

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A IMPORTÂNCIA DO PLANO DE METAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA PESADA NO
BRASIL**

WESLEI MIGUEL LIMA MACHADO
matrícula n°: 112079210

ORIENTADOR: Prof. Wilson Vieira

SETEMBRO 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A IMPORTÂNCIA DO PLANO DE METAS PARA O
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA PESADA NO
BRASIL**

WESLEI MIGUEL LIMA MACHADO
matrícula nº: 112079210

ORIENTADOR: Prof. Wilson Vieira

SETEMBRO 2019

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

"Deparei-me com as estatísticas. Este país é uma desigualdade só... Compreendi então [em 1958] as dificuldades das tentativas de construção de uma 'democracia nos trópicos'. Não dá para pensar o país com as categorias europeias. O Brasil não suporta teses progressistas definitivas, é sempre recorrente: quando se pensa que uma coisa acabou, ela volta."

- Maria da Conceição Tavares

Agradecimentos

Muitas pessoas são responsáveis direta e indiretamente para eu ter conseguido chegar neste título de bacharelado em Ciências Econômicas em uma instituição tão importante e conceituada como é a UFRJ. Por isso gostaria de fazer a elas uma homenagem sincera, com muito carinho e afeto.

Primeiramente, obrigado a Deus por tudo que proporciona à minha vida. E por nunca ter me desamparado, suprimindo todas as minhas necessidades.

Gostaria de agradecer à minha mãe, Maria Aparecida Lima Machado, por ser a minha base e por sempre ter sido a minha principal referência de luta e perseverança. Com o seu exemplo, sempre perseverante e nunca desistindo diante das lutas, sempre me motivou a não desistir dos meus sonhos. Muito obrigado por ter me dado atenção, carinho e amor ao longo de todo esse tempo, por ter feito tudo o que fez por mim e por um ser exemplo de mãe, mulher e ser humano. Você é o motivo de amor e admiração. Te amo!

Gostaria de agradecer à Gabriela Lima, minha namorada, que sempre esteve me apoiando desde o começo. E sempre esteve ao meu lado acreditando em mim, nos meus sonhos, nos nossos planos e me incentivando sempre com suas doces palavras, para que eu não desistisse dos meus projetos e sonhos. Você é um presente de Deus em minha vida.

Obrigado a todos da minha família que sempre me apoiou, em especial minha tia Maria Helena, que me acolheu no início desse sonho. Obrigado a todos por proporcionarem momentos especiais e por estarem presentes, não só nos momentos bons, mas também nos momentos ruins.

Aos amigos e amigas, que sempre me encorajaram, não há palavras para expressar o quanto vocês foram especiais durante toda essa trajetória, do início ao fim. Em especial, ao Hugo Dahlin, Israel Sanches, Leonardo Veiga, Marllon Barbosa, Vanessa Lima, e Rafael Lavor. Espero um dia poder retribuir todo incentivo e carinho. Obrigado por tudo.

Gostaria de agradecer também a todos os professores que passaram por minha vida. Gostaria de fazer um agradecimento em especial a dois deles: Wilson Vieira e Húrio Quintanilha. O primeiro se demonstrou um ótimo orientador, sempre atencioso e receptivo, que forneceu os conselhos mais importantes, ajudou-me desde início, não deixou que eu desanimasse e tornou esse trabalho possível, com muita atenção e dedicação. O segundo também se mostrou sempre receptivo e foi incansável, me ajudando e orientando em qual caminho trilhar, para tornar possível o sonho de ingressar em uma faculdade federal de qualidade.

Muito obrigado às seguintes instituições que fizeram parte da minha vida e contribuíram para a minha formação como profissional e ser humano: UFRJ, CVM, Colégio Aprovação (GAP) e Colégio Visconde de Itaboraí.

Obrigado ao povo brasileiro por investir em meu ensino superior. Vou lutar para retribuir, através da minha profissão, para que tenhamos uma sociedade mais igualitária e com mais oportunidades para todos.

Resumo

O objetivo desse trabalho é discutir como o Plano de Metas contribuiu para o crescimento da Indústria Pesada. O Plano foi a peça central de um projeto que fez com que o Brasil atingisse taxas de crescimento muito elevadas em um curto espaço de tempo. As medidas foram pautadas principalmente no desenvolvimento industrial, deixando como legado um país mais moderno e desenvolvido. Contudo, foi acompanhado de crescente inflação - em circunstâncias de problemas sérios de escassez. Este trabalho tem como foco trazer uma contextualização do período de estudo, explicitando algumas correntes de pensamento econômico da época, a Era Vargas, Governo Dutra e o contexto desenvolvimentista fomentado pelo Plano de Metas.

Palavras-chave: Economia Brasileira, Governo Juscelino Kubitschek, Plano de Metas, Indústria, Desenvolvimento Econômico.

Sumário

ÍNDICE DE TABELAS	6
INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO	8
1.1 A Crise de 1929 e suas consequências no Brasil - a Reconstrução do Estado brasileiro	8
1.2 A Era Vargas (1930-1945) – A concepção do Estado como motor da industrialização nacional	10
1.3 O Debate Simonsen-Gudin – Liberal vs Desenvolvimentista	12
1.4 A O Governo Dutra (1946-1951) – Passo em falso e retorno à política nacional de desenvolvimento ..	16
1.5 Vargas II e Café filho– Preparando terreno para JK	19
1.6 Rumo ao Colapso Cambial: 1951-1952	20
CAPÍTULO II – O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK	26
2.1 Planos antecedentes ao Plano de Metas.....	28
2.2 O Plano de Metas e o Desenvolvimento da Indústria de Base	30
2.2.1 Indústria de Base	32
2.3 As Política Macroeconômicas	35
2.4 O papel do Setor Público e do Setor Privado nos Investimentos.....	38
2.5 Desdobramentos	41
CONCLUSÃO	43
Referências Bibliográficas	46

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos 1946 - 1955	25
Tabela 2 - Brasil: Plano de Metas - Estimativa do Investimento Total 1957 - 1961.....	34
Tabela 3 - Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados - 1957 - 1961	41
Tabela 4 - Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961	42

Introdução

A presente monografia busca, através de uma análise histórica da economia brasileira, discutir o Plano de Metas, suas características, suas influências, sua importância e seus desdobramentos para a indústria pesada, foco da presente monografia. A observação do cenário político e econômico, assim como o debate (liberal e desenvolvimentista) que norteariam as decisões dos governantes da época permite melhor análise do que viria a ocorrer nos anos subsequentes. O Plano de Metas foi um importante programa de industrialização e modernização elaborado pelo presidente Juscelino Kubitschek, na forma de um ambicioso conjunto de objetivos setoriais que daria continuidade ao processo de substituição de importações que vinha se desenrolando nos dois decênios anteriores.

No primeiro capítulo teremos como objetivo em expor o período (1929-1955) que antecede o Governo JK e seu Plano de Metas. Período que foi marcado por profunda mudança na estrutura política e econômica da época, quando desvia o foco do setor agrícola para o desenvolvimento industrial, adotando uma política de substituição de importações. Esse período é rico em transformações na sociedade brasileira evidenciando assim, uma nova estrutura político-econômica e social que se formou à época, abordaremos os acontecimentos internos e externos que influenciaram nessa profunda mudança no país.

No segundo capítulo, será abordado o Governo JK. O objetivo principal será analisar a sua principal política de Governo, o Plano de Metas, e sua importância para a indústria de base e desenvolvimento econômico brasileiro. Essa análise mostrará a importância do Governo de Juscelino Kubitschek para o desenvolvimento do Brasil, responsável por um crescimento econômico e industrial sem precedentes. O Plano de Metas englobava cerca de 30 metas, atacando diversos objetivos e problemas setoriais 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 (o capital estatal, capital estrangeiro e capital nacional) funcionaram e o programa obteve êxito. 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.

Para concluir será realizada uma breve análise, dando um panorama do contexto histórico e dos benefícios que o Governo Juscelino Kubitschek gerou para a economia nacional, ressaltando sua influência na política econômica no período.

CAPÍTULO I – CONTEXTUALIZAÇÃO

O objetivo deste capítulo é expor o período (1929-1955) que antecede o Governo JK e seu Plano de Metas. Profunda mudança na estrutura política e econômica são marcas da época, quando o Brasil começa a desviar o foco do setor agrícola, para o desenvolvimento industrial. Naturalmente, é período rico em transformações na sociedade brasileira. De forma a evidenciar a nova estrutura político-econômica e social que se formou à época, abordaremos os acontecimentos internos e externos que influenciaram nessa acentuada mudança no país, destacando o período entre 1929 e 1955.

Entre tantos acontecimentos, destacam-se as medidas do primeiro Governo Vargas (1930-1945), e o Governo Dutra (1946-1951) dedicadas a inserir o Brasil na industrialização, mesmo que tardia, e como foram importantes para o início da indústria pesada no Brasil.

1.1 – A Crise de 1929 e suas consequências no Brasil - a Reconstrução do Estado brasileiro

A "Crise de 1929" atingiu duramente a América Latina e sua economia primário exportadora. A maioria dos demais países sofreram fortes pressões, principalmente dos EUA e da Inglaterra, com a imposição de "acordos" injustos e elevações tarifárias sobre exportações. A todos atingiu a forte redução da capacidade de importar, a exaustão das reservas e o drástico constrangimento das finanças públicas, o que impediu, de fato, a continuidade de condução de uma política econômica liberal. No entanto, a reação contra a crise não foi uniforme. Venezuela, Equador e América Central mantiveram-se, durante alguns anos, mergulhados na crise, aguardando a "volta aos dias de glória" do liberalismo. O Brasil, a Argentina, o México e o Chile constituíram o grupo de países que tomaram atitudes de enfrentamento mais rápidas, com a substituição de governos liberais, via processos revolucionários ou eletivos, e implantando ousadas alterações na política econômica e na forma de intervenção econômica do Estado Nacional (Cano, 2015, p. 2).

No Brasil, não só uma rápida e efetiva política estatal de defesa da renda e do emprego foi exigida, mas também a construção de uma política de industrialização, única rota para sair da grave crise e ingressar em formas econômicas urbanas mais modernas e progressistas. Com isso, houve a necessidade de construir um novo Estado e redesenhar o painel da política econômica com os instrumentos necessários, dentre os quais a moratória da dívida externa, sempre que necessária, o controle (e a desvalorização) do câmbio, uma nova política de

comércio exterior, de crédito, de juros e tributária, além da organização de normas para reger os contratos e o mercado de trabalho e uma mais avançada legislação política, social e trabalhista.

A mudança de orientação da política econômica, todavia, só se tornou possível por uma série de fatos. Em primeiro lugar, há que ressaltar que, embora tivéssemos transitado para uma economia capitalista, as condições para o funcionamento desse embrionário capitalismo estavam concentradas no estado de São Paulo. Essa trajetória paulista já é marcante desde a segunda década do século XX: entre 1911-13 e 1919, enquanto a indústria de transformação crescia à taxa média anual de 4,4% no Brasil, em São Paulo ela havia sido de 7,5%. Entre 1920 e 1928, essas taxas respectivas foram 4,4% e 6,6% (Cano, 2015, p.3).

Em São Paulo, as transformações ensejadas por esse nascente capitalismo já mostravam que, ao final dos anos 1920, a hegemonia da economia cafeeira já não era plena, seja pelo pesado ônus que causava ao estado - financiamento para expansão do plantio e de estoques -, seja porque outros setores da economia haviam crescido tanto quanto ou mais do que o café. Assim ocorreu com a indústria de transformação - que inclusive havia gerado grande capacidade produtiva ociosa e diversificado sua estrutura produtiva, notadamente com a inclusão da metalúrgica e da química. Essa expansão ampliou o mercado interno para seus produtos e para a agricultura mercantil produtora de alimentos e matérias-primas expandindo a urbanização e os principais segmentos de serviços (Cano, 2015, p.3).

Apoiado pelo Movimento Tenentista, por uma parcela dissidente da oligarquia rural, pela ascendente burguesia industrial e parte das classes populares, Getúlio Dornelles Vargas promoveu a Revolução de vinte e quatro de outubro de 1930, depondo Washington Luís, decretando Estado de Sítio e instaurando governo provisório. Vale ressaltar que apenas parte da alta cúpula do Exército aceitou a liderança de Getúlio Vargas, de modo que um grande contingente de oficiais não aceitava um civil liderando a alta patente do Exército (Rossi, 2012, p.3). A Revolução de 30 foi considerada um marco para o fim da “República Velha”, marcada pelo mandonismo e clientelismo, um círculo vicioso de troca de favores, como era a então política do Café com Leite.

1.2 – A Era Vargas (1930-1945) – A concepção do Estado como motor da industrialização nacional

O primeiro governo de Getúlio Vargas constituiu um marco na história brasileira. Subindo ao poder em outubro de 1930, Vargas nele permaneceu por 15 anos, sucessivamente, como chefe de um governo provisório, presidente eleito por voto indireto e ditador. Dá nova face ao nacionalismo brasileiro e inaugura formas de legislação social. Na economia, dá estímulo inédito ao desenvolvimento industrial e à formação de mercado interno no país.

Houve a necessidade da inserção da indústria de transformação no Brasil. Em contrapartida, o tradicionalismo das oligarquias se impunha como barreira a uma transição imediata, o que levou o governo a tomar as medidas necessárias de forma excessivamente gradual, retardando ainda mais um processo que já se iniciava tardiamente. Assim, de acordo com Celso Furtado, três importantes dimensões devem ser pontuadas: em primeiro lugar, era necessária uma transferência da base econômica de um “aglomerado de plantações” para uma economia semi-industrial; em segundo lugar, essa transição acarretaria a emigração de um grande contingente rural para as áreas urbanas, provocando um êxodo rural — fator este que se iniciou na década de 1940 e se intensificou principalmente na década de 1970 —, e que demandaria medidas estruturais para receber o contingente vindo do campo; finalmente, a terceira e mais importante dimensão era o fato de que se fazia extremamente necessária a criação de um Estado nacional central com um aparato técnico e burocrático que permitisse uma transição estruturada sobre as leis e a sistematização. Era indispensável a quebra com o regime tradicional oligárquico:

“Ao iniciar-se a época republicana (1889), quase três quartos de século após a proclamação da independência política, a sociedade brasileira em quase nada se diferenciava da que fora estruturada nos três séculos de vida colonial. A escravidão fora abolida no plano jurídico (1888), mas a unidade social básica continuava a ser o grande domínio agrícola. Era este, simultaneamente, o mecanismo econômico que permitia extrair um excedente comercializável das grandes massas rurais e o marco dentro do qual se organizava a sociedade e se estruturava o sistema de poder. O grande domínio agrícola constitui uma forma extremada de descentralização do poder político. Nele prevalecem as relações pessoais e as normas jurídicas

vindas de fora somente penetram na medida em que se conciliavam com a vontade do chefe local.”(Rossi, 2012, p. 2-3)

A revolução de outubro de 1930 foi essa quebra, não harmoniosa, que consolidou o início de nova era no cenário nacional, colocando o Brasil na esteira da industrialização. Politicamente, o governo equilibrava-se inicialmente entre bases de apoio com interesses distintos, que disputavam espaço nessa nova ordem. Após a Revolução Constitucionalista em São Paulo (1932), há maior centralização do Estado. Com a Constituição de 1934, que garantiu a extensão dos direitos sociais e eleições indiretas manteve o governo Vargas até 1937. Com o crescente caráter autoritário do governo, a oposição ganha força e é duramente reprimida. Diante de uma falsa ameaça comunista, Vargas instaura uma ditadura, o Estado Novo (1937-1945) (Fausto, 2006, p. 35).

Vargas pode avançar na industrialização, graças à inequívoca condução de uma política nacional de desenvolvimento. Diante de período de deflação de *commodities*, na esteira da Grande Depressão, o Estado se torna o grande ator capaz de fomentar a industrialização brasileira. Por um lado, o projeto de financiamento público para compra de super safras estimulava a inflação e desvalorização cambial, fazendo com que a renda das classes assalariadas urbanas fossem distribuídas em favor do setor exportador, maior fonte de resistência ao projeto industrializante. Esse processo, citado por Furtado como a “socialização das perdas”, ganha novo impulso com a criação do Departamento nacional de Café, em 1932. Por outro lado, tal política mantém a demanda interna aquecida e, a partir do momento em que o governo controla boa parte do dinheiro que entra com a venda do café, e esse já estava em declínio, há o “deslocamento do centro dinâmico”, robustecendo o processo de industrialização (Cano, 2015, p.3).

A estratégia é, via câmbio, transferir a maior parte possível desse excedente aos novos setores dinâmicos, principalmente à indústria. Foi a compensação que se fez à custa, fundamentalmente, do aumento do gasto público, com o financiamento e destruição de estoques invendáveis de café. Ao mesmo tempo, a política econômica passou a ter seu eixo principal no câmbio, garantindo um barateado abastecimento interno de máquinas e matérias-primas industriais. A crescente demanda de crédito pela indústria também passou a ter canais prioritários de atendimento. Entre 1928 e 1939 a indústria de transformação cresceu em São Paulo, à taxa média anual de 7,3%. Entre 1939 e 1949, 9,8% (Cano, 2015, p. 3).

Vargas também obteve sucesso em sua diplomacia, conhecida como “pragmatismo equidistante”. O equilíbrio especial, tanto no plano externo quanto interno, às vésperas da guerra contribuía para o aumento do valor dos produtos brasileiros de exportação e obtenção de vantagens comerciais. Quando se posicionou junto aos aliados, concluiu um acordo bilateral de ajuda tecnológica e financeira (Eximbank¹) para a construção da CSN, além de investimentos e outras formas de cooperação. A adoção, por Vargas, de conjunto de medidas que viabilizara uma ação mais direta do Estado na economia, com a implantação da CSN e da Companhia Vale do Rio Doce, criou um ambiente favorável para as medidas que viriam adiante, destacadamente no governo de JK. Contudo, a imposição dos métodos adotados por Vargas para empreender os seus ideais, principalmente a partir do Estado Novo (1937-1945), fizeram com que sua primeira passagem pelo governo acabasse em certo ostracismo. (Rossi, 2012). Com o fim da Segunda Guerra, a censura e o controle total da liberdade civil fizeram com que crescesse a contradição entre o apoio do Brasil às democracias e a ordem política autoritária de Vargas (Fausto, 2006, p.35).

1.3 – O Debate Simonsen-Gudin – Liberal vs Desenvolvimentista

O debate acerca dos rumos a serem adotados pela nova gestão democrática foi polarizado e ficou conhecido como o debate Simonsen-Gudin, mas na prática era muito mais amplo que a ideologia destes dois pensadores, confrontando o pensamento desenvolvimentista com o liberal se deu entre agosto de 1944 e agosto de 1945. A política econômica se apresenta liberal no começo do mandato. Confiante na evolução do setor externo, o governo identificou na inflação o problema mais grave e premente a ser enfrentado. O diagnóstico oficial localizava nos déficits orçamentários da União, que estavam sendo acumulados nos últimos anos, a causa maior dos aumentos no nível de preços, concluindo assim, que políticas monetárias e fiscais severamente contracionistas formariam o tratamento adequado (Besserman; Villela, 2011, p. 3).

De acordo com Bielschowsky (2004. p. 33), a corrente neoliberal é definida pela prioridade da livre movimentação das forças de mercado visando alcançar a eficiência econômica, cujo traço principal seria a necessidade de estabelecer condições de equilíbrio monetário e financeiro como condição básica para a maximização dos mecanismos de mercado. A utilização do prefixo “neo” tem o objetivo de expor que os liberais brasileiros em geral passaram a admitir uma nova realidade pós-1930, reconhecendo a necessidade de intervenção estatal mitigadora das imperfeições de mercado que afetavam as economias subdesenvolvidas. Os aspectos fundamentais do pensamento neoliberal brasileiro seriam a

¹ O Eximbank funciona como uma agência governamental americana independente, tendo como objetivo facilitar o financiamento de exportações de produtos e serviços americanos, por meio da absorção de riscos de crédito que estão fora do alcance do setor de bancos privados. Todas as obrigações do Eximbank são garantidas por total confiabilidade e crédito do governo dos Estados Unidos

redução da intervenção estatal na economia, a preferência por políticas de equilíbrio monetário e financeiro sem considerar seus efeitos sobre o nível de renda e emprego e a ausência de propostas de apoio ao projeto industrialização em função de sua posição contrária a ele. A intervenção estatal seria mínima, limitada a alguma forma de controle sobre o comércio internacional visando ultrapassar os problemas decorrentes das características de oferta e demanda internacional dos produtos primários, além de atividades como educação, saúde e assistência técnica à agricultura. Segundo Reigoto, (2017. p. 10), as principais propostas de política econômica seriam o equilíbrio orçamentário do governo, rígido controle sobre a oferta de moeda, estímulo à entrada de capital estrangeiro em função da necessidade de capitais do país, redução/eliminação das barreiras à movimentação de capital estrangeiro, moeda e produtos. A mobilidade de fatores de produção deveria ser explorada ao máximo de modo a possibilitar que o Brasil assumisse seu papel econômico natural dentro da lei das vantagens comparativas.

Mesmo sendo um liberal convicto, Gudin se preocupava com as deficiências em seus princípios. Aceitava a intervenção estatal para mitigar as deficiências do sistema econômicas em épocas de depressão, assumindo que em condições adequadas seria possível neutralizar as variações cíclicas da economia. Contudo, era adepto do princípio da mínima intervenção governamental e da noção de que em períodos de prosperidade a ação estatal deveria ser evitada ao máximo, pois afetaria a eficiência alocativa dos mecanismos de mercado (Bielschowsky, 2004, p. 43).

A inflação seria uma característica de economias em situação próxima ao pleno emprego, ou seja, o diagnóstico de inflação de demanda decorrente do déficit público e expansão creditícia, sendo completada pela noção de inflação de custos devida às elevações salariais. O combate à inflação seria afetado pelas desvalorizações cambiais, que realimentariam o processo inflacionário e agravariam o desequilíbrio externo, via a deterioração dos termos de troca. Nesse sentido, os desequilíbrios no BP seriam gerados pela inflação em função da tendência inexorável ao equilíbrio externo, dada a interdependência dos valores de exportação e importação. A eliminação da inflação, e não a introdução de barreiras comerciais, seria o método para se atingir concomitantemente o equilíbrio externo e a máxima eficiência econômica. Para tanto, deveria ser adotada uma política de câmbio administrado, baseada em pesquisas empíricas de estimativa das reações dos fluxos de comércio e capital às oscilações na taxa de câmbio corrente.

A segunda corrente do pensamento econômico brasileiro presente no debate acerca do desenvolvimento é a desenvolvimentista. A noção chave dessa vertente é o papel privilegiado da indústria no desenvolvimento de um país, daí derivando a importância da industrialização. Apesar do papel central dado ao setor industrial, o pensamento desenvolvimentista assume diferentes contornos em relação ao papel dos setores privado, público e do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento, fazendo com que a vertente desenvolvimentista possa ser subdividida conforme tais diferenciações. Segundo eles, as forças espontâneas que haviam possibilitado a industrialização dos países desenvolvidos não estariam presentes no Brasil, de modo que a passagem de uma economia agrária para uma economia industrial moderna solicitaria um novo método de desenvolvimento e a necessidade de planejamento estatal. Assim sendo, a estratégia de desenvolvimento deveria se basear numa economia mista, com o setor privado recebendo incentivos a um conjunto determinado de prioridades de investimento, e ao setor público caberia intervenção através de empresas estatais e empresas mistas público-privadas no intuito de findar os gargalos estruturais e garantir investimentos em áreas onde o setor privado não dispusesse de interesse e recursos para fazê-lo. O capital privado estrangeiro era tido como parceiro importante, desde que sujeito a regulamentação pelas autoridades nacionais competentes (Reigoto, 2017, p. 12).

A descrição da corrente desenvolvimentista parte do pensamento de seu representante mais significativo, Roberto Simonsen, tido como o maior líder industrial brasileiro. A industrialização era considerada a chave para a superação da pobreza brasileira, sendo necessário um processo integrado de industrialização, alegando que o desenvolvimento industrial de uma nação dependeria da instalação de uma indústria de base, marcadamente metalurgia e indústria química.

Simonsen colocou que no pós-guerra estava em curso um processo de reestruturação das economias latino-americanas. O sucesso da industrialização dependeria do suporte estatal, dada à insuficiência e possível nocividade dos mecanismos de mercados no processo industrializante. Dessa forma, os instrumentos mais importantes de intervenção governamental seriam o protecionismo e o planejamento. O desenvolvimento industrial deveria ser aliado aos interesses agrícolas e alinhado economicamente aos EUA. Caberia ao setor público uma intervenção além do direcionamento de recursos a atividades específicas, como também investimentos diretos em setores de base onde o setor privado estivesse ausente (Reigoto, 2017, p. 13).

Entre a análise desenvolvimentista, separam-se os nacionalistas e os não-nacionalistas. Os primeiros não se apresentavam como contrários aos investimentos estatais, contudo combatiam sua propagação, partindo da ideia de que o setor público não deveria atuar em áreas onde a iniciativa privada pudesse fazê-lo mais eficientemente. Nos ramos onde o setor privado nacional não tivesse envergadura suficiente para operar, como nos grandes projetos de infraestrutura e mineração, seria recomendada a opção pelo capital estrangeiro frente ao investimento estatal. Apresentavam grande preocupação com o controle da inflação, apoiando políticas de estabilização monetária sem pestanejar.

O pensamento da corrente desenvolvimentista nacionalista tinha como objetivo a construção de um capitalismo moderno no país via ampla intervenção governamental na economia, tendo como seu principal representante Celso Furtado. Enxergavam a industrialização planejada como solução histórica para o atraso econômico e social brasileiro, defendendo que a acumulação de capital em setores estratégicos não poderia depender da iniciativa e controle do capital estrangeiro, sendo necessária a adoção de controle e comando interno de capitais nacionais, marcadamente estatal, dada a consensual incapacidade do empresariado brasileiro. Os investimentos privados, nacionais e estrangeiros, direcionados a setores não considerados básicos e/ou estratégicos, ainda deveriam se submeter ao planejamento econômico estatal. Além da defesa de uma profunda intervenção estatal na economia por meio de políticas orientadas pelo planejamento econômico e reforçada pelos investimentos governamentais em setores estratégicos, os desenvolvimentistas públicos pregavam a subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico, vendo o processo inflacionário conforme a teoria estruturalista cepalina, de modo a desconsiderar medidas de controle da inflação de curto prazo. Outro ponto do pensamento dessa corrente era a predisposição por políticas sociais, em função de sua preocupação com o desemprego, pobreza e atraso cultural do povo brasileiro, como também da obsolescência das instituições nacionais (Bielschowsky, 2004, p. 127).

Segundo Reigoto, (2017), o nacionalismo radical seria mais uma ideologia política que uma estratégia de desenvolvimento propriamente dita, tendo por base a noção de que a estrutura econômica e social vigente era de exploração, sendo imperativa uma mudança radical. O subdesenvolvimento brasileiro decorreria de um acordo entre o setor privado e o setor público do mundo desenvolvido, no intuito de conferir ao país um papel de subordinação permanente como explorador de produtos primários, cujos preços seriam mantidos baixos, e importador de produtos manufaturados, com preços mantidos altos pelas

corporações monopolistas. Assim, todo e qualquer programa industrializante pereceria caso dependesse da participação dos países centrais, visto que as políticas de industrialização, como a ampliação da capacidade de importação de bens de capital, poderiam ser sabotadas pelo mundo desenvolvido. Havia também o diagnóstico de que o subdesenvolvimento brasileiro seria obra dos setores domésticos relacionados ao comércio internacional, auxiliados por empresas estrangeiras responsáveis por investimentos exploradores.

1.4 – O Governo Dutra (1946-1951) – Passo em falso e retorno à política nacional de desenvolvimento

Com o Fim do Estado Novo (1937 – 1945) e começo do Governo do Presidente Dutra, eleito com apoio de Vargas, houve uma aproximação aos princípios do liberalismo econômico e político acordados em Bretton Woods (1944). Dutra apostava na permanência das relações especiais ente Brasil e Estados Unidos. Os dirigentes visavam a manutenção da cooperação econômica e militar entre os dois países, o que incluía o apoio financeiro a obras de infraestrutura.

A política econômica do governo Dutra pode ser dividida em três fases: liberal plena, liberal com controle de importações e desenvolvimentista. O governo do Brasil inicialmente acreditava na ideia de que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair fluxos significativos de investimentos diretos estrangeiros. Uma espécie de “ilusão de divisas”, que se apoiava na percepção de que o país estaria em situação favorável em relação às suas reservas internacionais.

A taxa de câmbio foi mantida sobrevalorizada, apesar da inflação, e houve um relaxamento dos controles cambiais em princípios de 1946, com a abolição das restrições a pagamentos existentes desde o início dos anos 1930. Com a liberalização do fluxo de capitais e fixação da taxa de câmbio valorizada, buscava-se atender à demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra; forçar a baixa dos preços industriais, mediante o aumento da oferta de produtos estrangeiros e estimular o ingresso de capitais.

As reservas evoluíam de modo desfavorável, na medida em acumulava déficits crescentes com os Estados Unidos e outros países de moeda forte. Além disso, a política de barganha por investimentos não alcançava os mesmos resultados práticos da época da guerra. Era um “alinhamento sem recompensa”, já que os americanos, focados na reconstrução de

seus aliados e no início da Guerra Fria, consideravam que uma aliança especial não tinha mais razão de ser (Doratioto, 2015, p. 15).

As constantes crises de balanço de pagamentos pelas quais passara o Brasil nos primeiros anos do Pós-Guerra viabilizaram o abandono progressivo do modelo liberal, dando lugar ao modelo de desenvolvimento industrial e forte presença do Estado. Tal mudança na política econômica do Governo Dutra pode ser demonstrada por dois marcos relevantes: o primeiro foi a mudança na política de comércio exterior, com a extinção do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações, entre meados de 1947 e início de 1948. O segundo foi o afastamento do ministro da Fazenda, Correa e Castro, em meados de 1949, sinalizando a mudança de uma política econômica contracionista e tipicamente ortodoxa, para uma política com maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias (Besserman; Villela, 2011, p. 3).

Tal mudança pode ser explicada não só pela necessidade de mudança frente à crise econômica, mas também pelo fortalecimento do setor industrial e do pensamento desenvolvimentista domesticamente, bem como pela proximidade com as eleições de 1950. Esses fatores em conjunto geraram um comportamento mais pragmático no presidente, buscando obter níveis maiores de crescimento do PIB e atender demandas do setor privado industrial e agrário (Reigoto, 2017, p. 4).

Embora o sistema de controle de importações tenha sido instituído em meados de 1947 com o intuito de fazer frente ao desequilíbrio externo, procurando racionar e dar melhor uso à moeda estrangeira disponível, terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria no pós-guerra. Mantinha-se a taxa de câmbio sobrevalorizada e, progressivamente, impunham-se medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não essenciais e daqueles com similar nacional. Aos preços artificialmente mais baratos de combustíveis e bens de capital, somou-se a força das restrições à competição com os produtos de ordem externa. Acelera-se a substituição de importações (Besserman; Villela, 2011, p. 6).

Na medida em que a combinação de câmbio sobrevalorizado com controle de importações resultava em vigorosos investimentos na indústria de bens de consumo duráveis, aumentava a força e a demanda do setor industrial. O governo acompanhava esse processo, gerando uma ativa política de crédito para a indústria por parte do Banco do Brasil. Paralelamente à imposição de controles cambiais e sobre as importações, o crédito real à

indústria cresceu 38%, 19%, 28% e 5%, respectivamente, nos anos de 1947 a 1950 (Besserman; Villela, 2011, p. 6).

Apesar do aumento do crédito público, o avanço da indústria no período tratou-se de um movimento fundamentalmente levado adiante pelo setor privado (com a importante exceção da CSN, estatal), como resposta à essa mudança de preços relativos. Durante o governo Dutra, a única iniciativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico terminou sendo o Plano Salte, tentativa de coordenação dos gastos públicos destinados aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, e que previa investimentos para os anos de 1949 a 1953. A principal dificuldade do Plano Salte foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Tendo atravessado o segundo governo Vargas sem grandes resultados concretos, foi finalmente extinto na administração Café Filho (Besserman; Villela, 2011, p. 7).

Analisado em sua capacidade de reduzir o déficit com a área conversível, o sistema de licenciamento de importações também funcionou a contento. O déficit com essa área — de US\$313 milhões, em 1947 — foi reduzido para US\$108 milhões em 1948 e transformado em pequeno superávit de US\$18 milhões em 1949. Com a área de moeda inconvertível, ocorreram superávits em 1947 e 1948 e razoável equilíbrio entre 1949 e 1950.

Contudo, um resultado não desejado da manutenção da taxa cambial foi a perda de competitividade das exportações brasileiras — principalmente em relação aos mercados europeus, devido às desvalorizações das principais moedas do Continente em 1949. Para isso, contribuiu a progressiva reorganização da economia mundial após a Segunda Guerra, fazendo que as exportações brasileiras de manufaturados — que haviam crescido durante o conflito — perdessem espaço no mercado internacional. Como consequência, as exportações, exceto o café, contraíram-se entre 1947 e 1950 (Besserman; Villela, 2011, p. 5).

1.5 – Vargas II e Café filho– Preparando terreno para JK²

Getúlio Vargas retornou à Presidência da República forma triunfante. Lançado candidato pelo PTB e com uma campanha com base na defesa da industrialização e na necessidade de se ampliar a legislação trabalhista, Getúlio convenceu a maioria dos seus eleitores. Terminou a campanha com 48,7% dos votos, contra os 29,7% do brigadeiro Eduardo Gomes (UDN) e 21,5% do candidato do PSD, Cristiano Machado. Em uma manobra que se repetiria no futuro, a oposição tentou invalidar o pleito, com a alegação (sem fundamentos) de que, como não alcançara a maioria absoluta dos votos, Vargas não poderia ser declarado vencedor. Todas essas tentativas não obtiveram êxito, e, em 31 de janeiro de 1951, Vargas tomou posse. Iniciou seu governo com um espírito conciliatório, procurando atuar como árbitro diante das diversas forças sociais. Tentou aproximar a UDN e escolheu um ministério bastante conservador, com ampla predominância de figuras do PSD.

No plano doméstico, a conjuntura herdada por Vargas pode ser sintetizada pela volta do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público. Já no setor externo, as perspectivas eram mais favoráveis e decorriam da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norteamericano vis-à-vis do continente latino-americano, que reacendia as expectativas de novos fluxos de poupança externa.

Particularmente no caso do Brasil, a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950 parece ter acelerado a disposição norte-americana de colaborar com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infraestrutura básica que o governo brasileiro vinha propondo insistentemente desde o final da guerra. Assim é que, em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que iniciou suas atividades em julho de 1951, propondo-se a elaborar projetos concretos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial. A CMBEU era fundamental para o sucesso das aspirações de desenvolvimento econômico do novo governo, por duas razões. Primeiro, asseguraria o financiamento de projetos que permitiriam a superação de gargalos na infraestrutura econômica do país (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo as divisas necessárias para essa finalidade. E, segundo, a desobstrução desses pontos de estrangulamento poderia propiciar uma ampliação dos fluxos de capital dirigidos ao Brasil, graças a investimentos diretos ou a novos empréstimos feitos por aquelas duas instituições.

² Os parágrafos seguintes baseiam-se largamente em Besserman; Villela, 2011, p. 9 - 21

Essa expectativa favorável levou à elaboração de um projeto de governo bem definido, que se desenvolveria, em linhas gerais, em duas fases: na primeira, haveria a estabilização da economia, o que consistia, fundamentalmente, em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e, dessa forma, reduzir a inflação. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações.

Devido à semelhança com o ocorrido nos primeiros governos republicanos da virada do século, esse projeto foi comparado pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer, por Osvaldo Aranha e pelo próprio presidente Vargas, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, aos governos Campos Sales (de austeridade econômica) e Rodrigues Alves (marcado por vigoroso programa de obras públicas), que ocuparam a Presidência da República entre 1898 e 1906.

Dentre as realizações de Getúlio Vargas, destaca-se a criação de duas empresas estatais, cuja importância só ficaria mais clara a médio prazo — o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Ambas ajudariam a construir um país que se modernizava, deixando para trás outro, que “bocejava”, como nos dizeres do poeta espanhol Antonio Machado, citado no começo do capítulo.

1.6 – Rumo ao Colapso Cambial: 1951-1952

Os objetivos da política econômica no que deveria ser a “fase Campos Sales” do governo ficaram imediatamente delineados: tratava-se de comprimir severamente as despesas governamentais, aumentar, na medida do possível, a arrecadação e adotar políticas monetária e creditícia contracionistas. As despesas do setor público em 1951 foram efetivamente reduzidas. Essa orientação fiscal foi mantida em 1952, quando o superávit no orçamento da União foi praticamente igual ao do ano anterior. A combinação de contenção de despesas da União (acompanhada pelos Estados e o Distrito Federal) e de um grande aumento da receita levou ao primeiro superávit global da União e estados desde 1926. A política monetária também foi conduzida ortodoxamente naquele biênio, embora a política creditícia do governo tenha se movido na direção contrária. A variação anual do IGP-DI em 1951 e 1952 (12,3% e 12,7%, respectivamente) revelou a persistência do processo inflacionário iniciado no final do governo Dutra. Quanto à evolução da atividade econômica, o PIB real cresceu 4,9% e 7,3% naqueles dois anos.

As perspectivas relativas às transações com o exterior, no início do governo Vargas, eram animadoras. Além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, a situação das

transações comerciais externas era bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café, iniciada em agosto de 1949.

A política de comércio exterior dos dois primeiros anos do governo manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar, ainda que bastante afrouxado nos primeiros sete meses. A decisão de liberalizar a concessão de licenças para importar levou em conta a melhoria das condições externas e tinha dois objetivos principais: (1) prevenir-se quanto a uma possível generalização da guerra da Coreia em conflito mundial (sendo ainda recentes as lembranças das dificuldades de abastecimento de produtos essenciais vividas pelo país durante a Segunda Guerra Mundial); e (2) utilizar as importações feitas a uma taxa de câmbio favorável para combater as persistentes pressões inflacionárias. Como resultado dessa liberalização, as importações, que atingiram uma média de US\$950 milhões a.a. entre 1948 e 1950, subiram a US\$1,7 bilhão, em média, no biênio 1951-52. Refletindo o viés industrializante do governo Vargas, mais de 55% desse aumento das importações ocorreu na categoria de bens de capital e 28% em outros bens de produção.

Contudo, essa orientação liberalizante foi sendo modificada progressivamente, à medida que ficavam evidentes os graves desequilíbrios na balança comercial. Ao contrário do esperado, em 1952 a receita das exportações caiu 20%, em comparação com 1951. Em face dessa queda, o governo limitou a concessão de licenças de importação no segundo semestre de 1951 e, no início de 1952, comprimiu-a até os níveis dos períodos de maior controle. As licenças, contudo, tinham vida útil entre seis (para bens supérfluos) e 12 meses (para bens de produção), e o nível das importações efetivas permaneceu bastante elevado. Com isso, o equilíbrio de 1951 deu lugar, no ano seguinte, a um déficit na balança comercial de US\$302 milhões, ao esgotamento das reservas internacionais de moedas conversíveis e ao acúmulo de atrasados comerciais superiores a US\$610 milhões, sendo US\$494 milhões em moedas conversíveis. A crise cambial impediu os sonhos de estabilização que sustentavam o projeto “Campos Sales — Rodrigues Alves”.

É importante ressaltar que o programa de Kubitschek não era totalmente inovador, como queriam fazer crer os que o apoiavam. A política de desenvolvimento que se consubstancia no Plano de Metas vinha sendo gestada desde o início dos anos 1950, durante o segundo governo Vargas (1951 – 1954), que avançou na modernização do Estado brasileiro e deu surgimento a novas instituições com capacidade de coordenação – para o que contribuiu a criação do BNDE.

“A Gestão Vargas também inovou na aptidão para obter recursos no sentido de promover projetos, destinando esses meios à gestão do recém-criado BNDE. Apoiada em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes do Imposto de Renda, a política executada pelo BNDE já apontava rumo à diversificação industrial. Esta instituição foi muito privilegiada pelas ações desenvolvimentistas e que na execução do Plano de Metas o BNDE se consolidou enquanto importante agência de fomento e foi um dos principais promotores do processo de industrialização brasileiro” (Melo, 2010, p.45).

Ainda que fique claro que essa instituição, na primeira metade dos anos 1950, tenha financiado principalmente projetos de infraestrutura, e que, só depois, no governo Kubitschek, suas atividades estariam orientadas para o setor industrial, como afirma Lessa (1981), é importante ressaltar que, desde a sua criação, o fomento à indústria era um de seus objetivos principais.

A instrução nº 70 (taxas múltiplas de câmbio) fez parte da guinada nacionalista do segundo governo Vargas, que se destaca também pela limitação da remessa de lucros para o exterior (10%); pela criação da Petrobras e pela extinção da Comissão Mista Brasil-EUA. A instrução consistia em abandono do sistema de contingenciamento a importações, baseado na concessão de licenças prévias para importar, imposto por Dutra. Na prática, era uma forma de protecionismo comercial: produtos com substitutos nacionais pagavam faixas de câmbio maiores, dinheiro utilizado para reinvestir em nossa economia. Faixas menores, subsidiadas, eram proporcionadas à obtenção de máquinas para a atração de capital estrangeiro. De fato, a Instrução 70 acabou funcionando como um incentivo substancial ao processo de substituição de importações.

Empossado como presidente da República em 1954, em meio a clima de grande comoção nacional pelo suicídio de Vargas, Café Filho montou uma equipe de governo composta basicamente por políticos, empresários e militares de oposição a Getúlio. Em seu curto governo, destaca-se o ministro da Fazenda, Eugênio Gudin, que tentou conter o déficit do governo, avaliado em 14 bilhões de cruzeiros para 1955, com um novo plano econômico que tinha como uma das medidas mais importantes a Instrução 113 da Sumoc. Tal instrução permitia a entrada de capitais estrangeiros no país em condições vantajosas, por meio da concessão de licença, sem cobertura cambial, para a importação de maquinaria para empresas estrangeiras associadas a empresas nacionais. Embora essa fosse uma medida amplamente

criticada pelos setores nacionalistas, foi a política cambial que prevaleceu durante o governo Kubitschek.

A prioridade mais imediata da política econômica do novo governo era o enfrentamento da grave situação cambial, fruto da queda dos preços do café e do vencimento de créditos de curto prazo. A escolha do professor Eugênio Gudin para a pasta da Fazenda com certeza considerou seu prestígio junto à comunidade financeira internacional, o que poderia ajudar na negociação em curso dos compromissos externos.

Apesar de considerar necessário obter pelo menos US\$300 milhões em novos créditos para superar a crise cambial, tudo o que Gudin conseguiu das fontes oficiais foram US\$80 milhões em créditos novos. Sendo assim, não restou alternativa senão buscar os bancos privados, dos quais foi possível levantar mais US\$200 milhões, ainda que sob duras condições e tendo de oferecer como garantia os US\$300 milhões em reservas estrangeiras em ouro que o Brasil possuía.

Em compensação, à medida que a economia mundial caminhava em direção à conversibilidade das principais moedas, a perspectiva de restabelecimento de um movimento internacional de capitais privados tornava-se mais promissora. Apesar da retórica nacionalista de Vargas, a legislação brasileira era liberal no contexto da época, e o Brasil se destacava como destino do (pequeno) fluxo internacional de capitais do período.

Gudin desejava remover os obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro, e é sob esse prisma que deve ser vista a controvertida Instrução 113 da Sumoc, de 27 de janeiro de 1955. Esta consolidou a legislação anterior e deu um passo adiante, autorizando a Carteira de Comércio Exterior — Cacex, do Banco do Brasil, a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção.

Tratava-se de mecanismo claramente vantajoso para o investidor externo. De fato, desde que a taxa de câmbio livre (que se aplicava à entrada de capitais) permanecesse inferior à taxa cambial aplicável à categoria III de importações (bens de capital), era mais vantajoso para a firma estrangeira internar bens de capital diretamente pela Instrução 113 do que ingressar com recursos financeiros no Brasil e comprar licenças de importação no leilão pertinente. O período correspondente à gestão Gudin testemunhou um dos mais ortodoxos programas de estabilização da história econômica contemporânea, gerando ampla crise de liquidez e substancial elevação do número de falências e concordatas no primeiro semestre de

1955, além de significativa queda (de cerca de 15%) na formação bruta de capital fixo. Não fosse a curta duração do programa de estabilização de Gudin, ter-se-ia registrado uma forte queda no nível de atividade industrial. Ao se juntarem o descontentamento da cafeicultura com a taxa de câmbio (relativamente valorizada) para a exportação de café — que o setor denominava “confisco cambial” — e o início de pressões sobre a política econômica decorrentes da aproximação das eleições presidenciais, estava formado o quadro que levou Gudin a pedir, no início de abril de 1955, demissão em caráter irrevogável. Visando apaziguar as elites econômicas de São Paulo, particularmente os cafeicultores, Café Filho nomeou para a pasta da Fazenda o banqueiro paulista José Maria Whitaker. Contundente crítico do regime de taxas múltiplas de câmbio, Whitaker havia se notabilizado pela intransigente defesa dos interesses da lavoura, e tinha como meta principal a eliminação do “confisco cambial”, que reduzia a lucratividade do setor exportador. Como ministro, abandonou a política de contenção de crédito, e, em relação ao combate à inflação, permaneceu no plano da retórica.

Quanto à política cambial, se Gudin havia postergado a questão da unificação das taxas de câmbio (inclusive, demonstrando ao FMI o impacto orçamentário positivo da conta de Ágios e Bonificações), Whitaker estava determinado a instituir um mercado totalmente livre, unificando as taxas e procedendo a uma razoável desvalorização cambial. Antes disso, contudo, julgava que seria preciso fortalecer significativamente a posição externa do país e reformular o sistema tarifário brasileiro, para garantir relativa proteção às indústrias após a eliminação dos ágios cambiais. O FMI aprovou entusiasticamente o projeto que reformulava o sistema cambial brasileiro, preparado pelo economista Roberto Campos, então superintendente do BNDE. No entanto, Café Filho optou por encaminhar o projeto ao Congresso Nacional, o que significava, na prática, sepultar a reforma cambial. Com a rejeição à proposta, Whitaker renunciou ao cargo. Seu substituto na pasta da Fazenda, Mário Câmara, pouco pôde fazer nos três meses que restavam para o término do mandato de Café Filho.

Os dez anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra foram de forte expansão do PIB e de pressões inflacionárias. A taxa de investimento média da economia também se elevou, refletindo o avanço do processo de industrialização e a expansão dos investimentos públicos no setor de infraestrutura. As exportações e importações, que cresceram a taxas médias anuais de dois dígitos durante o governo Dutra, perderam fôlego entre 1951-55, no contexto de queda das receitas de café e de avanço do processo de substituição de importações, com a economia crescentemente voltada para dentro (conforme Tabela 1).

Tabela 1		
Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos 1946 - 1955		
(médias anuais por período)		
	1946 - 50	1951 - 55
Crescimento do PIB (% a.a)	8,1/a	6,7
Inflação (IGP dez./dez., % a.a)	11,3	16,6
FBCF (% PIB a preços correntes)	13,4/b	14,9
Tx. De cresc. Das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	15,6	1,0
Tx. De cresc. Das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	23,9	3,2
Balança comercial (US\$ milhões)	249	121
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-34	-300
Dívida externa líquida/Exportação de Bens	n.d.	0,4/c

Fonte: André Villela (2011) pag. 20 - Economia Brasileira Contemporânea (1945 - 2004)

/a 1948-1950.

/b 1947-1950.

/c 1952-1955.

n.d. = dado não disponível.

As transformações por que passou a economia na década não são imediatamente captadas pelos dados de repartição do PIB por classes de atividade econômica: de fato, entre 1947 (primeiro ano para o qual se dispõe de estatísticas consolidadas das contas nacionais) e 1955, a participação da agropecuária no Produto subiu, de 21,4% para 24,3%, ao passo que o peso do setor industrial passou de 26% para 26,6% no total. Contudo, no interior da indústria de transformação é nítida a mudança, sinalizando para um estágio já avançado do processo de substituição de importações no país.

CAPÍTULO II – O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHKEK

O objetivo deste capítulo é apresentar o Governo JK e discutir o Plano de Metas, mostrando como o Plano foi importante para a indústria, em particular o desenvolvimento da indústria de base. Assim como seus desdobramentos para a economia brasileira.

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

Conforme descrito em Memórias do Desenvolvimento:

“Em acirrada disputa eleitoral, vencida a resistência udenista, o governador do estado de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek, membro do Partido Social Democrático (PSD), foi eleito presidente da República. Tomou posse apresentando uma plataforma de governo assentada no desenvolvimento e na sustentação da atividade econômica.

É verdade que o programa de Kubitschek não era totalmente inovador, como queriam fazer crer os correligionários do “Presidente Bossa Nova”. A política de desenvolvimento vinha sendo gestada desde o início dos anos 1950, durante o governo Vargas, que avançara na modernização do Estado brasileiro e dera surgimento a novas instituições com capacidade de coordenação – para o que contribuiu a criação do BNDE. A administração Vargas também inovou na aptidão para obter recursos no sentido de promover projetos, destinando esses meios à gestão do recém-criado BNDE. Apoiada em fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes do Imposto de Renda, a política executada pelo BNDE já apontava rumo à diversificação industrial.

Assim, o período do governo Kubitschek (1956-1960) foi crucial para a estruturação do capitalismo nacional. Representou o primeiro grande ciclo endógeno de crescimento econômico alavancado pela ação do Estado, com importantes investimentos em infraestrutura e na indústria pesada. A ação estatal estimulou a iniciativa privada nacional e estrangeira a fim de investir no crescimento, independentemente do contexto internacional e das restrições do balanço de pagamentos brasileiro. Essa política elevou a participação do

Estado na economia, adotou uma postura mais favorável ao capital estrangeiro e ampliou a participação do capital privado nacional na geração do excedente econômico. Estado e capital privado nacional e estrangeiro tornaram-se parceiros dessa política econômica: o projeto desenvolvimentista” (Melo, 2010, p.45 - 46).

A ideologia desenvolvimentista não-nacionalista esteve presente ao longo de todo o governo de Juscelino Kubitschek, inclusive pelo fato do presidente, durante sua campanha eleitoral, 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 ideias 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 Villela (2011, p. 35), “...o Conselho elaborou um conjunto de 30 objetivos (metas) específicos, distribuídos segundo cinco setores, denominado Plano de Metas”.

Juscelino Kubitschek foi eleito com apenas 36% dos votos na eleição presidencial de 1955 e sua posse foi contestada pela oposição golpista. Seu mandato caracterizou-se pela temporária pacificação política da oposição e dos militares e, no terreno econômico, pela ênfase no crescimento acelerado, sem grandes preocupações com possíveis consequências macroeconômicas indesejáveis.

Sua enorme popularidade decorria e decorre, passado mais de meio século, da conjunção de seu grande magnetismo pessoal, da pacificação política que marcou o seu mandato, do sucesso em acelerar o ritmo de crescimento da economia, da popularidade de seu projeto de “interiorização” do país, no qual Brasília tinha importância crucial, e da aura nacionalista que marcou o seu governo, pelo menos na versão oficial.

Sua carreira política em Minas Gerais, como governador e prefeito de Belo Horizonte, havia sido marcada por grande ênfase em obras públicas. Sua postura em relação às restrições impostas pela realidade fiscal era explicitada pelo famoso mote que acompanhou o seu ambicioso Plano de Metas (1957-1961): “Cinquenta anos em cinco”. A idéia era transmitir o sentimento, na sociedade brasileira, que quase tudo era possível.

Com o objetivo de transferir a capital para Brasília, uma nova cidade planejada e localizada de acordo com os planos da Constituição de 1891, comprometeu-se com uma estratégia de interiorização das atividades econômicas em detrimento do litoral. Metas do seu programa de investimentos refletiriam similarmente esta ênfase no interior, na conquista do Brasil ainda mal desbravado. A rodovia Belém-Brasília era emblemática de tal tendência.

Prodígio político, obteve sucesso ainda em consolidar a mensagem de que era nacionalista. Isto a despeito de ter adotado uma política econômica que beneficiaria claramente as empresas multinacionais.

2.1 – Planos antecedentes ao 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) (Baer, 1996, p. 35).

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 consequências 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 (Baer 1996, p. 36).

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, (Baer, 1996, p. 36).

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 Baer (1996), “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 defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento”*, resume (Baer, 1996, p. 38).

No início da década seguinte, em 1951, surgia a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). Os estudos elaborados pela Comissão ganharam notoriedade muito maior que as tentativas anteriores dado que ela elaborou “projetos econômicos setoriais específicos, formando um conjunto coerente de planos”, nas palavras de Villela. 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).

Conforme Celso Lafer “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.

2.2 – O Plano de Metas e o Desenvolvimento da Indústria de Base

Segundo Carlos Lessa (1982, p. 27), o Plano de Metas, “constituiu a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”. O Plano de Metas era um plano previsto para ter cinco anos de duração e a maioria de suas resoluções estava baseada nos diagnósticos e projeções da CMBEU e do Grupo CEPAL-BNDE. O Plano contou com a participação tanto do setor público quanto do setor privado. O setor público ficou responsável, principalmente, pelos investimentos em infraestrutura e isso estimulou as atividades e os investimentos privados.

O Governo de Juscelino foi marcado por um total envolvimento do setor público na elaboração de uma política de desenvolvimento para o Brasil. Com o Plano de Metas, a economia brasileira cresceu a taxas aceleradas. Depois de um crescimento de apenas 2,9% em 1956, nos anos 1957 a 1960 as taxas de crescimento foram, respectivamente, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%. Os investimentos realizados por Juscelino foram importantes para a mudança estrutural pela qual o país passou nesse momento. O Plano acelerou o aumento da participação do setor industrial no PIB e o processo de mudança estrutural iniciado em 1930, com deslocamento do centro dinâmico da agropecuária exportadora ao setor urbano-industrial, e que deixou como legado um país mais moderno e desenvolvido (Furtado, 1979).

“A política desenvolvimentista na figura do Plano de Metas fixava uma série de objetivos setoriais, consubstanciados em torno de trinta metas que deveriam ser implantadas em cinco anos, correspondentes ao mandato presidencial, mesmo que a execução dos projetos se estendesse pelos governos seguintes, como acabou acontecendo. Um dos grandes objetivos do plano que se desenhava era construir a infraestrutura necessária à integração do sistema industrial, antecipando-se à demanda, concentrada

primordialmente no eixo Rio de Janeiro - São Paulo-Minas Gerais” (Melo, 2010, p. 46).

O Plano de Metas foi elaborado abrangendo cinco setores fundamentais: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. As metas mais importantes foram trinta, cada uma delas desdobrada em projetos específicos. O primeiro setor foi o de energia, com 43,4% do investimento, subdividido nas metas de energia elétrica, energia nuclear, carvão mineral, produção e refino de petróleo. O segundo setor era o de transportes, que abrangia 29,6% do investimento e compreendia as metas de reaparelhamento ferroviário, construção ferroviária e rodoviária, pavimentação de rodovias, serviços portuários e de dragagem, marinha mercante e transportes aeroviários. O terceiro setor era o de alimentação, com apenas 3,2% dos investimentos, destinados às metas relativas ao trigo, armazenagem e silos, matadouros e frigoríficos, mecanização da agricultura e fertilizantes. O quarto setor era o de indústrias de base, com 20,4% dos investimentos para as metas industriais dos seguintes setores: siderurgia, alumínio, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, metais não ferrosos, automobilístico, construção naval, exportação de minério de ferro, mecânica e indústria de material elétrico. O quinto setor compreendia a meta de educação e tinha 3,4% dos investimentos, destinados à formação de pessoal técnico. No programa já estava prevista a expansão dos setores energéticos e de transportes e o crescimento da indústria de base.

O setor de energia elétrica tinha dois grandes projetos: a construção da barragem de Três Marias (480MW) e a Central Elétrica de Furnas S.A. (1.100MW), ambas no estado de Minas Gerais. A hidroelétrica de Furnas aproveitaria as corredeiras de Furnas, no rio Grande, em um projeto ambicioso da engenharia nacional para interligar a produção e distribuição de eletricidade no Centro-Sul do país. Na sua totalidade, as metas previam a elevação da capacidade instalada nacional de 3.000MW para 5.000MW em 1960, além de projetar e iniciar a construção de mais 8.000MW para 1965. Até os mineiros presentes no governo Kubitschek e no Conselho do Desenvolvimento, que tinham comprovada experiência de planejadores e executores de projetos, admitiam que essas metas eram arrojadas e ambiciosas. A execução desses projetos foi dividida em nove programas (Plano de Metas, 1958, p. 27).

Estavam ainda em pauta os seguintes projetos: expansão da potência instalada da Usina de Paulo Afonso para 300MW e construção de linhas de transmissão para levar eletricidade até o estado do Ceará e ampliar o abastecimento dos estados da Bahia, Pernambuco e Paraíba. Além disso, haveria continuidade nas obras do Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais, com expansão das usinas de Salto Grande de Santo Antônio

(50MW) e Itutinga (25MW), e a construção das usinas de Camargos (35MW) e Cajuru (7,5MW). Incluía-se também o Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo, por meio dos projetos das usinas de Jurumirim (100MW), Barra Bonita (100MW), Salto Grande (68MW) e Euclides da Cunha (98MW). Dois programas seriam executados pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo e as companhias de economia mista que atuavam no setor: Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (Uselpa) e Companhia Hidroelétrica do Rio Pardo (Cherp) (Plano de Metas, 1958, p. 28).

2.2.1 – Indústria de Base

Indústria de base é o tipo de indústria em que a sua produção é absorvida por outras indústrias, ou seja, produzindo máquinas ou matéria-prima. Também chamadas de indústrias de bens intermediários ou indústrias pesadas, incluem principalmente os ramos: siderúrgico, metalúrgico, petroquímico e de cimento.

Portanto, é o tipo de indústria que trabalha e trata os produtos de sua origem em grande quantidade, com exclusão de produtos agrícolas, para convertê-los em produtos semi-elaborados e que serão posteriormente utilizados para a fabricação de outros bens destinados ao consumo final. Trata-se de grandes quantidades de produtos brutos, pesados, para transformá-los em produtos semi-elaborados. São indústrias que têm no desenvolvimento de outras indústrias sua mais importante justificativa.

Essas indústrias transportam grande quantidade de matéria-prima e por isto costumam localizar-se próximas a portos, ferrovias e fontes de matéria-prima para facilitar o recebimento desta última e facilitar o escoamento da produção. São as indústrias que fabricam materiais e equipamentos (matéria-prima) para a construção e montagem de outros equipamentos. Situação que ocorre de países subdesenvolvidos para desenvolvidos, que por consequência voltam essas matérias primas para os países de origem com tecnologia por um preço muito alto.

A metalúrgica produz o aço que será utilizado na montagem do carro. Na indústria pesada distinguiremos como indústrias principais: a metalurgia e a química. A indústria metalúrgica tem uma grande dependência de matérias-primas, exige inversões muito elevadas e ocupa muito o setor industrial. Ela proporciona: lingotes, forjados, tubos, pranchas de aço, ferro, alumínio e outros metais com vistas a utilizá-los em outras fábricas.

A indústria química é a mais variada, que utiliza uma gama maior de matérias primas: combustíveis sólidos, líquidos e gasosos, pirita, cal, sal, produtos vegetais e animais, etc. A elaboração desses produtos químicos é a mais complexa. Os produtos mais comuns são: fertilizantes, corantes, explosivos, plásticos, gomas, borrachas, detergentes, isolantes, fibras artificiais, produtos fotográficos, produto farmacêutico, etc. Um tipo de indústria química diferenciada é a refinaria de petróleo.

Os empreendimentos previstos pelo Plano de Metas para a Indústria de Base foram:

- Aumento da capacidade de produção de aço em lingotes de 1.000.000 para 2.000.000 de toneladas por ano em 1960, e para 3.500.000 toneladas em 1965;
- Aumento da capacidade de produção de alumínio de 2.600 para 18.800 toneladas em 1960 e 52.000 toneladas em 1962;
- Expansão da produção e refino de metais não ferrosos (cobre, chumbo, estanho, níquel, etc.);
- Aumento da capacidade de produção de cimento de 2.700.000 para 5.000.000 de toneladas anuais em 1960;
- Aumento da capacidade de produção de álcalis de 20.000 para 152.000 toneladas em 1960;
- Aumento da produção de celulose de 90.000 para 260.000 toneladas, de papéis de imprensa de 40.000 para 130.000 toneladas, e de outros papéis de 340.000 para 410.000 toneladas em 1966;
- Aumento da produção de borracha de 23.000 para 50.000 toneladas, com o início da fabricação da borracha sintética;
- Aumento da exportação de minério de ferro de 2.500.000 para 8.000.000 de toneladas e preparação para exportação de 20.000.000 de toneladas no próximo quinquênio;
- Implantação da indústria automobilística para produzir 170.000 veículos nacionalizados em 1960;
- Implantação da indústria de construção naval;
- Implantação e expansão da indústria de material elétrico e de mecânica pesada;
- Intensificação da formação de pessoal técnico e orientação da Educação para o Desenvolvimento, com a instalação de institutos de formação especializada;

O Programa de Metas foi sustentado por um conjunto de hipóteses que eram: crescimento anual de 2% na renda per capita; crescimento anual de 6,2% na exportação de produtos que não o café; coeficiente de importação de 10%; inflação de 13,5% ao ano. Mas o elemento central do Plano era a programação de investimentos em cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Além disso, em algum momento do processo de programação foi incluído uma meta autônoma, a construção de Brasília, cujos gastos não estavam orçados no Programa.

A divisão dos recursos entre as áreas se dava da seguinte forma: energia e transporte receberiam 71,3% do total de recursos (quase que responsabilidade exclusiva do setor público); a indústria de base receberia 22,3% do montante total (a cargo principalmente do setor privado ou mesmo por entidades públicas por meio de financiamento), educação e alimentação ficariam com 6,4% dos recursos. A tabela 2 ilustra a estimativa de investimento total do Programa.

Tabela 2 - Brasil: Plano de Metas - Estimativa do Investimento Total 1957-1961 (bilhões de Cr\$ e milhões de Us\$)					
Setor	Produção Interna Cr\$	Importação Us\$	Importação Cr\$	Total Cr\$	%
Energia	110	862,2	69	179	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12	-	-	12	2,8
Total	236,7	2318,5	185,3	422	100
Fonte: Conselho de Desenvolvimento (1959)					

Lessa (1982. p. 29) afirma que a política econômica do Plano de Metas era formada por quatro pilares básicos: tratamento preferencial para o capital estrangeiro; o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, gerando fortes pressões inflacionárias; ampliação da participação do setor público na formação de capital e estímulo à iniciativa privada.

2.3 - As Política Macroeconômicas

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 (Besserman; Villela, 2011, p. 32).

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 Baer (1996), “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 Baer (1996). 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 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 Villela: “...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 Baer (1996), “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 (Villela, 2011, p. 39).

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.

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 (Besserman; Villela, 2011, p. 40).

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 emprestador 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 (Orenstein e Sochaczewski, 1990, p. 186). 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 Sochaczewski (1990, p. 186), "... a posição 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 Sochaczewski (1990, p. 186), 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.

2.4 – O papel do Setor Público e do Setor Privado nos Investimentos

A cargo do setor público ficava a tarefa de executar as obras de infraestrutura para eliminar os pontos de estrangulamento que limitavam o desenvolvimento da 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 infraestrutura 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 Sochaczewski (1990, p. 182) 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 Sochaczewski (1990, p. 182) 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 Sochaczewski. Os gastos correntes do governo eram crescentes em função do constante subsídio dado por ele às empresas estatais.

Segundo Orenstein e Sochaczewski, “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 Sochaczewski, esses investimentos foram fundamentais para manter a atividade elevada, principalmente, das indústrias de bens de capital até o início da década de 1960.

No início do seu mandato, JK começou a construir um verdadeiro Estado paralelo, e tecnocrático, ao já existente, patrimonialista e, portanto, formado para atender aos interesses oligárquicos. O governo JK criou o Conselho de Desenvolvimento, que seria responsável pela implementação do Plano de Metas, e o Grupo Executivo da Indústria Automobilista – GEIA, que tinha como função desenvolver os estudos necessários para viabilização e implementação do parque automotivo. É interessante notar que o Conselho de Desenvolvimento mantinha tanto um lado profissional como um lado oligárquico, já que suas secretarias estaduais foram entregues a políticos que apoiavam o governo, enquanto os auxiliares diretos do Presidente eram técnicos de alto nível. De qualquer forma JK criou uma estrutura estatal que estabelecia a mais profunda intervenção econômica que o país já havia presenciado, O poder público passara a atuar no sistema econômico do país lançando mão de todos os recursos disponíveis.

Essa atuação destinou-se a acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e a impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro.

A fim de pôr em prática este ambicioso plano de desenvolvimento através da industrialização, eram necessários vultosos recursos, não só técnicos como também financeiros e, levando-se em conta que o orçamento da União era extremamente mal formulado, e, por fim, demonstrando que o Estado seria uma arma decisiva em favor do crescimento, JK criou vários Fundos Especiais de Investimentos voltados a objetivos específicos além de ter renovado fundos preexistentes.

Segundo Lafer (1973), a criação ou reorganização dos Fundos foi decisiva para a implementação do programa de metas, uma vez que os Fundos operavam para reduzir ou remover as fontes de incerteza interna quanto ao financiamento das metas específicas. De fato, esses fundos não estavam sujeitos às vicissitudes – técnicas ou políticas – do processo orçamentário.

Entre os Fundos reformados e/ou criados pelo governo JK estavam: Fundo Rodoviário Nacional, Fundo Nacional de Pavimentação, o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, o Fundo Aeronáutico e o Portuário os quais tinham como objetivo investir na conservação, melhoria e ampliação da infraestrutura do transporte brasileiro. Seus recursos eram provenientes das próprias taxas de utilização desta infraestrutura, de impostos sobre combustíveis e lubrificantes e de sobretaxas sobre alguns produtos importados. Entre todos os fundos criados e/ou reformados pelo governo JK, destaca-se o BNDE, que teve participação decisiva tanto na captação de recursos como também na administração destes. Vale salientar que o presidente Juscelino comprometeu-se pessoalmente com a boa administração do BNDE. No seu governo tentou-se melhorar a eficiência da administração pública, admitindo que o Plano de Metas dependia disso. Tendo, porém, que enfrentar os interesses estabelecidos em torno de um Estado ineficiente, ele não teve alternativa, a não ser aprofundar estruturas contraditórias e, até excludentes, dentro do Estado brasileiro, criando, desta forma, uma verdadeira “administração paralela”.

Além disso, 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.

2.5 – Desdobramentos

Ao final do governo, em 1961, os resultados do Plano de Metas foram expressivos, como se pode constatar na tabela 3. Em relação às metas específicas, podemos dizer que o Plano de Metas alcançou um razoável grau de sucesso, pois alcançou quase todos os objetivos que se propôs a atingir. Isso fica mais notório com a tabela a seguir, que indica as previsões e os resultados efetivos do Plano no período de 1957-1961.

Tabela 3			
Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados - 1957 - 1961			
Setor	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 kW)	2.000	1.650	83%
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23%
Produção de petróleo (1.000 barris/dia)	96	75	78%
Refino de petróleo (1.000 barris/dia)	200	52	26%
Ferrovias (1.000 km)	3	1	33%
Rodovias-construção (1.000 km)	13	17	131%
Rodovias-pavimentação (1.000 km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	59%
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.

Os destaques ficaram por conta da construção de rodovias, produção de veículos e a ampliação da capacidade de geração de energia elétrica, enquanto os 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. Villela 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 4.

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

Fonte: André Villela (2011), p. 31.

Percebe-se que a participação de bens não-duráveis diminui bastante, enquanto que as de bens duráveis e bens de capital dobram 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%.

Apesar da oposição ao governo, o Plano de Metas obteve relativo sucesso, e, grosso modo, seus objetivos foram alcançados. É fato que o papel do BNDE na formulação e execução desse programa foi decisivo para o sucesso do Plano. Mas talvez uma das razões do êxito se assentasse na capacidade de coordenação centralizada, adquirida com o seu desenrolar, e na supervisão direta feita pelo presidente da República, que, em última instância, determinava prioridades e tomava decisões.

Durante o governo Kubitschek, em razão das necessidades decorrentes do Plano de Metas, o BNDE esteve informalmente vinculado, e até em alguns momentos subordinado, às decisões tomadas no Conselho do Desenvolvimento, que, além de agregar vários ministros e os diretores do Banco, sofria a influência direta do presidente da República. De acordo com Lucas Lopes, o governo JK não deixou os ministros livres para fazerem o que bem quisessem.

Conclusão

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-60) é considerado um marco na economia brasileira pelo legado que deixou, traduzido em termos de crescimento médio do PIB de 8% ao ano, modificação da estrutura produtiva em favor da indústria – cuja participação no PIB aumentou de 26,6% em 1955 para 33,2% em 1960 – e também de modificações no interior deste setor, em benefício dos setores de bens de produção, além da transferência da Capital Federal para Brasília. Outro legado, igualmente importante, foi deixado em termos de aceleração inflacionária (média de 24,7% ao ano, pelo IGP-DI, contra 16,4% do quinquênio anterior) e desequilíbrio externo, medido pelo déficit do balanço de pagamentos de US\$ 420 milhões em 1960 (Melo, 2009, p.1).

A partir da análise desta monografia, percebemos a importância do Governo Juscelino Kubitschek para a história econômica brasileira, a partir da influência na política econômica no período. O crescimento da indústria brasileira até a Primeira Guerra Mundial se deu principalmente por meio de medidas protecionistas do governo vigente e importância do setor cafeeiro brasileiro. A partir de 1920 experimentou-se uma 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 foi um marco para o fim da primazia da economia agrário-exportadora, dominada pelos interesses dos cafeicultores e lançou os fundamentos para uma mudança da direção do desenvolvimento do país pautado na expansão da produção industrial. No período de 1930 e 1940, então se caracterizam pelo esboço do projeto desenvolvimentista. O período 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.

Deve-se destacar que não se pode apresentar o período do Governo Juscelino Kubitschek sem levar em conta a importância do pensamento desenvolvimentista sobre o mesmo. Essa linha de pensamento implantou na sociedade brasileira a necessidade de superar o atraso econômico em relação às grandes potências industrializadas por meio da industrialização do país através do planejamento do governo. De acordo com essa 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 programa de investimentos, Plano de Metas. De uma forma geral, esse Plano obteve bastante êxito 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 do Plano de Metas, Juscelino Kubitschek desejava 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. Mas o êxito na realização dessas obras representou um descontrole de alguns indicadores macroeconômicos, dado que o Governo não previu corretamente formas de financiar esses gastos. Por isso, 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, porém, a tentativa em se estabilizar a economia de forma gradativa, pelo Programa de Estabilização Monetária, não foi adotado porque sacrificaria o emprego, a indústria e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Com isso, optou-se, 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. Mesmo com a elevada média de crescimento do Produto Interno Bruto de 1957-1961, em função dos investimentos do Plano de Metas, a partir de 1961 a piora dos indicadores irão pesar sobre o crescimento econômico, freando sua expansão nos anos seguintes.

A economia brasileira teve 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. O Governo Juscelino Kubitschek teve uma grande contribuição no sentido de aprofundar a industrialização no Brasil, entretanto, sua irresponsabilidade em relação ao equilíbrio dos

fundamentos macroeconômicos teve consequências 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 escolher com cautela 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.

Referências Bibliográficas

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

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

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BIELCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro - O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1996.

CANO, W. *Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento*. Rev. Econ. Polit. vol.35 no.3 São Paulo Julho/Set. 2015.

DORATIOTO, F. *História das Relações Internacionais do Brasil*. Editora: Saraiva, 2015.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

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

GIAMBIAGI, Fabio ...[et al]. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

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

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

GRYNSZPAN, Mario; PANDOLFI, Dulce Chaves. *Da Revolução De 30 Ao Golpe De 37: A Depuração Das Elites*.

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

LAFER, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LESSA, Carlos. *15 anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 3ª edição, 1982 (1ª edição: Boletim Económico de la CEPAL, nov/1964)

MELO, Hildete Pereira de; Caputo, Ana Claudia; Moraes, Glória; ARAUJO, V. L. *O BNDE e a execução do Plano de Metas: 1956/60*. Campinas: ABPHE, 2009.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio. *Democracia com desenvolvimento (1956-1961)*. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

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

Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, 1958.

REIGOTO, L. M. *Governo Dutra: cenário externo, debate interno e política econômica (1946-1951)*. 2017.

ROSSI, V. J... *As duas faces do primeiro governo Vargas*. Revista Eletrônica do Centro de Memória Operária e Popular, 2012.

MELO, Hildete Pereira de; COSTA, Gloria Maria Moraes da. *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 4, nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J. (org.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.