre os muitos artigos e estudos que realizou no período, a obra mais importante, segundo Bielschowski³⁷, foi “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” em que se posiciona diante da problemática teórica do desenvolvimento e apresenta a perspectiva teórica estruturalista. A importância dessa obra se deve à reunião das três principais características da corrente desenvolvimentista nacionalista que a diferenciava das demais correntes:

1. Liderança do Estado na promoção do desenvolvimento através do planejamento econômico.

³⁷ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 133

2. Defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, em oposição aos programas de estabilização defendidos pelo FMI.
3. Compromisso com reformas de cunho social, apoiando o projeto de desconcentração regional da renda e à reforma agrária.

Cabe ressaltar que os estruturalistas desafiavam a idéia de que o sistema econômico tende a um equilíbrio automático e à eficiência máxima, desde que garantida a livre movimentação das forças de mercado.

Para complementar o pensamento de Furtado, aborda-se a seguir a opinião do autor em relação ao desequilíbrio externo, inflação e a subordinação da política monetária à política desenvolvimentista.

III.5.1.1 – Opinião de Celso Furtado sobre Desequilíbrio Externo

Segundo Bielschowski³⁸, Furtado contestou as interpretações convencionais sobre desequilíbrio externo, isto é, as teorias que identificam suas causas no processo inflacionário. Refutou também a idéia de que a constância do déficit externo em países subdesenvolvidos correspondia a uma contrapartida da pressão permanentemente excessiva de investimentos sobre poupança. Argumentava que, em estruturas subdesenvolvidas com amplo desemprego, era normal a ocorrência de déficits dissociados da inflação, uma vez que a capacidade para importar não se expandia de acordo com as exigências do desenvolvimento econômico.

III.5.1.2 – Opinião de Celso Furtado sobre Inflação

Segundo Furtado³⁹, “A causa básica da tendência crônica ao desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que, nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global.” Ele continua dizendo “As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela relativa rigidez de seu aparelho produtivo. Ao passo que em uma economia altamente desenvolvida o aparelho produtivo apresenta elevado grau de diversificação, em uma economia como a brasileira coexistem setores produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos.”

³⁸ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 145

³⁹ BIELSCHOWSKI, Ricardo *apud* FURTADO, Celso, 1958, pag. 69-70. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 146

A solução para o processo inflacionário consistiria na superação do subdesenvolvimento via o planejamento do Estado.

III.5.1.3 – Opinião de Celso Furtado sobre Subordinação da Política Monetária à Política Desenvolvimentista

Segundo Bielschowski⁴⁰, “Furtado entendia que o processo de industrialização nas economias periféricas, por substituição de importações, tomava de surpresa suas estruturas produtivas heterogêneas e pouco diversificadas, gerando pressões de demanda sobre uma série de setores.” Entendia também que as exigências de importações resultantes da própria dinâmica de industrialização periférica tornam o balanço de pagamentos continuamente desequilibrado, sobretudo quando as exportações tendem a estagnar ou mesmo a declinar, em quantidade e preços, por escassez de demanda internacional.”

Para suprimir a tendência ao desequilíbrio monetário seria necessário praticar uma política desenvolvimentista que tornasse flexível a oferta. Por conta disso, considerava as políticas monetárias sem efeito porque o desequilíbrio se manifestaria a cada nova fase do crescimento do sistema e também por entender que as medidas recessivas diminuem investimentos estratégicos e provocam sobrecapacidade na significativa parcela da economia que não sofre rigidez de oferta.

Assim, segundo Bielschowski⁴¹, Furtado acreditava que as preocupações com a estabilidade, embora fossem importantes, deveriam ficar subordinadas ao objetivo maior, que era o desenvolvimento econômico.

III.6 – A Corrente Neoliberal

Após ter visto as três correntes do pensamento desenvolvimentista, cabe agora falar da Corrente Neoliberal, que juntamente com a corrente desenvolvimentista nacionalista, foi a mais importante expressão do pensamento econômico brasileiro entre 1930 e início da década de 1960.

Os economistas neoliberais eram favoráveis à defesa do sistema de mercado, tido como fórmula básica da eficiência de mercado. Segundo Bielschowski⁴², esses economistas eram liberais, entretanto, o prefixo “neo” advém do reconhecimento de

⁴⁰ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 148

⁴¹ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 148

⁴² BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 37

uma nova realidade pós-1930, marcada pela necessidade de alguma intervenção estatal para sanear as imperfeições de mercado que afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira.

A corrente neoliberal se caracterizava por três aspectos fundamentais: defendiam a redução da intervenção do Estado na economia do país; eram a favor de políticas de equilíbrio monetário e financeiro; e não propunham medidas de suporte ao projeto de industrialização, sendo contrários a essas medidas freqüentemente. Os economistas mais influentes dessa corrente eram Eugênio Gudín, Daniel de Carvalho, Octávio Gouveia de Bulhões, Denio Nogueira e Alexandre Kafka.

Apesar da caracterização da corrente pelos pontos citados acima, não havia consenso em relação ao grau mínimo de intervenção desejado. Entretanto, era praticamente consenso a necessidade de o governo exercer alguma forma de controle sobre o comércio exterior, por conta dos problemas decorrentes das características da oferta e demanda internacionais de produtos primários. Aceitavam também o apoio do governo a setores básicos da economia, como educação, saúde e assistência técnica à agricultura. Porém, não havia consenso sobre como o governo deveria suprir apoio financeiro às atividades econômicas de infra-estrutura, concordando apenas que o governo não deveria realizar nenhum investimento direto nessa área. Para isso, concordavam que o capital estrangeiro era mais adequado.

A reunião do ideário neoliberal se dava principalmente pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A FGV foi fundada em 1944 e pouco tempo depois os economistas Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões conseguiram formar uma importante divisão de pesquisas econômicas, em 1950, chamada de Instituto Brasileiro de Economia (Ibre). As principais publicações da corrente se deram pela “Revista Brasileira de Economia” a partir de 1948 e também pela “Conjuntura Econômica” a partir de 1952. Essa última havia começado em 1947 sob a direção dos intelectuais de linha desenvolvimentista.

Além da FGV, a segunda instituição mais importante do pensamento neoliberal foi o Conselho Nacional de Economia. Segundo Bielschowski⁴³, “... o CNE teve destacada participação no debate sobre a economia brasileira, posicionando-se favoravelmente a uma redução da intervenção estatal na economia e a um rigoroso

⁴³ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 38

controle do processo inflacionário”. O Conselho tinha duas publicações importantes: um relatório anual chamado “Exposição geral sobre a situação econômica do Brasil” e uma revista bimensal chamada “Revista da CNE”.

Os dois líderes do pensamento dessa corrente eram Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões. De acordo com Bielschowski⁴⁴, “Bulhões tinha uma linguagem liberal menos radical que Gudín, mostrando-se, por exemplo, mais tolerante a iniciativas de planejamento parcial”. Ainda segundo o autor, a única grande divergência entre os dois dizia respeito à instituição de um sistema financeiro de longo prazo, assunto no qual Bulhões foi o economista de maior destaque no país.

Na seção seguinte (III.6.1), aborda-se o pensamento do principal líder da corrente neoliberal, Eugênio Gudín.

III.6.1 – O Pensamento de Eugênio Gudín

Segundo Bielschowski⁴⁵, Eugênio Gudín foi o economista conservador brasileiro mais importante desse período e líder da corrente de pensamento neoliberal no país. O economista se baseava no princípio fundamental da economia clássica, defendendo o princípio da não-intervenção estatal na economia. Acreditava que a economia capitalista tendia a um equilíbrio de máxima eficiência sempre que os mecanismos de mercado pudessem funcionar livremente.

O economista se pautou na defesa do livre-cambismo de Viner e Haberler frente a argumentos protecionistas, encontrando suporte teórico ideal nesses autores para seu posicionamento em relação ao debate desenvolvimentista dos anos de 1940 e 1950. Sua argumentação contrária ao desenvolvimentismo se baseava na existência de pleno emprego na economia brasileira, afirmando que a mesma sofria de baixa produtividade e de “hiperemprego”⁴⁶ e não de desemprego, como defendiam os desenvolvimentistas.

Em relação à inflação, defendia que a mesma se verificava em situações próximas do pleno emprego. Acreditava que o problema existia em função do excesso de demanda por causa da expansão do crédito e dos déficits orçamentários públicos. Além disso, sua análise contemplava também a idéia de inflação de custos baseada em elevações salariais.

⁴⁴ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 39

⁴⁵ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 40

⁴⁶ BIELSCHOWSKI, Ricardo *apud* GUDIN, Eugênio. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 41

A existência da inflação, por sua vez, provocava o desequilíbrio externo. Essa visão era constantemente utilizada por Gudin em oposição à tese cepalina do desequilíbrio externo estrutural. Bielschowski⁴⁷ explicita o argumento de Gudin através de um argumento do economista: “...uma interferência protecionista, ao conter artificialmente as importações e a eficiência alocativa....., porque transfere recursos produtivos das atividades exportadoras para as atividades domésticas e protegidas, valorizando a moeda nacional e desestimulando as exportações. A eliminação da inflação, ao invés da introdução de barreiras ao comércio internacional, é que seria a fórmula para se alcançar a posição que ao mesmo tempo equilibra as contas externas do país e maximiza a eficiência dos sistema econômico”.

De maneira sucinta, de acordo com Bielschowski⁴⁸, Gudin afirmava que a política econômica necessária para acelerar o desenvolvimento econômico em países desenvolvidos como o Brasil residia em dois fatores:

1. Defesa da estabilidade monetária e cambial e garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado, a fim de que se possa conservar o sistema econômico no caminho da máxima eficiência.
2. Reconhecimento das características estruturais do sistema que exigem alguma intervenção governamental para garantir a estabilidade e a eficiência desejadas.

Para se ter um entendimento mais completo sobre o pensamento de Eugênio Gudin, o trabalho trata a seguir das seguintes questões relativas à sua visão sobre o desenvolvimento brasileiro: desenvolvimentismo e industrialização; protecionismo e planejamento; e sistema financeiro.

III.6.1.1 – Opinião de Eugênio Gudin sobre Desenvolvimento e Industrialização

Segundo Bielschowski⁴⁹, Gudin considerava que o principal instrumento de desenvolvimento era a livre movimentação das forças de mercado. Para isso acontecer seria necessário preservar o equilíbrio monetário e cambial e evitar a intervenção estatal sobre o mecanismo de preços.

Em relação à industrialização, acreditava que esta deveria ser lenta e progressiva, absorvendo a mão-de-obra que viesse a se tornar excedente em função do progresso

⁴⁷ BIELSCHOWSKI, Ricardo *apud* GUDIN, Eugênio. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 44

⁴⁸ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 49

⁴⁹ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 53

técnico na agricultura. Entretanto, o economista não tinha nenhuma atitude prática de apoio à industrialização. Segundo Bielschowski⁵⁰, “Não teve, tampouco, a preocupação de explicitar que tipo de apoio específico à indústria recomendaria quando chegasse o devido momento.”

III.6.1.2 – Opinião de Eugênio Gudín sobre Protecionismo e Planejamento

Segundo Bielschowski⁵¹, Eugênio Gudín defendia a necessidade em se limitar o nível das tarifas de importação, bem como o prazo de sua aplicação. Além disso, ressaltava a importância em se estudar os setores a serem protegidos. Ainda segundo Bielschowski⁵², Gudín, entretanto, era cético quanto à competitividade da indústria brasileira porque as tarifas eram elevadas demais, fato que gerava situações de monopólio, com lucros excessivos, e desestímulo à elevação da produtividade.

Em relação ao planejamento, tinha posição completamente contrária ao tema, divulgando a idéia da superioridade dos mecanismos de mercado sobre a intervenção do governo, além de associar o planejamento estatal com o socialismo.

III.6.1.3 – Opinião de Eugênio Gudín sobre Sistema Financeiro

Segundo Bielschowski⁵³, haveria para Gudín apenas dois recursos legítimos para reforçar a capacidade corrente de investir: a estruturação de um sistema financeiro e atração de capitais estrangeiros. Dentre as opções, ele era bastante a favor do último, porém cético quanto à eficácia do primeiro.

Sua preocupação, entretanto, se limitava à questão da política de controle monetário e cambial, não estudando a organização de um mercado de capitais. Acreditava que este mercado não teria sucesso por causa da inflação no país.

⁵⁰ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 54

⁵¹ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 57

⁵² BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 57

⁵³ BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. pag. 62

IV – O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHKEK E O PLANO DE METAS

A disputa pela Presidência da República em três de outubro de 1955 se deu entre quatro candidatos: Ademar de Barros (Partido PSP), Juarez Távora (Partido UDN), Plínio Salgado (Partido PRP) e Juscelino Kubitschek (Coligação PSD e PTB). Esse último acabou ganhando a eleição com 36% dos votos válidos, contando com João Goulart como vice-presidente.

A ideologia desenvolvimentista esteve presente ao longo de todo o governo de Juscelino Kubitschek, inclusive pelo o fato do presidente, durante sua campanha prévia às eleições, ressaltar a necessidade em se acelerar o desenvolvimento econômico para transformar a estrutura do país. Para se alcançar esse objetivo ele destacaria o papel fundamental das políticas de industrialização.

Assim, a preocupação em sua campanha era evidenciar a fase de transição que o país estava experimentando, passando de uma base agrária para um futuro com viés mais industrializante e urbano. Estas idéias compunham seu plano de governo, expressas em 1955 na obra “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”.

Logo após assumir o cargo de Presidente, Kubitschek instituiu o Conselho de Desenvolvimento Nacional, em fevereiro de 1956. O órgão, que se subordinava diretamente à Presidência da República, era responsável pela identificação dos setores com maior potencial de crescimento, uma vez sendo estimulados de forma adequada. Segundo Villela⁵⁴, “...o Conselho elaborou um conjunto de 30 objetivos (metas) específicos, distribuídos segundo cinco setores, denominado Plano de Metas”. A seção a seguir retrata as origens do Plano de Metas, detalhamento de suas metas e sua implementação.

IV.1 - Plano de Metas: Antecedentes e Execução

IV.1.1 – Antecedentes do Plano de Metas

Ao longo das décadas de 1930, 1940 e 1950, houve várias tentativas por parte dos governos brasileiros em planejar o desenvolvimento econômico do país. Essas tentativas podem ser resumidas em o “Niemeyer Report” (1931), Missão Cooke (1942-1943), Missão Abbink (1949) e os estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (a partir de 1951).

⁵⁴ VILLELA, André. *Economia Brasileira Contemporânea*. Pag. 55

A primeira tentativa, denominada Niemeyer Report, recebeu esse nome em função do convite dado a Otto Niemeyer pelo governo brasileiro para se estudar maneiras pelas quais a economia do país pudesse superar as conseqüências adversas trazidas pela Depressão. O relatório publicado por Niemeyer ressaltava a dependência das exportações em dois bens e por conta disso o porquê da economia brasileira ter sido inicialmente mais afetada que as nações industrializadas. Sua solução para o problema se referia à diversificação agrícola. O relatório resultou em pouca influência sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, mas serviu como primeiro esforço para se examinar a economia como um todo.

Na década seguinte, tivemos a segunda tentativa para se avaliar a economia brasileira com a Missão Cooke. Ela era composta por um grupo de técnicos americanos patrocinados pelos governos do Brasil e dos Estados Unidos. O objetivo da Missão era a formulação de um programa de ação a partir de uma pesquisa sobre a economia do país. A Missão Cooke diagnosticou vários impeditivos ao crescimento industrial: sistema de transportes inadequado, restrições ao capital estrangeiro, falta de recursos para investimentos industriais, restrições à imigração, entre outros. A Missão sugeriu a expansão da indústria siderúrgica como forma de desenvolver outras indústrias, como a indústria de bens de capital e de papel e madeira; e que a iniciativa privada deveria ficar responsável por essa industrialização, enquanto o governo se concentraria no planejamento industrial em geral. A Missão Cooke também exerceu pouca influência em políticas imediatas.

Ao final da década, em 1948, a Missão Abbink elaborou um conjunto de planos de desenvolvimento que serviriam de base para o Plano SALTE, executado parcialmente no governo de Eurico Gaspar Dutra. O nome do plano deriva das principais áreas a receberem investimentos: saúde, alimentação, transporte e energia. De acordo com Baer⁵⁵, “Não se tratava de um plano econômico completo, mas de um programa de gastos públicos nesses quatro campos de cinco anos de duração, que deveria ser colocado em ação de 1950 a 1954.” O Plano, entretanto, não passou do primeiro ano devido a problemas de implantação e dificuldades financeiras. Apesar disso, “Ele conseguiu, entretanto, chamar atenção para outros setores da economia

⁵⁵ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 75

defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento”, resume Baer⁵⁶.

No início da década seguinte, em 1951, surgia a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Os estudos elaborados pela Comissão ganharam dimensão muito maior que as tentativas anteriores dado que ela elaborou “projetos econômicos setoriais específicos, formando um conjunto coerente de planos”, nas palavras de Villela⁵⁷. Esses estudos se traduziram em 41 projetos que tinham como objetivo resolver os estrangulamentos nos setores mais defasados em relação ao resto da economia, entre eles energia e transportes. Além desse esforço, a Comissão também recomendou a criação de um banco de desenvolvimento, que resultaria em 1952 no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Para se evidenciar a idéia presente nos parágrafos anteriores, cito um trecho do autor Celso Lafer⁵⁸: “A partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948). O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações, quando comparado com essas tentativas anteriores, e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”.

Os esforços realizados pela Comissão Brasil-Estados Unidos e, posteriormente, pelo Grupo Misto Cepal-BNDE, no início da década de 1950, deram impulso ao planejamento econômico no Brasil. O auge desse planejamento veio a se concretizar com a elaboração do Plano de Metas pelo Conselho de Desenvolvimento Nacional, em 1956, já no governo Juscelino Kubitschek.

IV.1.2 – Implementação e Resultados do Plano de Metas

⁵⁶ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 75

⁵⁷ VILLELA, André. *Economia Brasileira Contemporânea*. pag. 55

⁵⁸ LAFER, Celso. *Planejamento no Brasil*. pag. 29 e 30

O Plano de Metas era um plano de investimentos a ser realizado em cinco anos, entre 1957 e 1961, com base nos diagnósticos e diretrizes da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e da Cepal-BNDE. As áreas de investimentos seriam energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Além dessas metas, havia ainda a construção da nova capital do país, Brasília, cujos gastos não estavam incluídos no Plano.

A maior parcela do orçamento contemplava investimentos nos setores de energia e transportes, com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que exclusivamente do setor público. As indústrias de base receberiam 22,3% do total de recursos e estariam sob a responsabilidade do setor privado, podendo haver ajuda de financiamentos públicos. O restante dos recursos iria para as metas de educação, a cargo do setor público, e alimentação. A estimativa de investimento total nessas áreas corresponderia a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) no período 1957-1961.

Os recursos nessas áreas eram destinados a suprir suas deficiências e tinham por objetivo alcançar as metas traçadas. De acordo com Orenstein e Sochaczewski⁵⁹, as principais metas eram:

- Energia elétrica – elevar a capacidade geradora de 3,2 milhões de kW em 1955 para 5,2 milhões de kW em 1960 e iniciar obras que assegurassem um aumento de 3,6 milhões de kW no período de 1961-65.
- Carvão – aumentar a produção de 2,1 milhões de toneladas em 1955 para 3,1 milhões de toneladas em 1960.
- Petróleo – aumentar a produção de 6.000 barris/dia em 1960.
- Ferrovias – previa reaparelhamento do material rodante e a construção de 3.110 Km de linhas sobre um total de 37.000 Km.
- Rodovias – previa a construção de 13.000 Km em rodovias sobre um total de 46.000 Km e pavimentação de 5.800 Km sobre um total de 23.000 Km, de 1955 a 1960.
- Siderurgia – elevar a produção de aço bruto de 1,2 milhões de toneladas em 1955 para 2,3 milhões em 1960 e iniciar obras para alcançar 3,5 milhões em 1965.

⁵⁹ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. A Ordem do Progresso. pag. 178

- Cimento – aumentar a produção de 3,6 milhões de toneladas em 1955 para 5 milhões de toneladas em 1960.
- Indústria automobilística – instalar a indústria e produzir em 1960 um total de 170.000 veículos com índice de nacionalização de 90% em peso para caminhões e caminhonetas e 95% para automóveis.
- Indústria mecânica e de material elétrico pesado – o plano especificava os subsetores a serem estimulados: material elétrico pesado, máquinas operatrizes, máquinas e equipamentos para indústrias diversas, caldeiras e outros equipamentos pesados.
- Educação e Alimentação – outras metas.

Para realizar esses investimentos, caberia ao setor público aproximadamente 50% do desembolso, 35% aos fundos privados e o restante viria de agências públicas para os programas públicos e privados. O montante de recursos externos necessários não eram detalhados no plano.

As fontes de financiamento, para o tamanho dos investimentos a serem realizados, inclusive com a meta autônoma da construção de Brasília cujo dispêndio estava estimado entre cerca de 2 a 3% no período, seriam insuficientes. A previsão anterior à execução do Plano de Metas em relação ao controle da taxa de inflação no patamar de 13,5% estava comprometida, pois os déficits orçamentários só seriam financiados via emissão de moeda.

De acordo com Carlos Lessa⁶⁰, o Plano de Metas era sustentado por quatro elementos:

- Tratamento preferencial para o capital estrangeiro.
- Financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário.
- Ampliação do setor público na formação de capital.
- Estímulo à iniciativa privada.

⁶⁰ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C *apud* LESSA (1981). *A Ordem do Progresso*. pag. 179

O estímulo à iniciativa privada contou com quatro fatores: as reservas de mercado em benefício de bens produzidos no país surgiam pela política cambial e pela Lei dos Similares; disponibilidade de crédito provido pelo BNDE e Banco do Brasil, suprindo recursos de longo prazo a juros baixos e pagamentos sujeitos à carência; expansão contínua do crédito nominal dos bancos privados em função do financiamento do déficit do Tesouro através da emissão de moeda; e concessões de avais pelo BNDE para empréstimos contratados no exterior.

Ao final do 5º ano, em 1961, os resultados do Plano de Metas foram expressivos, como se pode constatar na tabela 6. Os destaques ficaram por conta da construção de rodovias, produção de veículos e a ampliação da capacidade de geração de energia elétrica, enquanto que setores como carvão e ferrovias tenham ficado muito abaixo do previsto, já que a opção feita no período foi pelo transporte rodoviário. Além disso, a construção da nova capital do país, Brasília, também se concretizou. Villela⁶¹ ressalta a importância na produção de automóveis para impulsionar o crescimento do setor de bens de consumo duráveis.

O setor de bens de consumo duráveis em conjunto com o setor de bens de capital liderou essa etapa do processo de substituição de importações. A mudança na estrutura da indústria do país pode ser comprovada na tabela 7. Percebe-se que a participação de bens não-duráveis diminuiu bastante, enquanto que as de bens duráveis e bens de capital dobraram devido às elevadas taxas de crescimento anual desses sub-setores no período.

O período entre 1957-61 experimentou um crescimento do PIB a uma taxa anual de 8,2% com uma elevação de 5,1% ao ano da renda per capita. A taxa média de crescimento industrial no período foi de 11,3%, superior ao do PIB, entretanto, o controle da inflação não foi alcançado, verificando-se uma inflação média no período de 22,6%.

IV.2 - A Política Econômica do Governo Juscelino Kubitschek

A seção tem por objetivo ressaltar os reflexos do Plano de Metas na política econômica do governo. Para isso, o trabalho analisará a Política Cambial, o Papel do Setor Público e a Política Monetária e Fiscal.

⁶¹ VILLELA, André. Economia Brasileira Contemporânea. pag. 57

IV.2.1 – A Política Cambial

A política cambial adotada no Governo Juscelino Kubitschek deu prosseguimento ao sistema de câmbio múltiplo adotado em 1953, ainda no segundo governo de Getúlio Vargas. Instituiu-se uma reforma no sistema cambial do país, nesse ano, através da adoção da Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e da Lei 2145, eliminando os controles quantitativos de importação e criando um leilão para a aquisição de divisas.

A reforma se traduziu na divisão das importações em cinco categorias de acordo com o grau de essencialidade dos produtos para a economia. A execução dos leilões de câmbio ficava por conta da SUMOC, responsável pela alocação da moeda estrangeira entre as categorias de importação e suas respectivas taxas de importação definidas nesses leilões.

Apesar dessas categorias, nem todas as importações estavam sujeitas ao sistema de leilões. Segundo Baer⁶², “Algumas importações eram consideradas por demais essenciais para ficarem sujeitas ao sistema de leilões, e entre elas se encontravam o petróleo e derivados, papel de impressão, trigo e equipamentos considerados fundamentais para o desenvolvimento do país”. Essas importações eram obtidas, portanto, a uma taxa de câmbio mais favorável, ou seja, a uma taxa de câmbio onde a moeda doméstica tinha maior poder de compra.

Esse sistema de câmbio múltiplo continuou até 1957, ano em que sofreu mudanças. A promulgação da Lei 3.244 introduziu tarifas *ad valorem*, que se elevaram a 150%, segundo Baer⁶³. Sua principal contribuição foi oferecer proteção às indústrias recém criadas. Essas indústrias se beneficiavam ainda da Lei de Similares que estabelecia que caso houvesse bens já adequadamente fornecidos pela indústria doméstica, estes só poderiam ser importados via a “categoria especial”, ou seja, a uma taxa muito menos favorável, mais cara.

Além dessa medida, as cinco categorias de importação anteriores passaram a ser somente duas: uma “categoria geral” e a outra “categoria especial”. Os produtos incluídos na categoria geral eram: importação de matérias-primas, bens de capital e alguns bens de consumo. A categoria especial contemplava todos os outros bens que

⁶² WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 70

⁶³ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 71

não eram considerados essenciais. Os bens considerados “demasiadamente essenciais”, anteriormente, continuaram a obter uma taxa de câmbio mais valorizada.

As mudanças no parágrafo anterior ainda eram complementadas pela Instrução 113 da SUMOC cujo objetivo principal era a atração do capital estrangeiro. A medida ajudava as indústrias nascentes a importar equipamento sem a necessidade de empregar divisas para isso. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) controlava os investimentos que entravam no país, permitindo-os caso fossem vantajosos. A importância da Instrução é ressaltada por Villela⁶⁴: “..... mais de 50% do total de investimento externo direto que ingressou no Brasil entre 1955 e 1960, ou US\$ 401 milhões, o fizeram sob a égide daquela Instrução. Igualmente, dos US\$ 1,7 bilhão em empréstimos e financiamentos obtidos pelo Brasil entre 1955 e 1960, mais de 60% também ingressaram no país sob a forma de máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura cambial”.

A adoção da Instrução 113, entretanto, foi muito controversa na medida em que favorecia o capital privado estrangeiro em detrimento do nacional, via subsídios. Segundo Baer⁶⁵, “Obviamente, a Instrução 113 era vantajosa ao investidor estrangeiro que, sem ela, teria de enviar dólares ao Brasil à taxa do câmbio livre e, com os cruzeiros adquiridos, teria que recomprar dólares no mercado leiloeiro a um preço mais elevado”.

A importância da medida está no fato dela ter impedido que a restrição de divisas da época inviabilizasse a execução dos planos de investimento contidos no Plano de Metas. O lado negativo fica por conta do aumento da dívida externa líquida brasileira, de menos de US\$ 1,0 bilhão ao final de 1955 para US\$ 3,4 bilhões em 1960, segundo Villela⁶⁶.

Assim, a política cambial do período teve fundamental importância para administrar a restrição de divisas da época, que ainda era impactada negativamente pelo desempenho ruim das exportações de café, e como política de desenvolvimento econômico via a industrialização, ao aumentar a possibilidade de investimentos no país.

IV.2.2 – O Papel do Setor Público

A cargo do setor público ficava a tarefa de executar as obras de infra-estrutura para eliminar os pontos de estrangulamento que limitavam o desenvolvimento da

⁶⁴ VILLELA, André. Economia Brasileira Contemporânea. pag. 52

⁶⁵ WERNER, Baer. A Economia Brasileira. pag.72

⁶⁶ VILLELA, André. Economia Brasileira Contemporânea. pag. 54

indústria e, conseqüentemente, do país. A partir da metade da década de 1950, o papel do setor público era o de prover insumos básicos, como aço e energia, bem como aprimorar a infra-estrutura de forma a aprofundar o processo de industrialização existente.

O Estado, então, passou a controlar diversas empresas estatais em diversos ramos da economia para realizar os investimentos necessários. Algumas dessas empresas eram: Usiminas, Petrobras, Vale do Rio Doce, Furnas. Além dessas empresas, segundo Orenstein e Sochaczewski⁶⁷, o Estado passou a exercer maior controle sobre o crédito, através do Banco do Brasil, e na comercialização de diversos produtos de exportação, como café, açúcar e borracha, entre outros.

Com a execução do Plano de Metas, a participação das receitas totais do governo em relação ao PIB aumentou. O indicador vinha se mantendo constante até 1957, por volta de 19-20%, entretanto, com o Plano, ele chega a atingir 23,2%. As principais fontes de receita, segundo Orenstein e Sochaczewski⁶⁸ eram: o Imposto de Consumo, Imposto de Renda e o Saldo de Ágios e Bonificações ao Imposto de Importação. Além disso, a participação do governo no gasto total cresceu de 19,0% em 1952 para 23,7% em 1961, ainda segundo Orenstein e Sochaczewski⁶⁹. Os gastos correntes do governo eram crescentes em função do constante subsídio dado por ele às empresas estatais.

Havia um descompasso entre a taxa de poupança do governo e a taxa de investimento das empresas estatais. Conforme visto, anteriormente a disponibilidade de recursos era restrita, dado o tamanho dos investimentos requeridos para a execução do Plano de Metas. Segundo Orenstein e Sochaczewski⁷⁰, “É importante observar que durante o período 1956-61 a formação de capital do governo central (de longe a mais importante) cresceu à taxa anual de 15%, enquanto as empresas públicas aumentavam seus gastos em investimento, em 1960-61, em mais de 25% ao ano”.

Assim, os investimentos do governo eram fundamentais para a sustentação da demanda na época. Segundo Orenstein e Sochaczewski⁷¹, esses investimentos foram fundamentais para manter a atividade elevada, principalmente, das indústrias de bens de capital até o início da década de 1960.

⁶⁷ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 182

⁶⁸ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 183

⁶⁹ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 183

⁷⁰ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 183

⁷¹ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 184

IV.2.3 – A Política Fiscal e Monetária

Durante o Governo Juscelino Kubitschek, dada a forte influência da ideologia desenvolvimentista, as políticas fiscal e monetária ficaram vinculadas ao apoio da industrialização do país. As políticas de estabilização eram mal vistas, de uma forma geral, pois implicavam em perda do crescimento do produto e freio no processo de industrialização. Assim, o período assistiu a uma submissão dessas políticas ao objetivo principal do governo: a industrialização.

Cabe ressaltar o papel dos principais órgãos na elaboração dessas políticas. Havia três instituições de destaque: Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC), Banco do Brasil e Tesouro. A SUMOC era o órgão fiscalizador e controlador do sistema, atuando como um Banco Central. Suas atribuições abrangiam a execução da política cambial, fixação do juro de redesconto, fixava o percentual de depósitos compulsórios dos bancos, fiscalizava o registro de capitais estrangeiros, operar no mercado aberto e fiscalizar os bancos comerciais. A SUMOC estava subordinada ao Conselho da SUMOC, o órgão normativo.

O Banco do Brasil, por sua vez, tinha papel chave na política de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek. O Banco mesclava funções de banco comercial e de Banco Central. Em suas funções de Banco Central operava a Carteira de Redescontos, para crédito seletivo e de liquidez, e a Caixa de Mobilização Bancária, atuando como prestador de última instância. Além dessas funções, o Banco do Brasil também atuava como órgão executor da política traçada pela SUMOC, operando a Carteira de Câmbio e a Carteira de Comércio Exterior (CACEX).

O Tesouro Nacional era responsável pela emissão do papel-moeda e de sua amortização através da Caixa de Amortização. Entretanto, o Tesouro não tinha o poder de botar o papel-moeda em circulação. Esta função, na verdade, cabia à Carteira de Redescontos, que ficava dentro do Banco do Brasil, mas que possuía contabilidade independente, de acordo com Orenstein e Sochaczewski⁷². Entretanto, era o Banco do Brasil quem, de fato, distribuía o papel-moeda.

Dada a estrutura acima, percebe-se claramente a importância e poder do Banco do Brasil nas políticas implementadas. Segundo Orenstein e Sochaczewski⁷³, “... a posição

⁷² ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 186

⁷³ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 187

privilegiada do Banco do Brasil permitia sua expansão sem restrição. Na verdade, as três atribuições do Banco do Brasil combinavam-se funcionalmente e implicavam a crescente operação daquele estabelecimento”. Ele continua dizendo “Teoricamente era possível controlar a expansão dos meios de pagamento, mas na prática as pressões políticas e de política econômica inviabilizavam o esquema”. As três atribuições do Banco mencionadas pelos autores se referem às atribuições do mesmo em relação a ser agente financeiro do Tesouro, realizando operações de crédito; ser o depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais; ser o maior banco comercial do país e o único banco rural.

Como visto nas seções anteriores, o período em questão é marcado por um visível aumento da inflação. Isto se verificava porque o constante déficit do Tesouro, dada pela diferença entre a receita arrecadada e a despesa realizada, era coberto através dos empréstimos feitos pelo Banco do Brasil ao Tesouro. Apesar do problema, o governo se recusava a cortar os gastos, principalmente por seus efeitos no desemprego.

Houve, entretanto, um esforço para se realizar a estabilização da economia quando o índice geral de preços passou de 7,0% em 1957 para 24,3% em 1958. Lucas Lopes assume o Ministério da Fazenda nesse ano e encaminha ao Congresso o “Programa de Estabilização Monetária (PEM)”, muito influenciado por Roberto Campos, Diretor-Superintendente do BNDE, cuja preocupação recaía na definição de fontes adequadas para o financiamento do Plano de Metas.

Segundo Orenstein e Sochaczewski⁷⁴, o conteúdo do Programa se constituiu de:

- Correção do desequilíbrio financeiro do setor público, bem como uma série de medidas administrativas relacionadas ao funcionalismo público.
- Controle da expansão da moeda basicamente através da geração de tetos para o incremento da base monetária em 4% para junho/dezembro de 1958 e 10% em 1959, rigoroso controle do Banco do Brasil através de um orçamento limite e taxas mensais de expansão dos empréstimos e depósitos dos bancos comerciais.
- Definição de uma política de salários e ajustes de tarifas nas empresas públicas de modo a dimensionar suas possibilidades de custeio.

⁷⁴ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 192

- Correção do desequilíbrio do balanço de pagamentos através da redução da demanda por bens importados via restrições monetárias e creditícias, política cambial realista, entre outras.

O Programa se defrontou com grande resistência no Congresso e logo foi visto uma associação de Lucas Lopes e Roberto Campos com a política ortodoxa defendida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A opinião pública era claramente contra a adoção do Programa, fato que levou o governo brasileiro a romper com o FMI, já que o órgão internacional propunha um programa de choque mais radical do que o gradualismo do Programa, segundo Orenstein e Sochaczewski⁷⁵.

Assim, evidencia-se a preocupação do governo de realizar os investimentos contidos no Plano de Metas sem a restrição de políticas de estabilização (ortodoxas). Segundo Orenstein e Sochaczewski⁷⁶, a opção pelo desenvolvimentismo reforça “a visão estruturalista de que economias subdesenvolvidas só poderiam se industrializar com algum nível de inflação que deveria ser administrada, ao invés de se buscar preços controlados com estagnação”.

IV.3 – Desequilíbrios Econômicos do Governo Juscelino Kubitschek

A seção tem por objetivo complementar os sub-capítulos anteriores em relação aos desequilíbrios econômicos provocados pelo Plano de Metas e pelas próprias prioridades estabelecidas pelo governo Juscelino Kubitschek. Alguns desses desequilíbrios já foram citados: aumento do endividamento externo, aumento da taxa de inflação e deterioração das contas públicas.

Além desses desequilíbrios, podemos citar o aumento das desigualdades entre as regiões do Brasil, deterioração do balanço de pagamentos e o descaso relativo em relação ao aumento da produtividade das áreas agrícolas.

Segundo Baer⁷⁷, o problema em relação às áreas agrícolas estava no fato de “A maioria do aumento na produção de alimentos deveu-se à utilização de novas terras dedicadas ao cultivo em vez de um aumento da produtividade em áreas agrícolas mais antigas. Visto que a rápida e crescente demanda por comida nos centros urbanos tinha que ser atendida a partir de áreas cada vez mais distantes, houve uma crescente pressão sobre a precária rede de transporte rural-urbana do país e sobre o sistema de

⁷⁵ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 193

⁷⁶ ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio C. *A Ordem do Progresso*. Pag. 194

⁷⁷ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 82

comercialização agrícola”. A agricultura sofria principalmente com o controle de preços praticados que desorganizava a produção e pela ausência de um programa para induzir o uso de insumos modernos na agricultura, segundo Velloso⁷⁸. A tabela 8 mostra o crescimento do produto e dos setores entre 1955-1961.

Em relação ao aumento das desigualdades entre as regiões do país, Baer⁷⁹ ressalta que “.... o crescimento industrial salientou as desigualdades – a distribuição desproporcional dos benefícios advindos do desenvolvimento em uma base regional, setorial e de renda – o que ocasionava crescentes pressões sociopolíticas por medidas corretivas”. Embora tenha havido alguma preocupação em relação à região Nordeste, com a criação do Banco do Nordeste e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), ela ficou à margem do desenvolvimento industrial verificado no Sudeste.

Por fim, a deterioração do balanço de pagamentos se verificou por conta da elevação da dívida externa no período e por conta do descaso do governo em relação à promoção das exportações. Baer⁸⁰ explicita o problema “No início dos anos 60 a dívida externa brasileira já atingia mais de US\$ 2 bilhões da qual uma grande parcela era de curto prazo e, tanto os juros como as amortizações, combinados com remessas de lucros de empresas estrangeiras produziam crescentes dificuldades no balanço de pagamentos. O fato de as políticas que orientaram a substituição de importações terem sido unilaterais, isto é, que a promoção das exportações e a diversificação tenham sido totalmente negligenciadas, tornava-se agora um problema significativo”.

O descaso do governo Juscelino Kubitschek em relação às questões acima iriam impactar negativamente o governo que se sucedeu, embora os investimentos do Plano de Metas ainda tenham produzido uma elevação do PIB em 1961 de 8,6%, já com Jânio Quadros como Presidente da República. A partir das tabelas 9 e 10, constata-se alguns indicadores macroeconômicos do período de 1956-1963.

⁷⁸ VELLOSO, João Paulo dos R. *O Último Trem para Paris*. pag. 118

⁷⁹ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 84

⁸⁰ WERNER, Baer. *A Economia Brasileira*. pag. 84

VI – CONCLUSÃO

A partir dessa análise, percebemos a importância do Governo Juscelino Kubitschek para a história econômica brasileira, a partir da influência principal da ideologia do “Desenvolvimentismo” na política econômica no período.

A industrialização brasileira até a Primeira Guerra Mundial se desenvolveu principalmente por meio de: medidas protecionistas do governo vigente e importância do setor cafeeiro brasileiro. Apenas na década de 1920 experimentou maior diversificação industrial por causa dos reflexos da Primeira Guerra Mundial, ingresso de capital estrangeiro em setores não tradicionais e subsídios do governo. A Revolução de 1930 marcou o fim da primazia da economia agrário-exportadora, dominada pelos interesses dos cafeicultores e lançou as bases para um redirecionamento do desenvolvimento do país pautado na expansão da produção industrial.

As décadas de 1930 e 1940, então se caracterizam pelo esboço do projeto desenvolvimentista. A década do pós-guerra, 1946-1955, experimentou grande desenvolvimento industrial. Em 1955, se inicia o governo JK, pautado pela ideologia desenvolvimentista e focado em acelerar o desenvolvimento econômico, através das políticas de industrialização, para transformar a estrutura do país, dada a transição de uma base econômica agrária para um futuro com viés mais industrializante e urbano.

Vale ressaltar que não se pode analisar o período do Governo Juscelino Kubitschek sem levar em conta a influência do pensamento desenvolvimentista sobre o mesmo. Essa corrente de pensamento implantou na sociedade brasileira a necessidade de superação do atraso econômico em relação às potências industrializadas via a industrialização do país através do planejamento do governo.

Com base nessa necessidade, o Governo Juscelino Kubitschek representou o auge dessa corrente de pensamento, pois deu grande ênfase à diversificação industrial e à superação de gargalos na infra-estrutura mediante um extenso programa de investimentos, denominado Plano de Metas. De uma forma geral, esse Plano obteve bastante sucesso no sentido de conseguir elevado percentual de realização dos objetivos inicialmente traçados. A indústria de bens duráveis se consolidou via a consolidação da indústria automobilística e a indústria de bens de capital obteve grande crescimento.

Além desse Plano de investimentos, Juscelino Kubitschek almejava também a construção de uma nova capital para o país, denominada Brasília. O problema em

relação à construção da capital é que seus gastos não estavam contemplados no Plano de Metas, ou seja, era uma meta adicional. Apesar disso, a nova capital foi entregue.

O sucesso na realização dessas obras, entretanto, representou um descontrole de alguns indicadores macroeconômicos, dado que o Governo não previu corretamente formas de financiar esses gastos. Por conta disso, o financiamento se deu por meio da emissão de moeda para cobrir os déficits do governo e por meio do investimento externo que, ao final do período, se traduziu em um aumento da dívida externa.

A deterioração dos indicadores, ao longo do período, representou uma ameaça à continuação do projeto do governo, entretanto, a tentativa em se estabilizar a economia de forma gradual, via o Programa de Estabilização Monetária, não foi adotado porque sacrificaria o emprego, a indústria e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Optou-se, deliberadamente, pelo crescimento em detrimento da estabilização. A política monetária e fiscal dava suporte ao objetivo principal traçado pelo governo, a industrialização, sendo marginalizado seu uso para alcançar o equilíbrio econômico.

Além da piora desses indicadores, o foco principal na industrialização resultou em algumas deficiências na economia, como baixo investimento na agricultura e agravamento das disparidades regionais.

Apesar da elevada média de crescimento do Produto Interno Bruto de 1957-1961, em função dos investimentos do Plano de Metas, a partir de 1961 a deterioração dos indicadores acima irão pesar sobre o crescimento econômico, freando sua expansão nos anos seguintes.

De fato a economia brasileira experimentou altas taxas de crescimento no curto prazo, mas apenas o fomento à atividade industrial não foi suficiente para solucionar outros problemas, como o desemprego e a pobreza, e o país presenciou agravamento da concentração de renda e das desigualdades regionais, e o rápido aumento da inflação e do endividamento externo. Desequilíbrios macroeconômicos, gerados no governo JK deterioraram as bases do crescimento sustentável no longo prazo e, conforme alguns autores propiciaram a instabilidade política observada nos anos seguintes que culminou no Golpe Militar de 1964.

Assim sendo, o Governo Juscelino Kubitschek teve uma contribuição grande no sentido de aprofundar a industrialização no Brasil, entretanto, sua irresponsabilidade em relação ao equilíbrio dos fundamentos macroeconômicos teve conseqüências graves

para os governos seguintes e estão refletidas até hoje na economia. Sendo assim, fica o alerta para próximas decisões de política econômica de que é necessário dosar com cautela o trade-off entre políticas expansionistas que geram benefícios do curto-prazo e popularidade com eleitores e políticas que prezam por maior crescimento sustentado da economia no longo-prazo.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso*, Rio de Janeiro, Campus, 1990.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*, São Paulo, Nobel, 1996.

BENEVIDES, Maria. O Governo Kubitschek.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1995.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1979.

GIAMBIAGI, Fabio ...[et al]. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick ...[et al]. *Economia Brasileira Contemporânea*, São Paulo, Atlas, 2004.

LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1973.

PEREIRA, L. C. Bresser. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982.

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

ANEXOS - GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1			
Brasil: imigração e contribuição para o crescimento populacional (1870 - 1960)			
Décadas	Média anual de entrada de imigrantes	Taxa de crescimento populacional (%)	Contribuição da entrada de imigrantes ao crescimento populacional brasileiro (%) *
1870 - 80	21.913	1,95	9,19
1880 - 90	52.509	1,95	18,79
1890 - 00	112.932	1,93	33,73
1900 - 10	67.135	2,86	9,78
1910 - 20	79.775	2,86	9,1
1920 - 30	84.049	1,50	15,59
1930 - 40	28.861	1,50	4,66
1940 - 50	13.145	2,39	1,06
1950 - 60	59.169	2,39	3,25

Fonte: Amaury Gremaud (2004) - pag. 330 - Economia Brasileira Contemporânea

* Para calcular a taxa de imigração e sua contribuição ao crescimento populacional, deve-se também levar em consideração as saídas de população do Brasil.

Tabela 1 – Brasil: imigração e contribuição para o crescimento populacional (1870-1960)

Tabela 2		
A estrutura industrial brasileira em 1919 e 1939 (distribuição percentual do valor agregado total)		
	1919	1939
Minerais não-metálicos	5,7	5,2
Produtos de metal	4,4	7,6
Maquinário	0,1	3,8
Equipamento elétrico	0	1,2
Equipamento de transportes	2,1	0,6
Produtos de madeira	4,8	3,2
Móveis	2,1	2,1
Produtos de papel	1,3	1,5
Produtos de borracha	0,1	0,7
Produtos de couro	1,9	1,7
Químicos	1,7*	*
Farmacêuticos	1,2*	*
Perfumes, sabonetes e velas	0,7*	*
Têxteis	29,6	22,2
Roupas e calçados	8,7	4,9
Produtos alimentícios	20,6	24,2
Bebidas	5,6	4,4
Fumo	5,5	2,3
Editoras e material gráfico	0,4	3,6
Diversos	3,5	1,0
Total	100,0	100,0

* A porcentagem total de 1919 para essas três categorias foi de 3,6; em 1939, foi de 9,8.

Fonte: Werner Baer (1995) - pag. 56 - A Economia Brasileira

Tabela 2 – A estrutura industrial brasileira em 1919 e 1939

Tabela 3							
Médias anuais de crescimento do valor agregado brasileiro: indústria e PIB - períodos selecionado							
	1920 - 1929	1929 - 1945	1945 - 1972	1972 - 1981	1981 - 1995	1945 - 1995	1900 - 1995
Indústria manufatureira	3,7	6,0	8,4	6,2	1,1	6,6	6,7
PIB	6,1	3,8	7,2	7,1	2,0	5,8	5,2

Fonte: Amaury Gremaud (2004) - pag. 332 - Economia Brasileira Contemporânea

Tabela 3 – Médias anuais de crescimento do valor agregado brasileiro: indústria e PIB – períodos selecionados

Tabela 4			
Café destruído pelo governo federal e produção nacional (1931 - 1945) - toneladas			
Ano	(A) Toneladas de café destruídas	(B) Quantidade produzida de café	% de A sobre B
1931	169.547	1.301.670	13,03
1932	559.778	1.535.745	36,45
1933	821.221	1.776.600	46,22
1934	495.947	1.652.538	30,01
1935	101.587	1.135.872	8,94
1936	223.869	1.577.046	14,20
1937	1.031.786	1.460.959	70,62
1938	480.240	1.404.143	34,20
1939	211.192	1.157.031	18,25
1940	168.964	1.002.062	16,86
1941	205.370	961.552	21,36
1942	138.768	829.879	16,72
1943	76.459	921.934	8,29
1944	8.127	686.686	1,18
Total: 1931 a 1944	4.692.855	17.403.717	26,96

Fonte: Amaury Gremaud (2004) - pag. 362 - Economia Brasileira Contemporânea

Tabela 4 – Café destruído pelo governo federal e produção nacional (1931 – 1945) - toneladas

Tabela 5		
PRODUTO INTERNO REAL E PRODUÇÃO INDUSTRIAL (taxa anual média de crescimento por períodos)		
Períodos	Produto Interno Real (%)	Produção Industrial (%)
1940 - 1945	4,7	6,2
1946 - 1950	7,3	8,9
1951 - 1955	5,7	8,1
1956 - 1961	6,0	11,0
1962 - 1965*	1,9	2,4

(*) Estimativa para o primeiro semestre.

Fonte: Luiz Carlos Bresser Pereira - pag. 39 - Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930 – 1983

Tabela 5 – Produto interno real e produção industrial

Tabela 6			
Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados - 1957 - 1961			
Setor	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 kW)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton)	1.000	230	23
Produção de petróleo (1.000 barris/dia)	96	75	76
Refino de petróleo (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferovias (1.000 km)	3	1	32
Rodovias-construção (1.000 km)	13	17	138
Rodovias-pavimentação (1.000 km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização de carros (%)	90	75	-
Nacionalização de caminhões (%)	95	74	-

Fonte: Orenstein e Sochaczewski (1989), p.180

Tabela 6 – Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados – 1957 - 1961

Tabela 7			
Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961			
Subsetor	Particip. % 1952	Particip. % 1961	Tx. cresc. Anual, 1952-61, %
Não-duráveis	55,4	40	7,7
Duráveis	6	12	18,2
Intermediários	32,5	35,7	12,8
Capital	6,1	12,3	20,3
Total	100,0	100	11,6

Fonte: André Villela (2004) - pag. 51 - Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)

Tabela 7 – Valor adicionado Industrial em 1952 e 1961

Tabela 8				
Taxas de crescimento do produto e setores (1955-1961)				
Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: Amaury Gremaud (2004) - pag. 380 - Economia Brasileira Contemp.

Tabela 8 – Taxas de crescimento do produto e setores (1955 – 1961)

Tabela 9					
Alguns indicadores econômicos - Plano de Metas (1955-1961)					
Anos	Inflação (% IPC -RJ)	Varição da base Monetária (%)	Varição do Salário mínimo real (%)	Saldo em transações correntes (US\$ milhões)	Dívida Externa total (US\$ milhões)
1955	23	15,8	-9,5	2	1.445
1956	21	19,3	-1,3	57	1.580
1957	16,1	35,1	-9,6	-264	1.517
1958	14,8	18	14,5	-248	2.044
1959	39,2	38,7	-12,7	-311	2.234
1960	29,5	40,2	19,4	-478	2.372
1961	33,2	60,4	-14,7	-222	2.835

Fonte: Amaury Gremaud (2004) - pag. 381 - Economia Brasileira Contemporânea

Tabela 9 – Alguns indicadores econômicos - Plano de Metas (1955 – 1961)

Tabela 10		
Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos - 1956 -1963		
(médias anuais por período)		
	1956-60	1961-63
Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1	5,2
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	24,7	59,1
FBCF (% PIB a preços correntes)	16,0	15,2
Tx. De cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	-2,3	3,5
Tx. De cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	3,2	0
Balança comercial (US\$ milhões)	125	44
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-290	-296
Dívida externa líquida/Exportação de bens	1,9	2,4

Fonte: André Villela (2005) pag. 46 - Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)

Tabela 10 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos (1956 – 1963)

