

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

O governo JK e o desenvolvimento econômico brasileiro no
período 1956-1961

THIAGO ANDRADE MOELLMANN FERRO
Matrícula nº: 109023886

ORIENTADOR: Prof. Ricardo Bielschowsky

ABRIL 2013

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

Dedico este trabalho ao meu país e seu povo

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que se preocuparam com minha educação e incentivaram meus estudos.

Agradeço ao Instituto de Economia da UFRJ pelo amplo conhecimento em economia e sua preocupação com a diversidade teórica.

Agradeço aos meus professores, que estimularam meu estudo, como Reinaldo Gonçalves, Lena Lavinias e outros, e, ao professor Ricardo Bielschowsky, que me orientou com dedicação e gentileza.

RESUMO

O objetivo desta monografia é realizar uma análise sintética da política econômica brasileira promovida durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), citando seus condicionantes e características de governo. Além disso, pretende-se constatar o desenvolvimento econômico observado nesses cinco anos. Considera-se que o período promoveu uma sólida decisão consciente em prol da industrialização, o Plano de Metas, resultado de intenso planejamento e intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, o período manifestou a busca clara e objetiva pelo desenvolvimento econômico, identificando e combatendo pontos de estrangulamento e promovendo a industrialização.

Partindo de um contexto histórico e ideológico, procura-se identificar as características do governo do presidente JK. Nesse contexto, demonstra-se o viés do pensamento econômico dominante na época, o desenvolvimentismo, e suas implicações na política econômica do período. Nota-se, ainda, que o governo constituiu um período democrático, e, marcado pela estabilidade política, viabilizou o planejamento econômico.

Na área da política econômica, observa-se que as políticas monetária e cambial estiveram sobrepostas pela política de desenvolvimento durante o governo Kubitschek. O objetivo de intensificação do processo de industrialização no Brasil deveria ser condicionado pela política econômica, devendo esta eliminar restrições e pontos de estrangulamento. Assim, o desenvolvimento econômico era visto com legitimidade política e ideológica, não importando, freqüentemente, quão elevados fossem os níveis de inflação, de endividamento ou de desequilíbrio externo. O rompimento de relações com o FMI em 1959, nesse sentido, foi estrategicamente fundamental, tendo em vista que, tivesse se submetido às imposições do fundo, o presidente Kubitschek teria que refutar seu Programa de Metas.

A criação do Conselho do Desenvolvimento em 1956 promoveu uma série de estudos econômicos setoriais. Desta forma, efetuava-se o planejamento econômico do governo, que identificou setores estratégicos que viabilizariam o desenvolvimento. De fato, o Plano de Metas surgiu desse esforço e pôde consubstanciar os objetivos de política econômica do período. Ademais, o plano econômico corroboraria a continuidade do processo de substituição de importações, introduzindo uma nova fase em que a industrialização foi mais sofisticada, com maior intensidade de capital de orientação da política pública.

Disserta-se, ainda, sobre o papel desempenhado pelo BNDE no que tange ao Plano de Metas. A questão do financiamento do plano e da presença de capitais privados também é abordada, bem como os desequilíbrios provenientes do financiamento.

Finalmente, conclui-se que o governo Kubitschek foi muito bem-sucedido em seu objetivo de industrializar o Brasil rapidamente, utilizando-se dados estatísticos de forma a ilustrar o progresso econômico do período.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
Cemig	Companhia Energética de Minas Gerais S. A.
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
Cosipa	Companhia Siderúrgica Paulista
CPA	Conselho de Política Aduaneira
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companha Vale do Rio Doce
DNER	Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
EUA	Estados Unidos da América
Eximbank	Export-Import Bank
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
Jango	João Goulart
PEM	Programa de Estabilização Monetária
Petrobrás	Petróleo Brasileiro S. A.
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Plano de Metas
PNB	Produto Nacional Bruto
PSD	Partido Social Democrático
PSI	Processo de Substituição de Importações
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Usiminas	Usinas Siderúrgicas de Minas Geras S. A.
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência de Moeda e Crédito

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I - O CONTEXTO HISTÓRICO E IDEOLÓGICO	3
I.1 - BREVE RESUMO DOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	3
I.2 - O DESENVOLVIMENTISMO E SUA INFLUÊNCIA IDEOLÓGICA NO GOVERNO JK.....	6
I.3 - A ESTABILIDADE POLÍTICA.....	9
I.4 - O APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ECONOMIA	11
CAPÍTULO II - A POLÍTICA ECONÔMICA	17
II.1 - A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO	17
II.2 - O PLANO DE METAS	18
II.3 - A POLÍTICA CAMBIAL.....	24
II.4 - O FINANCIAMENTO E O PAPEL DO BNDE	34
II.5 - O PLANO DE ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA	43
II.6 - A SUDENE	47
II.7 - BRASÍLIA	48
CAPÍTULO III - O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AS CONSEQÜÊNCIAS DE POLÍTICA ECONÔMICA	50
III.1 - INFLAÇÃO E DÍVIDA EXTERNA.....	50
III.2 - O DESENVOLVIMENTO.....	57
III.3 - A AVALIAÇÃO DO PLANO DE METAS	61
CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

INTRODUÇÃO

A partir de 1940, houve alguns ensaios incipientes de planejamento da economia brasileira. Nesse grupo, podem ser citadas as propostas do Relatório Simonsen em 1944. Da mesma forma, em 1948, foram desenvolvidos os diagnósticos da Missão Abbink. Lançado pelo governo Dutra em 1947, o Plano SALTE pensou tentativas de racionalizar o processo orçamentário. Destacadamente para este trabalho, observaram-se os trabalhos da Comissão Mista Brasil-EUA no período 1951-1953.

Todavia, o período de 1956-1961 significou, através do Plano de Metas, a introdução de formulações mais complexas e de impacto mais profundo. Nesse sentido, o governo Juscelino Kubitschek é considerado por autores consagrados como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil.

Neste trabalho, aborda-se o período 1956-1961 de modo a estudar uma parte importante da história do planejamento econômico no Brasil. Este período se caracterizou por identificar debilidades da estrutura econômica brasileira e por projetar investimentos em setores essenciais para promover uma industrialização acelerada. Mais geralmente, este foi um governo que priorizou o desenvolvimento econômico e obteve alto grau de cumprimento de suas metas.

Como método aplicado na realização desta monografia, efetuou-se um estudo histórico, reunindo uma pluralidade de autores relevantes sobre o tema. No primeiro capítulo, o foco se direcionou para a caracterização do período, apontando correntes de pensamento econômico vigentes na época. Adiante, no segundo capítulo, resumem-se aspectos principais da política econômica, introduzindo e comentando a forma como se desenvolveram. Concluindo o trabalho, ao avaliar os resultados de política, mostra-se o percentual de conclusão das metas e comenta-se sobre o desenvolvimento observado.

CAPÍTULO I – O CONTEXTO HISTÓRICO E IDEOLÓGICO DO GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHKEK (1956-1961)

Neste capítulo, expõem-se características do governo Juscelino Kubitschek. Dividiu-se o capítulo em quatro seções. A primeira possui cunho histórico e visa a ilustrar, de forma breve, o contexto político em que o Brasil estava inserido quando o presidente assumiu o país. A seguir, classifica-se o período como desenvolvimentista, apontando decisões motivadas por esta ideologia. Por fim, identificam-se a singularidade observada com a estabilidade política e, na última seção, a proximidade entre Estado e economia que caracterizou o governo.

1.1 Breve resumo dos precedentes históricos

O ano de 1954 foi marcado por notáveis acontecimentos no cenário político brasileiro. No dia 1º de maio, o presidente Getúlio Vargas anunciou um aumento de 100% do salário mínimo, o que desencadeou uma série de protestos. O aumento real de salário tenderia a agravar a inflação. Apesar disso, a medida considerava que o processo inflacionário não tinha origem em salários elevados e que os trabalhadores viam sua remuneração deteriorada por anos de inflação.

O nacionalismo empregado na área econômica responsabilizava o capital estrangeiro pelos problemas de balanço de pagamentos. A criação da Eletrobrás no mês de abril teve origem na hesitação em empresas americanas e canadenses de produção de energia elétrica em realizar novos investimentos. Forças opositoras acusavam o presidente e o ministro do trabalho João Goulart da articulação com outros países sul-americanos para coibir a presença dos Estados Unidos no Cone Sul do continente.

A partir da desastrosa execução do atentado contra o jornalista e líder da oposição udenista Carlos Lacerda, as pressões antigetulistas encontraram uma justificativa catalisadora para um golpe militar que depusesse Getúlio. O presidente equilibrou-se enquanto pôde no apoio do general Zenóbio da Costa e na representação do princípio da legalidade constitucional. No entanto, no dia 23 de agosto, ficou notório que o apoio das Forças Armadas

não mais existia. Foi composto um manifesto à nação por vinte e sete generais – inclusive Henrique Lott - exigindo a renúncia do presidente, que proferiu seu último ato, tomando sua própria vida.

O importante significado político do suicídio de Vargas levou ao conhecimento do povo pressões políticas desconhecidas e publicou uma revisão de sua forma de governar através da Carta Testamento (1954). Esse documento apontava grupos internacionais aliados a inimigos internos como responsáveis pelo impasse político que se estabelecera. Conforme sintetizou o historiador Boris Fausto (1994):

“Apontava como responsáveis pelo impasse a que chegara os grupos internacionais aliados aos inimigos internos. Afirmava que eles se opunham às garantias sociais aos trabalhadores, às propostas para limitar os lucros excessivos, à defesa das fontes fundamentais de energia, corporificadas na Petrobrás e na Eletrobrás. Afirmava ainda a carta que, enquanto o lucro das empresas estrangeiras alcançava 500% ao ano, o Brasil era obrigado a recuar, sob violenta pressão, em medidas tomadas para sustentar o preço internacional do café.” pp. 417

O contexto que se seguiu foi de forte ebulição social. O efeito do suicídio do presidente sobre as massas foi devastador, refutando, assim, qualquer tentativa de golpe. Por conta disso, a cúpula do Exército se viu compelida a optar pela legalidade como saída para a crise. Dessa forma, o vice-presidente Café Filho assumiu a presidência e formou um ministério baseado em maioria da UDN. O presidente de interregno fez saber que asseguraria a realização das eleições presidenciais marcadas para outubro de 1955. Esse fato daria início a um período na história da República que foi capaz de combinar estabilidade política e preservação da democracia: o governo Juscelino Kubitschek (1956-61).

A candidatura de Juscelino Kubitschek de Oliveira foi lançada em fevereiro de 1955 pelo PSD. O político mineiro (Diamantina-MG, 1902) de ascendência tcheca era formado em Medicina (UFMG) e vivia o auge de sua carreira como governador de Minas Gerais (1951-

1955), já tendo sido prefeito de Belo Horizonte (1940-1945). Nesse contexto, revitalizou-se a aliança PSD-PTB para apoiar o candidato pelo getulismo - já vencedora em 1945 quando elegeu o presidente Dutra. O candidato de oposição, protagonista da UDN pelo antigetulismo, foi, novamente, um militar: Juarez Távora, chefe da Casa Militar no governo Café Filho.

Foi por ocasião das eleições que Juscelino iniciou seu efusivo discurso pelo desenvolvimento econômico do país – pretendia promover um desenvolvimento de “Cinquenta anos em cinco”-, com apoio nos capitais público e privado. Não obstante, mostrou-se, à época, contrário a intervenções estatais *excessivas* na economia, que ameaçavam o progresso do país causando desequilíbrios.

Nas eleições de outubro, JK foi eleito com 36% dos votos, enquanto Jango foi eleito vice-presidente com percentual levemente superior. Em novembro, Café Filho foi vítima de um ataque cardíaco, impossibilitando-o de exercer a presidência. Conforme a sucessão presidencial, Carlos Luz, presidente da Câmara dos Deputados, assumiu o cargo.

Em virtude da iminência de um golpe militar que impedisse o presidente eleito de assumir o poder, o general Lott desvincula-se do Ministério da Guerra e protagoniza um golpe preventivo, visando à manutenção da legalidade e sustentação de Juscelino como futuro presidente da República. Respalado pelo Congresso, o golpe conferiu a chefia do poder Executivo ao então presidente do Senado e vice-presidente da República Nereu Ramos, e, posteriormente, instaurou estado de sítio por período suficiente a possibilitar a posse de Juscelino e Jango em 31 de janeiro de 1956.

Contrastando-se com o governo Vargas e o interregno Café Filho, os anos JK foram marcados pela estabilidade política¹ e pelo otimismo. Nesse sentido, observaram-se altas taxas de crescimento econômico sob um ambiente político democrático. Por essas razões, esse governo configurou um período único na então história republicana e é objeto de estudo deste trabalho.

¹ A estabilidade que se atribui ao período é compreendida em padrões brasileiros.

1.2 O desenvolvimentismo e sua influência ideológica no governo JK

Conforme definido por Bielschowsky (1988), o desenvolvimentismo:

“(...) foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros.” pp.

77

Ainda segundo o autor, o desenvolvimentismo divide-se em três correntes distintas que possuem em comum a defesa de um capitalismo industrial moderno através do planejamento econômico e de diferentes formas de intervenção governamental. Como exemplo de grandes nomes da visão desenvolvimentista no Brasil, temos Roberto Simonsen, Roberto Campos e Celso Furtado. Essas correntes são definidas como:

- a) Desenvolvimentistas do setor privado: corrente de economistas contrários ao liberalismo e favoráveis ao desenvolvimentismo. Estes são favoráveis ao apoio estatal à acumulação privada e diferem entre si quanto ao grau de participação estatal e do capital estrangeiro na economia.
- b) Desenvolvimentistas “não nacionalistas” do setor público: corrente de economistas favoráveis ao apoio estatal à industrialização e que apresentavam preferência por soluções privadas no caso de inversões estatais. Preferiam, ainda, políticas de estabilização monetária sem vir a prejudicar os investimentos fundamentais.
- c) Desenvolvimentistas nacionalistas do setor público: corrente de economistas que defendiam inversões estatais em setores estratégicos para o processo de industrialização como mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas. Eram receosos quanto à política de estabilização de inclinação

recessiva. E eram nacionalistas, uma vez que preferiam a alternativa estatal aos investimentos estrangeiros.

É no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) que o pensamento econômico desenvolvimentista alcança seu auge. Nesse período, o projeto de industrialização planejada é preponderante na literatura econômica brasileira, prevalecendo sobre a vertente de pensamento liberal da época, que se encontrava enfraquecida. Nesse sentido, o cerne da discussão econômica era o desenvolvimento econômico do país. À retórica oficial do governo correspondia efetiva condução dos rumos da economia. A ideologia desenvolvimentista traduziu-se em decisões de política, e, vice-versa, estas fortalecem a ideologia.

A filosofia de governo de Kubitschek também esteve manifestada na criação, em 1956, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e nos documentos que este produzia. Era alcançado um patamar onde a política industrializante e seu planejamento não enfrentavam mais o problema da legitimação.

De fato, segundo o teórico da industrialização pela internacionalização de capitais e apoio estatal e diretor do BNDE, Roberto Campos (1953), que foi de vital importância na elaboração do Plano de Metas, a análise do caso brasileiro permite chegar à seguinte conclusão:

“No caso brasileiro, para ser específico, parece claro que o desenvolvimento econômico deve ser associado a uma industrialização intensiva, não só pelo alto coeficiente de crescimento demográfico (que eventualmente criará a necessidade de uma absorção mais rápida de mão-de-obra deslocada da agricultura), como também pelas potencialidades de um amplo mercado interno; e ainda por uma estrutura de recursos minerais conducente à industrialização e apenas amenizada por deficiências energéticas francamente superáveis.” pp. (62-63)

O predomínio da ideologia desenvolvimentista também era observado nas questões de balanço de pagamentos e inflação. A partir de 1953, a Instrução 70 da SUMOC instituía um sistema de múltiplas taxas de câmbio no país. Essa medida visava a proteger a industrialização, penalizando a importação de bens com similar nacional e favorecendo a importação de bens essenciais como petróleo, trigo e bens de capital. A despeito de pressões do FMI, que defendia a unificação das taxas de câmbio, o presidente aprovou a Lei 3.244, em 1957, que simplificava o sistema de taxas múltiplas de câmbio, sem, no entanto, prejudicar a política de incentivos à indústria. Além disso, a lei impunha novo sistema de tarifas *ad valorem* com objetivos protecionistas sem, no entanto, instigar inflação. Em relação a isto, Roberto Campos almejava a unificação da taxa cambial, sendo precedida da introdução de um sistema alfandegário protecionista.

Ainda no que tange à questão inflacionária, ao refutar o Programa de Estabilização Monetária (PEM) em 1959, Kubitschek expressa mais uma vez a campanha desenvolvimentista² que preponderou em seu governo. Como precedentes do PEM, tem-se que os preços começaram a se acelerar na primeira metade de 1958, o que, juntamente com o desequilíbrio financeiro e falha na obtenção de novos empréstimos internacionais para compensar déficits no balanço de pagamentos, causou a renúncia do Ministro da Fazenda José Maria Alkmim. Em seguida, Lucas Lopes assumiu o cargo após ter sido diretor do BNDE.

Foi ministrado pelo governo, então, o Programa de Estabilização Econômica com o fim de “permitir, através de um esforço de estabilização monetária, que o desenvolvimento do país se possa realizar em condições de equilíbrio econômico e estabilidade social”³. O plano, elaborado por Lucas Lopes e o diretor do BNDE Roberto Campos, seria composto por uma fase de “Transição e Reajustamento” para reduzir distorções nos investimentos e melhorar os salários reais, e, conseguida a estabilização, uma fase de expansão dos meios de pagamento em 1960, para cobrir somente o aumento do produto real.

² Skidmore (1976) ratifica que o governo JK merece o rótulo de nacionalismo desenvolvimentista, não apenas desenvolvimentismo, como foi apresentado. A industrialização urgente seria solução para problemas como injustiças sociais e tensões políticas. O sucesso da política econômica foi resultado direto do sucesso em estabelecer a estabilidade política. Kubitschek evitava conflitos diretos com seus inimigos, capitalizando as alianças getulistas sem autoritarismo e populismo de Vargas.

Campos e Lopes procuraram alcançar a estabilização gradualmente, cientes do perigo da estagnação. Ao contrário da Argentina e Chile, eles não aderiram ao tratamento de choque proposto pelo FMI.

No entanto, o governo não sacrificaria de forma alguma o Programa de Metas, tido como compatível com o Plano de Estabilização. Diante do dilema da escolha entre prosseguir o programa para a obtenção de suas metas e a necessidade de conter a economia doméstica para satisfazer os credores estrangeiros, JK aderiu às suas metas. Em junho de 1959, rompeu negociações com o FMI e substituiu Lucas Lopes por Sebastião Pais de Almeida e Roberto Campos por Lúcio Meira, selando, então, a recusa ao Plano de Estabilização e decretando a persistência de seus planos desenvolvimentistas.

1.3 A estabilidade política

O governo JK foi considerado como singular na política por ter sido efetivamente estável, combinando eficácia com legitimidade. Apesar disso, tal estabilidade foi marcada por profundas crises no início e no fim do período.

Conforme Maria Victoria Benevides (1979), a estabilidade aparente consistia, principalmente, na manutenção do regime democrático e, também, no desenvolvimento continuado, no otimismo generalizado com o Programa de Metas e na euforia da construção de Brasília.

A estabilidade, nesse sentido, dependia de dois pontos: a eficácia e a legitimidade. No período, a eficácia se confunde com o desenvolvimento econômico, liderado pelo Programa de Metas e seu consequente otimismo. A legitimidade é conceito que transcende o prestígio popular e que, por isso, torna necessário analisar a organização institucional. A legitimidade depende necessariamente do Estado, o regime de poder. A respeito disso, o “Pacto de Dominação” viável dependia de duas frentes: o voto e a coerção organizada. Esta era proferida pelo poder militar qualificado de “poder moderador”.

Analicamente, separando o governo JK em dois períodos, outubro de 1956 a outubro de 1958 e 1959 a 1960, pode-se constatar que os dois períodos foram marcados por crises, que possuíram naturezas diversas. No princípio, o governo assumiu em situação de agitação militar e forte oposição pela UDN. Encarou-se, então, a manutenção da ordem como condição

indispensável para fortalecer o sistema político. Nesse ambiente, JK percebe a necessidade de conciliar as forças armadas e a atuação partidária quanto à política econômica. Por sua vez, em 1959, as crises são de cunho econômico, com pressões internas e externas sobre o cumprimento do Planejamento. Já em 1960, existiu preponderantemente a preocupação com a instalação do governo em Brasília e a transferência do cargo ao sucessor.

Efetivamente, a estabilidade do período JK foi produto de uma conjuntura especial, na qual o Exército e o Congresso atuaram de maneira convergente. No Congresso, o governo possuía a aliança PSD-PTB e contava, ainda, com o apoio do setor majoritário do Exército. Realmente, a convergência entre a aliança PSD-PTB e o Exército se deu no sentido de apoiar a política econômica do governo, cujo núcleo era o Programa de Metas.

Em virtude disso, a capacidade do sistema político para implementar o Programa de Metas dependia do apoio decorrente das compensações mútuas com as outras variáveis. A aliança política formada pelo PSD e PTB, ainda que tivesse sofrido um declínio no fim do governo, fomentou contribuição indispensável para a condição de estabilidade. Nesse contexto, o PSD manteve a posição de mais cargos ao nível do governo e o PTB proporcionou potencial para mobilizações, ampliando bases eleitorais no país.

Por sua vez, acentua-se a importância dos militares no período. Observaram-se a manutenção do general Lott no Ministério da Guerra e a gradativa ascensão dos militares aos postos civis.

A ideia transmitida pode ser retratada por Benevides (1979):

“A política econômica de Kubitschek foi a mais viável, com o aproveitamento ‘ótimo’ daqueles recursos – administração paralela, inflação, capital estrangeiro-, únicas saídas possíveis para um governo que visava à conciliação dos diversos interesses para promover desenvolvimento econômico com estabilidade política e liberdades democráticas.” pp. 47

Dessa forma, resumidamente, acredita-se que os momentos de ruptura entre as três variáveis – estabilidade, aliança política e apoio das forças armadas – eram compensados por momentos de convergência. Tal convergência baseava-se na aplicação do Programa de Metas, que conciliava a política militar e a política partidária. Cita-se como momento de ruptura, o crescente antagonismo entre nacionalismo e “entreguismo” conforme aumentava a importância do capital estrangeiro. Como compensação, atendia-se a reivindicações dos militares, assumindo postos civis no Governo e tomando decisões.

Ainda, constata-se que o sistema político era estável no jogo das forças políticas, porém instável do ponto de vista institucional. Segundo o próprio JK, em depoimento⁴:

“Talvez o mais grave sintoma do atraso brasileiro esteja no fato de o Congresso Nacional votar despesas sem o encargo de prover fundos para as mesmas. O mecanismo institucional que torna possível uma aberração econômica dessa natureza talvez seja representativo de um estágio institucional do subdesenvolvimento que implica na possibilidade de escrever uma lei que contraria a lei da escassez dos recursos econômicos.”

A política econômica ao mesmo tempo promovia convergência entre forças políticas e encaminhava instabilidades futuras⁵.

1.4 O aprofundamento das relações entre Estado e economia

Nesta seção, discorre-se sobre o processo decisório e institucional que tomou forma durante a formulação de política econômica no governo JK. Especificamente, apresentam-se as diretrizes para decisões de planejamento que se fizeram notórias durante o governo e as

⁴Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/area-presidencia/pasta.2008-10-08.1857594057/pasta.2008-10-08.9262201718/pasta.2008-12-17.7704369480/discursos>

⁵ Benevides encerra sua obra ao propor uma discussão sobre um ponto de vista adquirido: a falta de correspondência estrutural entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. Apesar da inegável relevância, tal discussão foge ao escopo desta monografia.

agências formuladoras da política econômica, bem como particularidades de suas gestões. Demonstra-se, dessa forma, que as decisões econômicas foram centralizadas no poder Executivo, deixando o Congresso à margem da tomada de decisões na política cambial e no planejamento.

Segundo Leopoldi (2002), o processo de tomada de decisão na área econômica durante o período se baseou no campo internacional⁶, no Estado e nos setores econômicos. Em sua visão, o Estado é articulador de interesses complementares e contraditórios, que justificam alianças e áreas de conflito. Não obstante, as políticas governamentais são, também, função da ação e da organização de classes sociais. Diz, ainda, a autora que, apesar da incapacidade de os atores econômicos de financiar o desenvolvimento econômico, estes possuem ativo papel no processo decisório.

Avalia-se que o papel estratégico desempenhado pelo governo Juscelino tinha fins de inserir o Brasil na articulação das grandes potências capitalistas⁷, e de atender a pressões de setores econômicos e políticos. No entanto, o ponto chave e inegociável da política do presidente era o desenvolvimentismo, que explica o estabelecimento de suas prioridades: o crescimento econômico e a construção de Brasília.

Ademais, a autora analisa as decisões de política econômica do período atendendo a três características:

- a) Legitimidade (respeito à legalidade, representatividade, *expertise* técnica e prestação de contas);
- b) Uso da ideologia desenvolvimentista (ênfase no crescimento industrial e no distributivismo econômico dele decorrente);

⁶ Para a autora, a despeito de correntes cepalinas, a conjuntura internacional teve um “efeito muito importante sobre as escolhas políticas até então feitas, mas não condicionou a tomada de decisão (...)” pp 109.

⁷ Segundo Skidmore (1969), desde o princípio, JK percebeu que o sucesso da industrialização dependia de estreita cooperação com o governo dos EUA e investimentos privados americanos. Promoveu programas às autoridades americanas públicas e privadas. Nenhum outro governo brasileiro promoveu relações públicas em Nova Iorque e Washington até então como este. Depois do rompimento de ligações com Cuba, os EUA lançam versão atrasada de Aliança para o Progresso, similar à Operação Pan-Americana, que JK havia proposto. Em 1959, foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- c) Capacidade de resolver crises mediante negociação e adiamento de questões problemáticas.

Assumindo a presidência, Juscelino Kubitschek já encontrara agências bem estruturadas nos Ministérios-chave da Fazenda e das Relações Exteriores. O Itamaraty contava com quadros qualificados com experiência de diagnóstico, de confecção e de acompanhamento de projetos, proveniente da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Este, criado em 1952, captava recursos internos e externos e financiava projetos de infraestrutura nas áreas de energia, transporte, siderurgia e petróleo, assim como, em menor medida, projetos privados em áreas do Plano de Metas.

Ao Ministério da Fazenda, o presidente atribuía papel central em sua política, devendo ser comandado por alguém de sua confiança, capaz de cumprir as estratégias prioritárias do crescimento e da construção de Brasília. O ministro deveria viabilizar recursos para o Plano de Metas, inclusive junto a organismos internacionais, uma vez que estes recursos eram necessários para equilibrar o deficitário balanço de pagamentos. Lideraram o Ministério da Fazenda, em seu governo, todos pelo PSD, os ministros José Maria Alkmin (31 de janeiro de 1956 a junho de 1958), Lucas Lopes⁸ (junho de 1958 a junho de 1959) e Sebastião Paes de Almeida⁹, que foi ministro interino, substituindo os últimos, respectivamente, de setembro a outubro de 1956 e de 1º a 3 de junho de 1959, e foi ministro efetivo até 31 de janeiro de 1961 (foram, ainda, interinos Maurício Chagas Bicalho e Antônio Carlos Barcellos).

O Ministério da Fazenda encabeçava importantes agências de política comercial e monetária. Eram estas o Tesouro Nacional, que à época era responsável pela emissão de moeda; a SUMOC, que cumpria o papel de Banco Central como autoridade monetária; e o Banco do Brasil, que participava do Conselho da SUMOC e era responsável pelas políticas comercial e cambial através de suas Carteiras de Comércio Exterior de Câmbio. O Instituto

⁸ O ministro sofreu um enfarte e se ausentou de função.

⁹ Foi presidente do Banco do Brasil.

Brasileiro do Café relacionava os cafeicultores com o Ministério da Fazenda, gerindo o comércio do café nos mercados externos. Conforme informa Leopoldi (2002):

“(O presidente) contava com uma equipe técnica importante para o assessoramento do Ministério da Fazenda, além de um conselho formado pelas principais autoridades econômicas do governo, a cujas reuniões muitas vezes compareciam, como convidados, empresários industriais, cafeicultores ou banqueiros.”pp.115

Além destes órgãos governamentais, o Ministério da Viação e Obras Públicas figurava em importância. O ministro Lúcio Meira tinha como responsabilidades viabilizar o cumprimento das metas de transportes, fiscalizar a construção de uma malha rodoviária que promovesse integração nacional e implantar uma indústria de veículos automotores.

No primeiro dia de governo, foi criado o Conselho do Desenvolvimento. Apesar das agências já existentes na década de 1950, as grandes ambições de seu plano econômico (promover um “desenvolvimento de cinquenta anos”) demandaram a criação de um organismo encarregado de coordenar a implementação do Plano de Metas. O Conselho era estruturado a partir de grupos de trabalho formados por técnicos especializados nos objetos de estudo (o grupo de trabalho responsável pela meta de energia, por exemplo, contou com técnicos advindos da Cemig¹⁰), à semelhança do modelo da CMBEU. De fato, muitos técnicos que inicialmente formaram os grupos de trabalho tinham passagem pela Comissão Mista. Os grupos de trabalho desenvolviam estudos sobre questões, sem, entretanto, implementar políticas. O papel da implementação de políticas cabia aos grupos executivos (tais como o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval, o Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada, o Grupo Executivo da Indústria de Bens de Capital), que, integrantes do Conselho de Desenvolvimento, eram vinculados ao BNDE.

¹⁰ Empresa do setor energético fundada em 1952 por Juscelino Kubitschek enquanto governador de Minas Gerais.

Segundo Orenstein e Sochaczewski (1989), na metade dos anos 1950 se acelerava a tendência de delegar ao setor público as obras de infraestrutura que objetivavam romper os estrangulamentos que atrapalhavam a industrialização, como transportes e comunicações. Além disso, o setor público proveria insumos básicos como aço (CSN, Cosipa e Usiminas); produção e refino de petróleo (Petrobrás); produção e exportação de minério de ferro (Companhia Vale do Rio Doce); energia elétrica (CHESF e Furnas); transporte ferroviário (Rede Ferroviária Federal); construção de rodovias (DNER). Os autores informam ainda que a crescente intervenção do governo na atividade econômica não encontrava resistência do setor privado, que acreditava que a atividade empresarial direta até então exercida pelo governo havia realmente contribuído para o desenvolvimento econômico do país.

Portanto, desde o início de seu governo, JK contava com importantes atores na área econômica, o Ministério da Fazenda, o Conselho do Desenvolvimento – coordenando as metas-, e o BNDE – implementando as metas. O Conselho do Desenvolvimento e o BNDE foram presididos por Lucas Lopes até junho de 1958, quando este migrou para o Ministério da Fazenda¹¹, passando a responsabilidade sobre o Plano de Metas para Roberto Campos, na presidência do BNDE.

Segundo Leopoldi (2002), o Conselho do Desenvolvimento aparentemente se fundiu com o BNDE na gestão Roberto Campos, uma vez que aquele organismo se identificava com Lucas Lopes, e perdeu importância com sua saída, após a elaboração do Relatório de atividades do Conselho do Desenvolvimento em 1958. Nesse contexto, as novas preocupações de Lucas Lopes se dirigiam à estabilização monetária, à negociação da dívida externa e à política de preço do café. Estas questões requeriam articulações com a SUMOC, que era presidida por Garrido Torres.

Um revés de Lucas Lopes determinou sua ausência do Ministério, por conta de um enfarte em maio de 1959. Na mesma ocasião, Roberto Campos deu lugar a Lucio Meira na presidência do BNDE. Nesta fase final do governo, Campos e Lopes estiveram afastados e para o presidente JK e o ministro Paes de Almeida as incumbências eram concluir as metas,

¹¹ Alkmin renunciou, supostamente, para anunciar sua candidatura a deputado federal nas eleições daquele ano. No entanto, este já sofria pressões constantes da imprensa por sua política cambial e de café.

prestar contas e conter o descontentamento social que surgiu com o processo inflacionário e a elevação do custo de vida.

Portanto, como se anunciou demonstrar nesta seção, o governo JK significou uma acentuação de tendência à centralização das decisões econômicas nos organismos ligados à Presidência da República. Ainda que a o Plano de Metas, a reforma tarifária de 1957 e o Plano de Estabilização Monetária de 1958 tenham representado participação do poder Legislativo e de partidos políticos no processo decisório na área econômica, o Executivo foi preponderante nas decisões de política econômica, por exemplo, através da política cambial da SUMOC e do planejamento do BNDE.

CAPÍTULO II – A POLÍTICA ECONÔMICA

Neste capítulo, são abordadas as principais iniciativas da política econômica durante o governo Kubitschek. Discorre-se, primeiramente, sobre o Plano de Metas (PM), que consubstanciou os objetivos desenvolvimentistas. Abordam-se, também, a execução da política cambial e a questão do financiamento. Finalmente, apresentam-se a criação da SUDENE, introduzindo no governo a preocupação com a desigualdade regional, e o contexto da idealização de Brasília, com suporte no desenvolvimento da região Centro-Oeste.

II.1 A política de desenvolvimento

O problema do desenvolvimento perseverou como objetivo de política durante o período. Segundo Sochaczewski (1993), anteriormente ao Plano de Metas, os programas de desenvolvimento eram limitados a alguns setores, em geral de infraestrutura. O Plano de Metas significou um comprometimento quase que total em favor de um crescimento acelerado com transformação estrutural.

No período que sucede à Segunda Guerra Mundial, emerge a preocupação com o desenvolvimento econômico. Esse fato fica consubstanciado nas missões enviadas pelo governo estadunidense ao Brasil com o objetivo de efetuar estudos dos entraves específicos brasileiros. A confecção do Plano SALTE¹², que exprimiu uma tentativa incipiente de *planejar* o desenvolvimento econômico por um período considerável, resultou do relatório da Missão Abbink em 1949.

O desenvolvimento de projetos econômicos setoriais adveio da instalação da CMBEU. Como se sabe, esta comissão pretendia resolver os estrangulamentos nos setores de energia e transportes e teve consequências importantes, como a elaboração de 41 projetos setoriais e a criação do BNDE, fruto da preocupação apontada pela comissão em viabilizar recursos para o

¹² Este plano foi abandonado pelo governo.

cumprimento de metas. Neste sentido, a comissão ainda propôs financiamentos externos, que foram concedidos por organismos financeiros internacionais em menor volume do que o desejado e com longos atrasos, o que provocou o abandono de muitos projetos.

Em seus primeiros anos, o BNDE sofreu dificuldades advindas da aplicação do Programa de Reparcelamento Econômico. O Tesouro nacional era o órgão encarregado de arrecadar os recursos para o BNDE através do Banco do Brasil e retinha praticamente 50% destes recursos como fonte adicional para financiar déficit de caixa da União. Além disso, eram fatores negativos ao BNDE a falta de coordenação entre os projetos como um plano mais amplo de desenvolvimento e a necessidade de revisão de estimativas de recursos necessários com a aceleração da inflação.

De modo a promover uma revisão no programa de investimentos, a Comissão Mista CEPAL-BNDE se encarregou de estudar a aplicação à economia brasileira dos métodos de planejamento estrutural adotados pela CEPAL e de determinar a natureza do problema do desenvolvimento econômico brasileiro. Efetuando projeções para vários setores econômicos, o relatório da Comissão Mista CEPAL-BNDE em 1956 tomou em consideração a necessidade de acelerar o crescimento econômico. Segundo Sochaczewski (1993), o mérito do relatório se encontra em identificar áreas prioritárias de investimento e determinar pontos de estrangulamento. Apesar de não ter sido implementado, o relatório ajudou na concepção do Plano de Metas.

Como já visto no primeiro capítulo, o Conselho de Desenvolvimento foi criado em 1956, e foi responsável pela formulação do Plano de Metas.

II.2 O Plano de Metas

De acordo com Lessa (1982)¹³, o Plano de Metas correspondeu a uma defesa dos interesses industriais favoráveis ao crescimento acelerado do investimento em oposição a

¹³ Trabalho escrito para o escritório CEPAL/ILPES.

políticas de estabilização macroeconômica. O plano viria para defender o nível de atividade, e, mais do que isso, elevar a taxa de crescimento.

Segundo Lafer (1970), o Plano de Metas é considerado consequência concreta de um processo decisório que condicionou a opção de Kubitschek por uma determinada estratégia administrativa. O plano orientou o planejamento econômico com um viés desenvolvimentista, como apontado na segunda seção do primeiro capítulo.

Lessa (1982) pondera que o plano configurou, provavelmente, a mais importante decisão consciente pró-industrialização integral em nível nacional da América Latina. Como expressou Juscelino Kubitschek, ainda em campanha eleitoral¹⁴, o objetivo mais geral do planejamento era:

“(...) acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos nas atividades produtivas”.

A principal característica do Plano de Metas foi a mobilização completa em prol da industrialização, colocando em segundo plano as práticas relacionadas com o processo inflacionário, o desequilíbrio externo, as disparidades regionais¹⁵ e setoriais. Conforme expresso por Lessa (1982):

“Face a estes objetivos, que propunham uma vigorosa transformação na estrutura da economia, cediam importância as considerações sobre equilíbrio de preços, situação da balança de pagamentos e comportamento ‘sadio’ do setor monetário, fiscal e cambial que se colocavam em segundo plano e a serviço da industrialização.” pp. 28

¹⁴Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/area-presidencia/pasta.2008-10-08.1857594057/pasta.2008-10-08.9262201718/pasta.2008-12-17.7704369480/discursos>

¹⁵ A preocupação com tal questão se manifestaria em 1959 na criação da SUDENE.

Postulavam-se investimentos diretos do governo no setor de energia e de transporte e em algumas atividades industriais básicas, como siderurgia e refino de petróleo, bem como estímulos aplicados à expansão e diversificação do setor secundário. Dessa forma, visava-se à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e se daria continuidade ao processo de substituição de importações que se manifestava nas duas décadas anteriores.

Mais especificamente, o plano selecionou cinco áreas prioritárias, a saber: energia, transportes, indústrias básicas, alimentação e educação. No entanto, as últimas duas áreas não receberam razoáveis níveis de investimentos. Em seguida, as cinco áreas foram divididas em trinta metas setoriais, ressaltando-se como meta prioritária a construção de Brasília. Esta foi incluída como 31ª meta, de forma a concluir o Plano: construir Brasília e transferir a capital federal. No período 1951-1955, JK já havia governado com base em um plano de desenvolvimento, conferindo importância aos setores de transportes e energia.

Segundo Lessa (1982), a preocupação com aqueles setores veio da observação de uma industrialização desordenada com claros pontos de estrangulamento. O parque industrial privado assumia uma posição de desequilíbrio com o sistema de transporte e de geração de energia, defasado com a expansão industrial. A constatação de desequilíbrios estruturais motivaria a redistribuição de recursos em favor do setor público, a criação do BNDE em 1952 e do regime de sobretaxas de câmbio em 1953 com a Instrução nº 70. No entanto, dadas as reduzidas transferências iniciais e os períodos de maturação dos investimentos, em 1956 persistia a necessidade de ampliar os setores de transporte e de produção energética.

Lessa (1982) também aponta que o caráter não seletivo da substituição de importações observado até então avançou a produção de bens pouco essenciais (como seriam chamados por autoridades cambiais), com alta dependência de matérias-primas e insumos importados. Portanto, a indústria intermediária não havia acompanhado o crescimento do setor produtor de bens de consumo. A elevada rigidez introduzida na pauta de importações acentuava a vulnerabilidade da economia. Nesse sentido, existiam fortes razões para um efetivo apoio empresarial à montagem das indústrias intermediárias básicas. Conforme defende o autor,

esses fatos justificaram o apoio do setor privado – consciente da vulnerabilidade e desejo em reduzir seus custos - ao Plano de Metas, que fortalecia as funções que o governo vinha desempenhando desde o início da década no sentido de fomentar o setor industrial.

Tabela 1

Setor	Meta	
Energia	1	Energia elétrica
	2	Energia nuclear
	3	Carvão
	4	Produção de petróleo
	5	Refino de petróleo
Transporte	6	Reequipamento de ferrovias
	7	Construção de ferrovias
	8	Pavimentação de rodovias
	9	Construção de rodovias
	10	Portos e drenagem
	11	Marinha Mercante
Alimentação	12	Transporte aéreo
	13	Trigo
	14	Armazéns e silos
	15	Frigoríficos
	16	Matadouros industriais
	17	Mecanização da agricultura
Indústrias de Base	18	Fertilizantes
	19	Siderurgia
	20	Alumínio
	21	Metais não-ferrosos
	22	Cimento
	23	Álcalis
	24	Celulose e papel
	25	Borracha
	26	Exportação de minério de ferro
	27	Indústria automobilística
	28	Indústria de construção naval
29	Indústria mecânica pesada e material elétrico	
Educação	30	Pessoal técnico

Fonte: Elaboração própria

Lessa (1982) classifica as metas em quatro grandes grupos: investimentos diretos do governo em transporte e energia; ampliação ou instalação de setores produtores

intermediários, sobressaindo a indústria siderúrgica; instalação de indústrias de bens de capital; e, a construção da nova capital do país. A construção da nova sede administrativa foi incluída como “31ª meta”, como é explicado na seção sobre Brasília. O autor considera marginalmente o peso dos investimentos do PM na agropecuária, expansão de exportações de minério de ferro e outras atividades primárias, e gastos sociais.

O Plano de Metas foi um plano quinquenal e a maioria de seus projetos estava baseada na CMBEU e nos programas CEPAL-BNDE. De acordo com Sochaczewski (1993), ao contrário dos planos anteriores, o PM contou com total comprometimento do setor público.

Foram definidas áreas de atuação pública e privada de forma a realizar inversões de capital público em obras de natureza denominada básica ou infraestrutural e estimular as atividades e investimentos privados. Em síntese, os objetivos eram elevar o quanto antes o padrão de vida do povo, ao máximo compatível com as condições de equilíbrio econômico e estabilidade social, observadas as condições no nível interno de emprego, principalmente do capital, e no balanço de pagamentos com o exterior.

Sochaczewski (1993) enumera hipóteses que sustentavam o plano, as mesmas usadas nas projeções da Comissão Mista CEPAL-BNDE:

- a) Crescimento anual de 2% na renda *per capita*;
- b) Os preços do café declinariam de 1955 em diante, estabilizando-se ao nível de 1949/52;
- c) A receita de exportação de produtos outros que não café cresceria à taxa anual de 6,2%;
- d) O coeficiente de importação seria reduzido de 14% para 10%;
- e) Supondo-se uma elasticidade-renda da demanda por importações igual a um, a redução de 4% no coeficiente de importação implicaria substituir 30% do total das importações até 1962;
- f) A inflação prevista era de 13,5% ao ano.

Tabela 2

Estimativa do Investimento Total do Plano de Metas (1957-1961) em milhões de Cr\$ e US\$

	Produção interna Cr\$	Importação US\$	Importação Cr\$	Total Cr\$	%
Energia	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Indústria Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12,0	-	-	12,0	2,8
Total	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,0
%	56,1		43,9		100,0

Fonte: Relatório do Conselho do Desenvolvimento, 1959.

Segundo Villela (2011), os investimentos a cargo do setor privado nacional e estrangeiro direcionaram-se, sobretudo, aos setores automobilístico, de construção naval, da mecânica pesada e de equipamentos elétricos. Esses investimentos deveriam ser supervisionados pelos grupos executivos do Conselho de Desenvolvimento, que foi responsável pela coordenação do detalhamento e execução do Plano de Metas.

O montante orçado no plano equivaleria a 5% do PIB no período 1957-1961. As áreas de energia receberiam a maior parcela dos investimentos: 71,3%; enquanto 22,3% dos investimentos seriam direcionados às indústrias de base, e, finalmente, 6,4% às áreas restantes de educação e alimentação. Os elevados gastos com a meta autônoma de Brasília não foram orçados no plano.

Finalmente, conforme estudo de Lessa (1982), enumeram-se quatro instrumentos fundamentais implícitos na política econômica do Plano de Metas:

- a) Tratamento preferencial ao capital estrangeiro;
- b) Financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias;
- c) Ampliação da participação do setor público na formação de capital;
- d) Estímulo à iniciativa privada.

No capítulo de conclusão deste trabalho, serão abordados os resultados do PM, avaliados positivamente. De fato, o planejamento implicou crescimento acelerado e bom nível de cumprimento das metas.

II.3 A política cambial

De acordo com Orenstein e Sochaczewski (1989) e Sochaczewski (1993), no início da década de 1950, o setor público dispunha principalmente da política cambial como instrumento de política econômica. Assim, no decorrer dos anos 1950, as modificações na política cambial promoveram importantes reflexos sobre o processo de desenvolvimento observado. A seguir, efetua-se um resumo, com base nos autores citados, sobre as reformas cambiais do período - com mais profundidade do que em suas menções anteriores - e suas consequências, incluindo, portanto, a política cambial do período precedente ao governo Kubitschek.

Antes da reforma cambial de 1953, observou-se rápida deterioração do nível de reservas internacionais atingido durante a Segunda Guerra Mundial. Esse fato se deveu ao emprego de uma política cambial extremamente liberal a partir de 1946. A taxa de câmbio foi mantida ao nível anterior ao período de guerra, e, sobrevalorizada, incentivava as importações e as remessas de capital, agravando a situação da conta de transações correntes e do balanço de pagamentos, uma vez que não houve expansão das exportações que compensasse o fato.

Lessa (1964) sugere explicações ao fato de a manutenção de uma taxa de câmbio fixa, em um primeiro momento, não ter enfrentado a resistência do setor exportador. Acostumado com uma atitude passiva diante da ação do governo que tentava conter crises econômicas desde o início do século, o setor exportador não visava a fixação de políticas. Ademais, acreditava-se que a taxa de câmbio era variável explicativa quase que absoluta da taxa de inflação. A adoção da taxa de câmbio fixa implicaria reduzir ainda mais a taxa de inflação, em contexto de declínio nos anos 1947 e 1948.

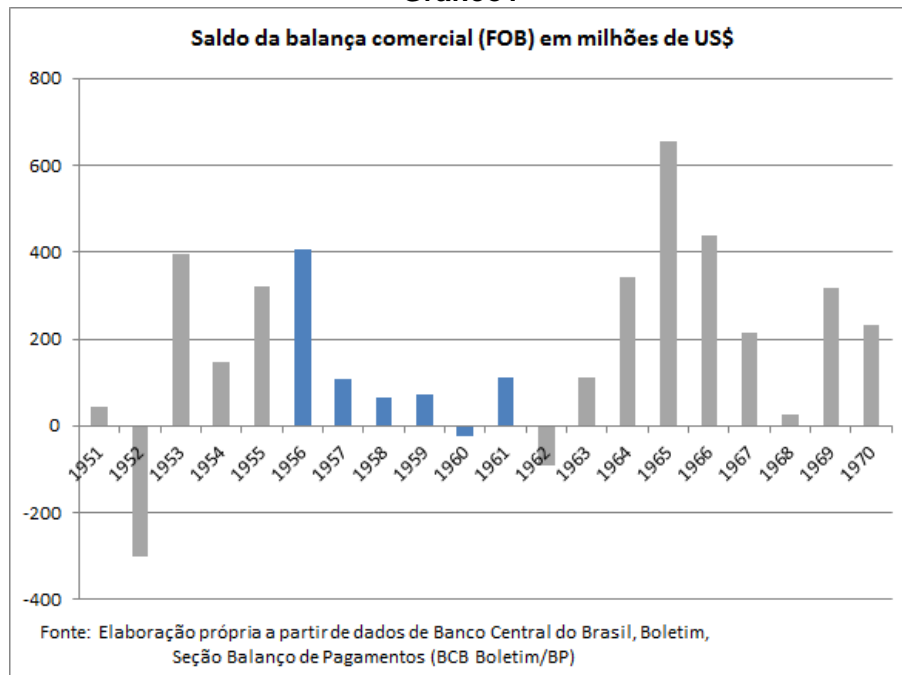
Com temor de que a desvalorização do Cruzeiro trouxesse consequências desagradáveis ao preço internacional do café, escolheu-se adotar controle de importações para lidar com o déficit. Com a medida, esperava-se que o controle de importações não provocasse pressões internas sobre preços. No entanto, não houve nenhum controle sobre os preços de venda de produtos importados, o que garantiu altos lucros aos importadores. Controlavam-se as importações através da concessão de licenças-prévias pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, adotando um critério de prioridades, isto é, priorizando a essencialidade das importações. Esse sistema¹⁶ perdurou de junho de 1947 até janeiro de 1953, declarando ao FMI uma taxa de câmbio de Cr\$ 18,50/US\$.

A adoção de tal sistema apresentou problemas. Primeiramente, a inflação começou a expulsar gradualmente os produtos da pauta de exportação, que passavam a ser alocados na categoria “gravosos”. Em 1952, o café representava 74% de nossas receitas de exportação e o algodão figurava em segundo lugar, tendo sua safra integralmente comprada pelo Banco do Brasil para salvaguardar os produtores. Em sua maioria, as exportações se faziam possíveis somente mediante fortes subsídios governamentais.

Ainda que o preço internacional do café apresentasse tendência ascendente a partir de 1947/1948, à eclosão da Guerra da Coreia significou novas dificuldades para nossas contas externas. Prevendo que os países desenvolvidos fossem impor novas restrições de suas exportações, especialmente de equipamentos industriais, iniciou-se no Brasil um frenético processo de importação de bens de capital, altamente favorável à industrialização, mas que excedeu a capacidade de pagamento do país, a partir de atrasados comerciais com a garantia do governo federal. Além disso, atribui-se importância explicativa para estas dificuldades aos fenômenos da crise da indústria têxtil e às quebras de safra de trigo da Argentina, que forçou importação do produto advindo dos EUA. Como pôde ser observado no gráfico 1 (Saldo da Balança Comercial), houve expressivo revés em 1952, alcançando US\$ 702 milhões o déficit em Transações Correntes naquele ano.

¹⁶ O modelo adotado sofreu flexibilizações especialmente em 1951.

Gráfico1



Ademais, o sistema de taxa de câmbio fixa enfrentava dificuldades domésticas. Como os bens importados à taxa fixa eram transacionados internamente em função da inflação doméstica, o sistema de concessão de licenças de importação foi constantemente denunciado por corrupção, uma vez que havia demanda a preços crescentes por parte de importadores que auferiam altos lucros.

Acrescenta-se a isso, a situação fiscal do setor público, carente de recursos para dar continuidade aos gastos em infraestrutura, conforme resumido em Sochaczewski (1993):

“O setor público, necessitando recursos crescentes para financiar seus gastos na infraestrutura básica, participava de forma decrescente nas rendas das transações com o exterior, fonte tradicional de receita do governo. Com efeito, vigorava ainda nessa época a tarifa aduaneira de 1937, cujo imposto específico fora completamente corroído pela inflação. Além disso, sobre as importações incidia um imposto estadual, cujo máximo estava limitado por lei a 5% *ad valorem*.” pp.

O autor ressalta, ainda, a impressionante sobrevivência deste sistema por cinco anos. Realmente, apesar de prejudicar principalmente o setor exportador, o sistema de taxa de câmbio fixa beneficiava altamente outros setores. Este fato evidenciava a perda de influência do setor exportador sobre o processo decisório de política econômica. Apesar de possivelmente permitir que os importadores retivessem parte da diferença entre preço externo e interno do produto importado, o sistema de taxa fixa beneficiava amplamente o setor industrial, que se via como principal beneficiário do sistema. Conforme Sochaczewski (1993):

“As reservas de mercado garantidas pelo controle de importações ‘não essenciais’ e a destinação de grande parte das licenças para a compra de equipamentos garantiam à indústria substituidora de importações um forte estímulo.” pp. 82

Fez-se necessária uma reforma cambial em 1953. Compreende-se que tal reforma visava a revitalizar as exportações, a eliminar o controle burocrático das importações, e a aumentar a participação do Estado nas rendas das transações com o exterior. Como poderá ser visto, a reforma pôde ser viabilizada tão somente na medida em que não rebaixava a posição do setor industrial como principal privilegiado. Em adição a isto, a reforma cambial de 1953 beneficiava o setor exportador e, também, o setor público, amenizando seus problemas fiscais.

A aprovação da Lei 1.807 em janeiro de 1953 possibilitou a flexibilização do sistema de câmbio. Esta lei assentava a manutenção do controle de importações, todavia estabelecia o mercado livre de câmbio para transações financeiras, onde poderiam ser vendidas parte das divisas de exportação. Foi, portanto, um sistema híbrido que esteve em vigor até outubro do mesmo ano.

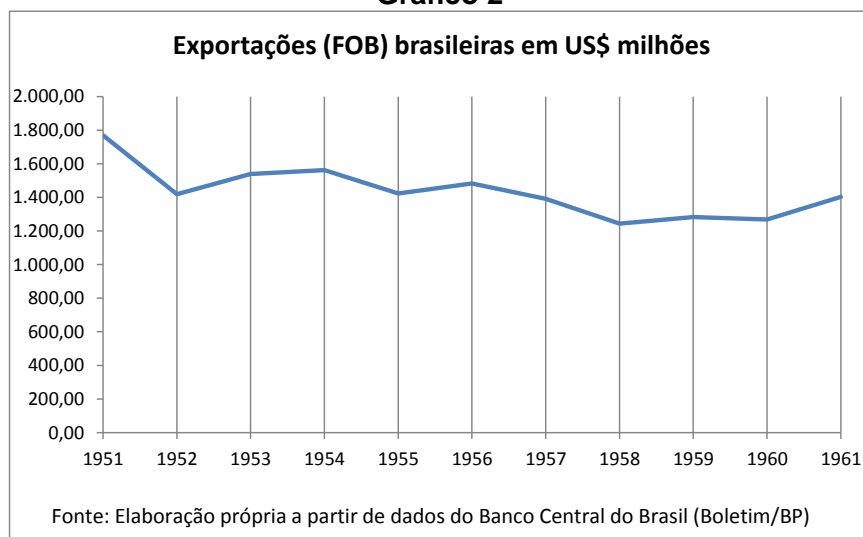
Em outubro de 1953, foi instituída a Instrução nº 70 da Superintendência de Moeda e Crédito. Esta se baseou na Lei 1.807 e foi ratificada pelas Leis 2.145 e 2.410 respectivamente de dezembro de 1953 e janeiro de 1955, eliminando, finalmente, o controle por licenças de importação e inaugurando leilões de divisas.

Nesse sistema, os bancos autorizados eram responsáveis pela compra de divisas de exportação. Eles repassavam, então, as divisas às autoridades monetárias. Pagava-se ao exportador a taxa oficial de Cr\$18,50/US\$, existindo bonificação de Cr\$ 5,00 para exportações de café e Cr\$ 10,00 para as demais. Para estimular a produtividade e exportação de certos produtos, posteriormente o sistema foi dividido em quatro categorias, com diferentes bonificações.

Os produtos importados foram divididos em cinco categorias, por ordem de prioridade de importação, de I a V. A saber, a categoria I continha insumos agrícolas e matérias-primas para a indústria farmacêutica; a categoria II, as matérias-primas; a categoria III incluía equipamentos industriais importantes; a categoria IV abrigava equipamentos menos essenciais e bens de consumo; finalmente, a categoria V representava os demais produtos.

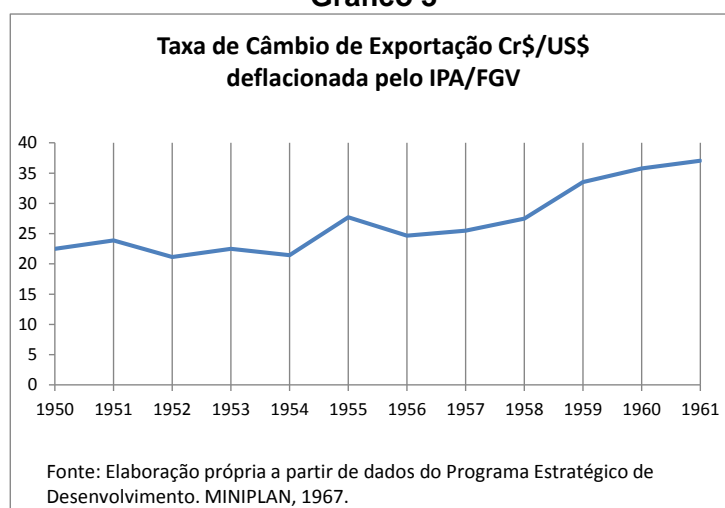
Nesse regime, as importações ficavam sujeitas a leilões cambiais, onde o preço da divisa era ainda a taxa oficial acrescida de ágio a ser negociada nos leilões. O governo estabelecia um ágio mínimo para cada categoria, ascendendo da categoria I para a V, e, dessa maneira, distribuía as divisas em partes de US\$ 1.000,00. Por outro lado, para alguns produtos como papel, trigo, petróleo e fertilizantes, o sistema estabelecido foi a taxas subsidiadas como anteriormente. Também eram exceções as transações financeiras e os serviços, que se operavam no mercado livre. Ademais, até 1957, o regime de taxas múltiplas de câmbio sofreu diversas modificações.

Gráfico 2



Sochaczewski (1993) explica o decréscimo observado durante a maior parte da década nas receitas de exportações a partir de razões externas. O autor refuta, portanto, o argumento freqüentemente utilizado na literatura de que o fenômeno possa ter sido consequência de política a exemplo de uma taxa de câmbio de exportação sobrevalorizada, uma vez que a mesma teve tendência ascendente de 1952 a 1961, ou, ainda, de desvalorizações atrasadas em relação aos preços internos. Nesse sentido, a queda de receita de exportação teria explicação no hiato representado pela Guerra da Coréia, que desaqueceu o comércio internacional e a demanda por nossos produtos.

Gráfico 3



Assim, a reforma cambial introduzida em 1953 poderia ter implicado resultados bastante positivos para as exportações, não fosse a situação internacional desfavorável, exógena aos formuladores de política brasileiros.

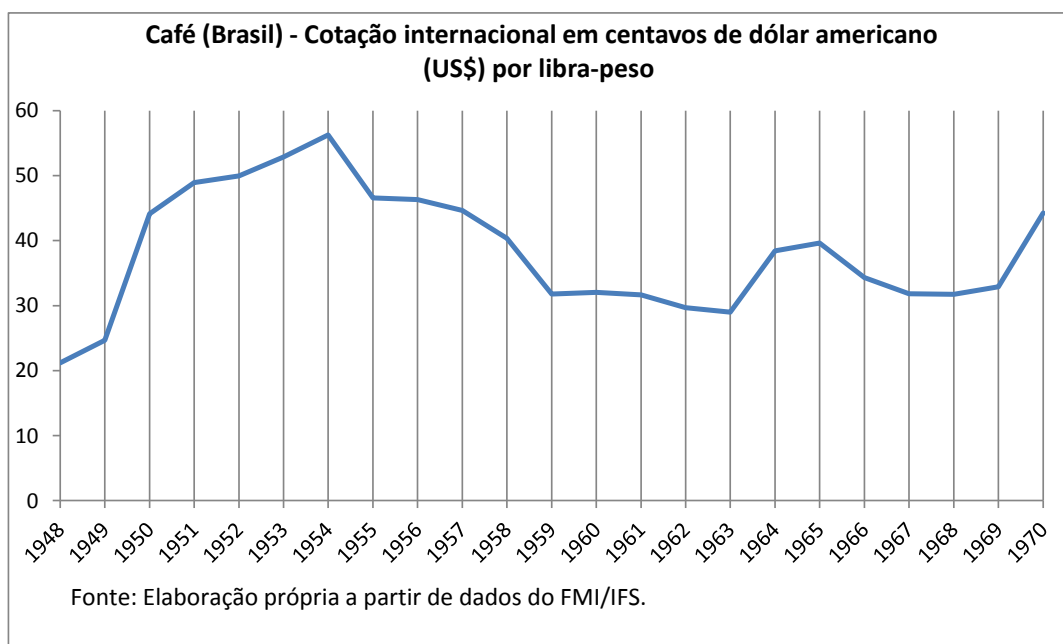
Tabela 3

Taxa de Câmbio Real para Importação deflacionadas pelo IGP/FGV					
Período	Categoria de importação				
	I	II	III	IV	V
out/53	31,22	35,37	36,88	44,80	55,67
dez/53	31,75	35,78	40,23	49,00	89,00
jun/54	28,15	30,32	40,24	49,00	84,00
dez/54	39,67	39,05	52,78	60,00	106,00
jun/55	48,77	49,11	61,67	66,00	123,00
dez/55	49,22	48,12	66,32	70,00	157,00
jun/56	53,04	57,60	65,85	82,00	132,00
dez/56	32,31	39,01	52,05	59,00	141,00
ago/57	38,01	45,24	61,36	90,00	168,00

Fonte: Relatório do BCB, Conjuntura Econômica.

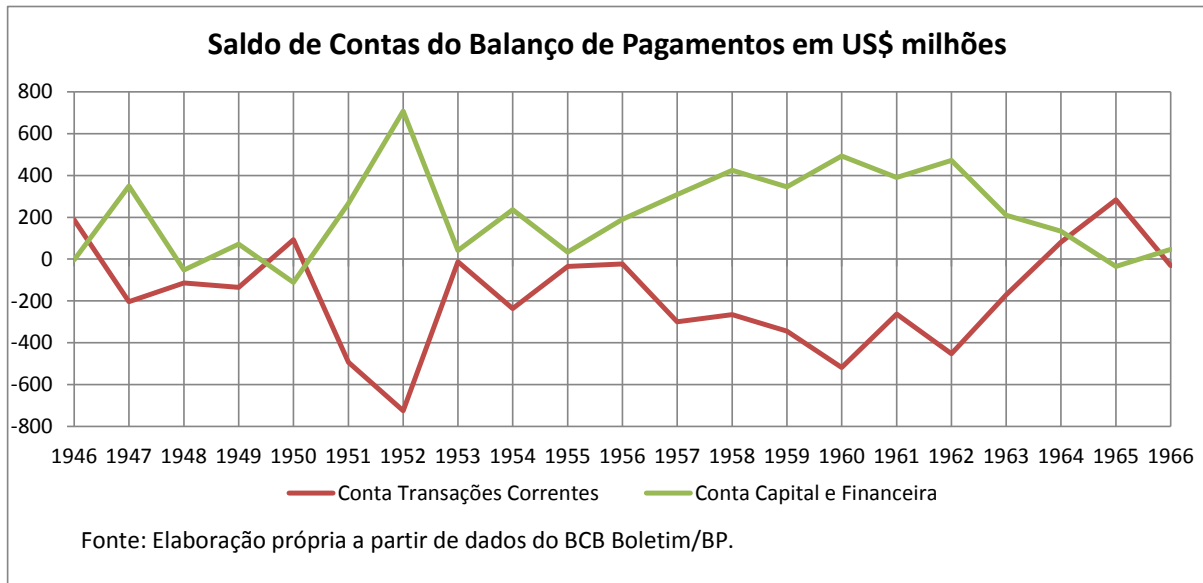
A reforma cambial de 1953 ajudaria a selecionar as importações diante de contínua escassez relativa de divisas por conta da queda dos preços do café a partir de 1954. Conforme observado o ponto de inflexão no gráfico 4 (cotações do café), este produto teve seu preço internacional violentamente reduzido neste ano. Ocorre, então, uma queda geral nos termos de intercâmbio do comércio externo brasileiro.

Gráfico 4



Nesse contexto, a capacidade do setor público de orientar o processo de industrialização foi relativamente enfraquecida pela diminuição das receitas de exportação e pelas pressões sobre o balanço de pagamentos. Com a redução do saldo disponível de reservas, isto é, as receitas de exportação deduzidas das importações de petróleo, trigo e papel – essenciais -, a política econômica perdia um importante grau de liberdade. Por conta disso, tornava-se indispensável um influxo de capitais que compensasse a perda de receita de exportação e garantisse a continuidade da importação de bens essenciais.

Gráfico 5



Com essa finalidade, incentivos para a entrada de capital estrangeiro foram estabelecidos pela Lei 1.807. Esta lei previu incentivos para os setores de energia, transportes e comunicações, enquanto outros setores, escolhidos pela SUMOC, foram regulamentados definitivamente em 1954. Entre os principais incentivos, podem ser citados a entrada de capital a ser investido pelo mercado livre de câmbio e importação do equipamento pelo câmbio de custo; as remessas de lucros e amortizações em até 10% do capital investido podiam ser realizadas pelo câmbio de custo caso os investimentos focassem em setores prioritários da Lei 1.807; idem para juros de empréstimos, créditos e financiamentos; e, uma taxa subsidiada para setores não-estratégicos mas que obtivessem financiamento no exterior superior a um ano.

Apesar de constatar que o investimento era realizado, essas medidas provocavam pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos. Isso se deve, por exemplo, ao fato de que o resultado líquido entre a entrada de capitais pelo mercado livre e a importação pelo custo de câmbio era negativo em termos de saldo de reservas. Acrescentam-se a isto, remessas futuras de lucros, amortizações e dividendos ao exterior e tentativas de valorização do câmbio pelo governo por meio da venda de divisas.

Nesse contexto, modificou-se a política de incentivos através da Instrução 113 em janeiro de 1955. Esta Instrução regulamentava investimentos diretos de capital e financiamentos.

Resumidamente, no tocante a investimentos de capital, a nova norma: concedia direitos a CACEX para emissão de licenças sem cobertura cambial que correspondam a investimentos estrangeiros; exigia declarações do investidor de que os equipamentos licenciados seriam incorporados à empresa nacional ou filial do investidor no Brasil, impossibilitando estas de efetuar pagamento ao exterior no valor dos equipamentos importados e as obrigando a manter os equipamentos em seus ativos pelo prazo de utilização normal; determinava que, nos casos das categorias IV e V de importação e dos demais bens supérfluos para a economia do país, a Carteira de Comércio Exterior deveria ouvir o Conselho da SUMOC.

Enquanto no que se refere a financiamentos, a Instrução 113 concedia câmbio preferencial para importação de equipamentos relativos à produção das categorias I, II e III, sob algumas condições. Nesse sentido, a Instrução incentivou todo o setor industrial, em detrimento dos setores que fossem, a critério da SUMOC, notoriamente supérfluos. Dessa forma, foi possível discriminar os setores beneficiados com bastante flexibilidade e, como resultado, obteve-se crescimento do movimento de capital autônomo a partir de 1955, que, apesar do acréscimo de saídas de capital, implicou resultado líquido positivo médio de US\$ 127 milhões de 1956 a 1961. Portanto, o capital estrangeiro teve grande contribuição na formação interna de capital. De fato, segundo Sochaczewski (1993), a Instrução 113 configurou “um instrumento poderoso para atrair capitais externos sem exercer pressão sobre a disponibilidade de divisas”.

Uma nova reforma cambial ocorreu em agosto de 1957. Essa reforma visava a:

- a) Simplificar o sistema de taxas de câmbio, reduzindo-as a duas.
- b) Introduzir um sistema de proteção tarifária por produto de modo a discriminar produtos dentro de cada categoria, em detrimento da proteção por categoria,

instituída pela Instrução 70, que tratava igualmente os produtos de mesma categoria.

- c) Possibilitar que o setor público utilizasse o aumento da arrecadação do imposto de importação sem restrições, ao contrário do que ocorria com o Fundo de Ágios e Bonificações, vinculado a determinações por lei.

Para tanto, a reforma promoveu as seguintes modificações:

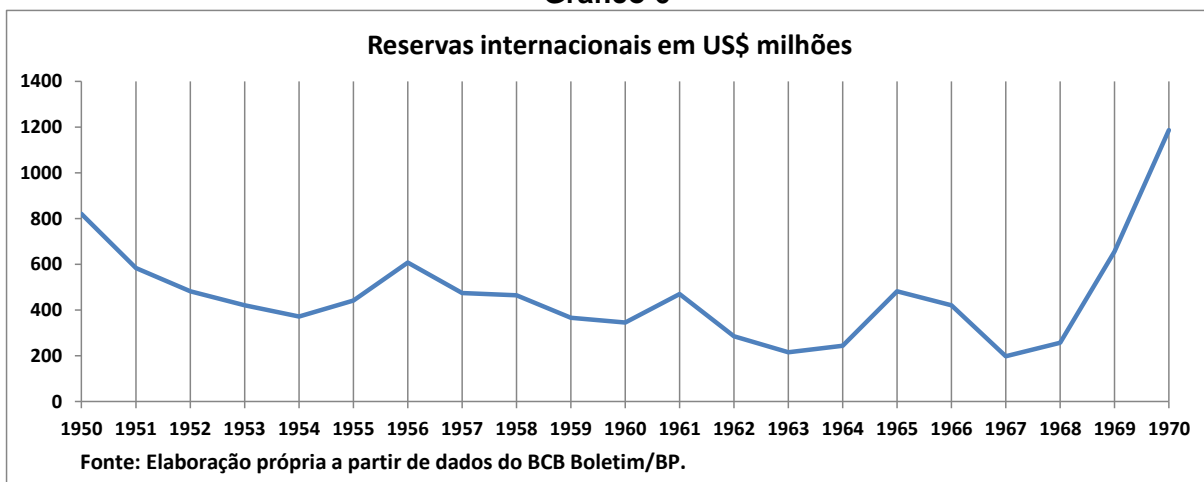
1. As cinco categorias foram reduzidas a duas: Geral e Especial. A primeira era relativa à importação de matérias-primas, equipamentos e bens genéricos com suficiente oferta interna. E, pela categorial especial, eram importados os bens de consumo restrito e os bens com suficiente oferta interna. Foi determinada a manutenção do sistema de leilões de divisas para cada categoria, cabendo à categoria geral a maior parcela.
2. Foi criada a categoria preferencial, para importação de bens com tratamento privilegiado: papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários. Esta categoria não era sujeita a leilão, utilizando-se o câmbio de custo determinado pela SUMOC.
3. Foram estabelecidas tarifas *ad valorem* de 0 a 150% para cada grupo de produtos similares.
4. Foi mantido o regime de quatro categorias para exportação, com bonificações distintas.
5. As transações financeiras continuaram a ser operadas através do mercado livre.

Com o novo sistema, foi criado o Conselho de Política Aduaneira como instrumento de política econômica. O Conselho se encarregaria de enquadrar os produtos em categorias de

importação e de estabelecer alíquotas pagas aos grupos de produtos a que o produto específico pertencesse. Nesse sentido, eram promovidos incentivos para acelerar a substituição de bens de capital, em detrimento da ênfase na substituição de bens de consumo. Realmente, essa reorientação adequou a política de importação ao estágio alcançado pela industrialização.

Além disso, a reforma de 1957 desenvolvia mecanismos para conciliar os objetivos de prover bens de capital importados a baixo custo e, não obstante, estimular que estes bens fossem produzidos internamente. Por exemplo, podia ser estabelecida uma redução de 50% na tarifa sempre que a indústria doméstica demonstrasse incapacidade de prover uma oferta suficiente do bem. Também, poderia ser aplicada a “lei do similar nacional” conforme requisição da indústria que abastecesse o mercado interno; ou quotas tarifárias para quantidades importadas pré-determinadas; entre outros mecanismos.

Gráfico 6



Portanto, verifica-se que a reforma de 1957 incitou um aprofundamento do processo de substituição à medida que o processo de industrialização progrediu. Esse sistema perdurou até 1961, quando sofreu uma profunda reforma.

II.4 O financiamento e o papel do BNDE

Nesta seção, trata-se do financiamento do Plano de Metas, citando o papel de organismos como o BNDE, a SUMOC e outros. Utilizaram-se Lessa (1982) e Dias (1996)

como bibliografia. Entende-se que o financiamento inflacionário foi a base da industrialização do governo JK. No terceiro capítulo deste trabalho, este aspecto inflacionário do financiamento, como a política emissionista, será tratado com mais ênfase.

Apesar de apresentar um plano que traduzia profundo esforço de investimento e medidas na distribuição setorial e institucional das poupanças, o governo não elaborou simultaneamente um plano de financiamento. Lessa (1982) oferece uma explicação para o fato:

“É indiscutível ser esta a linha de menor resistência para a aceitação do Plano pelo setor privado; a simples formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências por parte desta área, que já havia demonstrado não estar disposta a aceitar cortes em seus programas de expansão.” pp. 33

Da mesma forma, afirmam Orenstein e Sochaczewski (1989):

“(...) havia uma total ausência de mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar conjunto tão ambicioso de objetivos.” pp. 181

De fato, como definiu Lessa (1982), a elaboração do Plano de Metas se inseriu em um contexto em que o sistema intermediário-financeiro era orientado basicamente para uma economia mercantil e o setor público não dispunha de instrumentos eficazes de captação de recursos. Estes fatos justificariam o aprofundamento de desequilíbrios já existentes no panorama econômico, à medida que o Plano foi financiado.

Com perspectiva semelhante, Leopoldi (2002) sustenta que nem o Plano de Metas nem a construção de Brasília previram formas de captação de recursos para seu financiamento, o que provocou incerteza quanto às formas de financiamento durante todo o governo Kubitschek. O presidente e coordenadores do Plano pensavam ser factível o financiamento

através de empréstimos públicos externos e investimentos de risco junto ao setor privado. No entanto, o Estado precisou participar efetivamente com sua política de aprofundar os déficits públicos, cobertos por expansão monetária do Banco do Brasil. Segundo Skidmore (1964), em 1956, esperava-se que fundos suficientes fossem obtidos de fontes públicas e privadas no exterior, através de lucros nas exportações brasileiras. O balanço de pagamentos brasileiro, no entanto, era deficitário desde 1955 e tais lucros se esgotavam.

No mesmo sentido, Dias (1996) afirma que o governo pensava operar em três esferas distintas:

“(…) pelo lado externo, sabia-se necessário consolidar a atmosfera propícia ao capital de risco criada em 1955 com a Instrução 113 da SUMOC, que viabilizava a importação de equipamentos e outros produtos importantes sem cobertura cambial; em segundo lugar, o governo esperava obter junto a fontes internacionais, particularmente o governo norte-americano, alguma forma de auxílio econômico para o desenvolvimento do país; e, finalmente, a nível doméstico, o governo montaria um complexo esquema de incentivos caracterizado por créditos subsidiados para setores selecionados, gastos governamentais em infraestrutura e um mercado razoavelmente protegido da competição externa via importações.” pp. 17

Tabela 4

Previsão de Recursos para o Plano de Metas em milhões de Cr\$

	Energia	Transportes	Alimentação	Indústrias Básicas	Educação	Total	%
Orçamento Federal	32,8	64,3	1,0	2,9	12,0	113,0	39,7
Orçamento Estadual	26,3	0,3	1,2	1,8	-	29,6	10,4
Recursos Próprios e Empresas Privadas e	48,6	18,4	5,3	28,5	-	100,8	35,4
Financiamento de Agências Públicas	13,1	11,9	2,1	14,2	-	41,3	14,5
Total	120,8	94,9	9,6	47,4	12,0	284,7	100,0
%	42,4	33,3	3,4	16,6	4,3		

Fonte: Relatório do Conselho do Desenvolvimento, 1959.

Portanto, o financiamento do Plano de Metas se caracterizou pela atividade de organismos públicos como o Banco do Brasil, a SUMOC e o BNDE e, também, pela atuação dos capitais privado e estrangeiro. Como explica Sochaczewski (1993), ao setor público, caberia cerca de 50% do desembolso, enquanto os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas para os programas tanto públicos quanto privados. No entanto, os recursos externos não eram detalhados no plano. Sochaczewski (1993) insinua que essa ausência se deve às previsões pessimistas quanto ao desempenho futuro do balanço de pagamentos – como de fato se verificou. Voltaremos ao ponto no último capítulo.

De forma associada ao comércio externo, houve duas modalidades de fortalecimento do financiamento não inflacionário ao Plano de Metas: a arrecadação proveniente da Instrução nº 70 e a arrecadação proveniente da reforma tarifária de 1957. Somam-se a estas fontes, os avais do BNDE para importação. Trataremos destes fatores do financiamento neste capítulo.

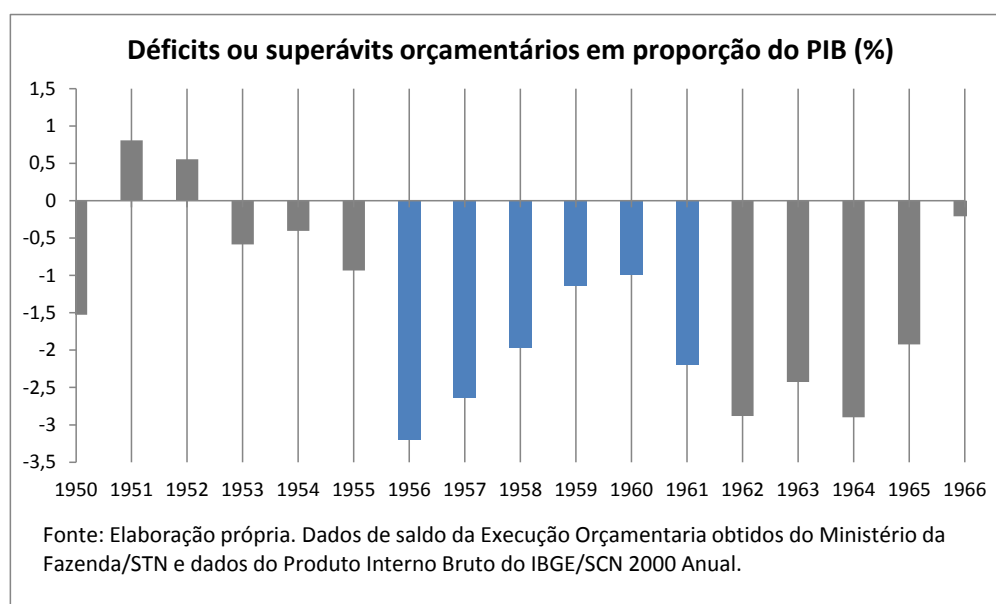
Como pode ser visto com mais ênfase na seção sobre política cambial deste trabalho, a Instrução nº 70 da SUMOC – o banco central da época - foi uma das medidas adotadas na intenção de financiar o desenvolvimento. A Instrução estabeleceu um sistema de leilão de divisas, a serem distribuídas conforme critérios de prioridade, que favoreciam os setores críticos para o desenvolvimento. Ao chamado custo de câmbio – taxa de câmbio subsidiada base para importação – era possível importar trigo, papel, combustível e bens de capital. Este câmbio era utilizado pelo governo ao importar, enquanto ao setor privado cabia uma taxa menos favorecida. Realmente, a Instrução atenuou os impactos dos gastos com a construção de Brasília e com o cumprimento das metas.

Em 1957, foi instituída uma Lei de Tarifas. Com a medida, foi possível discriminar mais especificamente a proteção tarifária aplicada aos produtos categorizados. Anteriormente, o tratamento tarifário era dado por categorias – estas foram reduzidas a duas. A categoria Geral se privilegiava de uma taxa de câmbio subsidiada, de modo a favorecer os produtos considerados essenciais nela contidos. Também criada em 1957, a Comissão de Política Aduaneira ficava a cargo da alteração de tarifas, podendo introduzi-las de modo a beneficiar o processo de substituição de importações, conforme o país necessitasse.

De fato, de acordo com Sochaczewski (1993), a Lei de Tarifas de 1957 corroborou a intensificação deste processo. Conforme sintetizou Villela (2011), a implementação do Plano de Metas dependeu da adoção de uma tarifa aduaneira protecionista complementada por um sistema cambial que subsidiava tanto a importação de bens de capital como de insumos básicos, e que atraía o investimento direto por parte do capital estrangeiro.

De acordo com Orenstein e Sochaczewski (1989), o Imposto de Consumo e o Imposto de Renda como receitas não vinculadas se constituíam nas fontes mais substanciais de recursos federais. No entanto, considerando-se um imposto conjunto, o Imposto de Importação somado ao Saldo de Ágios e Bonificações seria o imposto mais importante na arrecadação federal. Em 1952, a participação do governo no gasto total era de 19%, enquanto em 1961 essa participação aumentou para 23,7%. Segundo Sochaczewski (1993), no plano havia previsão de que 55% dos Cr\$ milhões que seriam gastos pela União proviriam de fundos ou dotações de dispêndio vinculado e este gasto significaria um déficit orçamentário de 2,2% do PIB. O aumento da arrecadação em nível federal que se observou durante o governo não foi o suficiente para conter os recorrentes déficits orçamentários.

Gráfico 7



Do ponto de vista financeiro, no início do governo JK, a situação externa brasileira era crítica, e se complicava por ser dependente de poucos produtos de exportação. Café, algodão e cacau representavam 80% do padrão de comércio e bens manufaturados, 5%. O excesso de oferta internacional de café derrubava os preços, como será visto na seção sobre política cambial. Afirma Dias (1996):

“Neste contexto, o relaxamento da chamada restrição de divisas durante o governo Kubitschek ficaria a cargo de capitais privados, que, na verdade, financiaram o Plano de Metas.” pp. 19

Ainda segundo Dias (1996), entre estes capitais privados, destacavam-se os *supplier's credits* associados ao esforço exportador da recuperação europeia e os investimentos de risco proporcionados pela legislação favorável ao capital estrangeiro introduzida pela gestão Gudin do Ministério da Fazenda em 1954 e 1955.

A maior parte do influxo de capital no período diz respeito a esquemas de financiamentos de importação de máquinas e equipamentos, principalmente para os setores elétricos, de transportes e de indústrias básicas.

Ademais, destaca-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico em seu papel fundamental no financiamento do Plano de Metas, além de atuar no sentido de formular e implementar política econômica, conforme visto na quarta seção do primeiro capítulo. Do ponto de vista doméstico, as principais fontes de financiamento foram os empréstimos subsidiados concedidos pelo BNDE e pelo Banco do Brasil, que se constituíram direta ou indiretamente em importantes fontes de pressão sobre o Tesouro a partir da execução do Plano de Metas.

O BNDE forneceu empréstimos a longo prazo com baixas taxas de juros, que eram negativas descontada a inflação. Além disso, prestou garantias a empréstimos ou financiamentos vindos do exterior. Contaram com a colaboração financeira do banco o setor

ferroviário, o setor elétrico, indústrias básicas, a agropecuária, abastecimento de água, eletrificação rural, entre outros.

De acordo com Lafer (1970), em um primeiro momento, os recursos do banco para financiar o Plano de Metas se originaram do Fundo de Reparcelamento Econômico, que também captava de fundos vinculados. Conforme recomendação da CMBEU, o BNDE foi criado em 1952, e utilizava recursos do Fundo de Reparcelamento Econômico na implementação do Programa de Reparcelamento Econômico, que consistia de projetos da CMBEU, direcionando recursos, principalmente, para energia e transportes.

Portanto, segundo Sochaczewski (1993), este fundo era baseado na CMBEU, e, também, era consequência direta de um acordo financeiro com o governo estadunidense. A concessão de financiamentos ao Programa de Reparcelamento Econômico pelo Eximbank e pelo Banco Mundial ficava condicionada à mobilização de recursos em cruzeiros em montante equivalente aos créditos em dólares. Dessa forma, defendendo projetos da CMBEU que já haviam obtidos financiamentos externos, asseguravam-se automaticamente a esses projetos, fundos em cruzeiros.

Segundo Lafer (1970), o Fundo de Reparcelamento Econômico era composto por um adicional restituível de 15% do imposto de renda, estando à disposição do BNDE para financiar investimentos em energia elétrica, transportes e indústrias básicas. Do mesmo modo, os Acordos do Trigo com os EUA em 1955 e em 1956 disponibilizaram recursos importantes para o banco (assinados por JK, permitiram a venda do produto subsidiado pela *Public Law 480*, do governo norte-americano, com prazos favorecidos) e, segundo Dias (1996), constituíram uma fonte estável de receitas do BNDE ao longo do período, situando-se sempre na faixa dos 10% das receitas globais. Em adição a isso, JK criou novos fundos para financiar o cumprimento de suas metas, bem como utilizou fundos anteriormente existentes previstos na Constituição de 1946.

Tabela 5

Fundos do Orçamento Federal	Recursos Estimados em Cr\$ bilhões correntes (1957-1961)
Fundo Rodoviário Nacional	8
Fundo Nacional de Pavimentação	3,6
Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias	7,8
Fundo para Substituição de Ferrovias	2,7
Fundo Federal de Eletrificação	12,8
Parcela da Petrobrás do Imposto Único de Combustíveis	11
Subvenções Financeiras às Empresas de Aviação	5
Fundo Portuário Nacional	5
Fundo da Marinha Mercante	5,7

Fonte: Conselho do Desenvolvimento, 1959, pp. 35.

O Fundo Rodoviário Nacional, gerenciado pelo DNER, foi criado em 1945 e atendia às necessidades de construção e pavimentação de rodovias, adquirindo seus recursos através da quota da União no Imposto Único Sobre Combustíveis e Lubrificantes. Posteriormente, o tributo se tornou um imposto *ad valorem* para contornar o problema da corrosão inflacionária. A mudança também afetou a arrecadação, cabendo 40% para a União e 60% para estados e municípios. Cada membro da federação deveria aplicar 75% das cotas no Programa Rodoviário, 15% na subscrição do capital da Petrobrás e 10% na subscrição do capital da Rede Ferroviária Federal.

O Fundo Nacional de Pavimentação (1953) se capitalizava a partir de uma cota de 30% das sobretaxas arrecadadas pela importação de petróleo e seus derivados. O BNDE disponibilizava 80% desde fundo para pavimentação de estradas e 20% para substituição de ramais ferroviários defeituosos por rodovias.

Entre os demais fundos, podem ser citados: o Fundo de Renovação e Melhoramento de Ferrovias (1955), formado a partir de recursos de tarifas ferroviárias; o Fundo Aeronáutico (1956), que utilizava 15% da taxa de despacho aduaneiro para construção e melhoramento dos aeroportos; o Fundo Portuário Nacional (1958), formado a partir de 60% da taxa de melhoramento dos portos e 8% dos rendimentos alfandegários para financiar portos e projetos portuários; o Fundo da Marinha Mercante (1962), que objetivava elevar a tonelagem da Marinha Mercante e garantir mercado para indústria de construção naval; e, o Fundo Federal

de Eletrificação (1954) - que era direcionado pelo BNDE para o setor energético-, que contava com imposto sobre energia elétrica e 4% do imposto de consumo federal.

O total de recursos do BNDE pode ser visualizado na tabela abaixo:

Tabela 6

Recursos do BNDE em Cr\$ milhões

	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
I - Recursos Potenciais	1.419,00	2.659,00	3.452,00	6.749,00	13.185,00	17.083,00	22.885,00	31.712,00
<i>1. Recursos Próprios</i>	1.419,00	2.659,00	3.452,00	4.582,00	5.643,00	6.645,00	8.814,00	12.026,00
<i>2. Recursos Especiais</i>					1.568,00	2.210,00	2.000,00	3.000,00
<i>3. Recursos Vinculados</i>				2.167,00	5.974,00	8.228,00	12.071,00	16.686,00
II - Recursos Efetivos	391,00	1.213,00	772,00	2.103,00	3.558,00	11.234,00	15.340,00	25.972,00
III - Déficit Anual	-1.028,00	-1.446,00	-2.680,00	-4.646,00	-9.627,00	-5.849,00	-7.545,00	-5.740,00

Fonte: O BNDES e o Plano de Metas; DIAS, J.; 1996; pp. 100.

Em 1957, os fundos somavam 23% da receita total, enquanto em 1961, 55%. A criação e reorganização de tais fundos foram essenciais para o financiamento específico das metas, provendo recursos eficientemente para alocação pelo BNDE. Finalmente, na tabela abaixo, é possível observar a distribuição setorial da aplicação de recursos pelo BNDE.

Tabela 7

Aplicação de Recursos do BNDE em moeda nacional

	1952-1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	Total	%
Transporte	10.247,7	1.629,6	530,0	1.925,6	646,7	222,0	-	15.201,6	15,3
Energia Elétrica	3.050,7	4.668,1	5.548,8	3.583,9	1.366,6	15.703,8	10.706,1	44.628,0	44,9
Indústrias Básicas	1.598,6	1.838,9	5.679,7	4.339,0	11.482,6	7.175,7	3.728,8	35.853,3	36,2
Agropecuária	483,9	309,1	483,2	184,0	59,1	771,0	1.328,0	3.618,3	3,6
Total	15.380,9	8.445,7	12.241,7	10.032,5	13.555,0	23.872,5	15.762,9	99.301,2	100,0

Fonte: Quinze Anos de Política Econômica; LESSA, C.; 1982; pp.74.

Ademais, o BNDE representou crucial estímulo para o cumprimento do Plano de Metas através da concessão de avais para empréstimos externos, em particular, para empresas privadas. Dias (1996) explica que o envolvimento direto do banco com a execução do Plano de Metas assumiu duas formas básicas: o financiamento de projetos em moeda nacional e a concessão de avais a empréstimos externos, em nome próprio ou do Tesouro Nacional.

Por meio da garantia de acesso a créditos externos, o banco era capaz orientar o investimento privado, discriminando os setores prioritários do PM. Lafer (1970) estima que

25% da importação de máquinas e equipamentos demandados pelo PM teriam sido financiados por avais do BNDE.

Tabela 8

Operações em Moeda Estrangeira: Avais Autorizados pelo BNDE em US\$ mil

	1952-1956	1957	1958	1959	1960	1961	Total	%
Transporte	24.556,0	21.992,0	43.338,0	1.953,0	33.918,0	2.700,0	128.457,0	20,4
Energia Elétrica	41.400,0	54.413,0	15.280,0	23.629,0	4.535,0	33.639,0	172.896,0	27,5
Indústrias Básicas	6.955,0	30.678,0	115.298,0	124.823,0	32.581,0	5.409,0	315.744,0	50,2
Agropecuária	3.500,0	5.339,0	1.000,0	535,0	1.087,0	-	11.461,0	1,8
Total	76.411,0	112.422,0	174.916,0	150.940,0	72.121,0	41.748,0	628.558,0	100,0

Fonte: Quinze Anos de Política Econômica; LESSA, C.; 1982; pp.68.

É possível identificar na tabela que o setor de indústrias básicas foi o mais contemplado com avais do BNDE, com recursos na ordem de US\$ 315 milhões. Como se pode observar, os setores de transporte e energia elétrica também foram amplamente beneficiados.

II.5 O Plano de Estabilização Monetária

Na primeira metade de 1958, os preços começam a se acelerar, fato que, juntamente com o desequilíbrio financeiro e a falha na obtenção de novos empréstimos internacionais para compensar déficits no balanço de pagamentos, causou a renúncia do Ministro da Fazenda José Maria Alkmim. Lucas Lopes assumiu o cargo após ter sido diretor do BNDE e tentou implementar o Plano de Estabilização Monetária (PEM). Este foi proposto em um contexto de necessidade de financiamento externo e fortes pressões do FMI por políticas de estabilização.

O plano, elaborado por Lucas Lopes e o diretor do BNDE Roberto Campos, seria composto por uma fase de “Transição e Reajustamento” para reduzir distorções nos investimentos e melhorar os salários reais – esta fase possuía uma meta *econômica* para correção de distorções causadas pela inflação, distribuição de renda, orientação de investimentos e preços do setor externo, e uma meta *social* visando a proteger o salário real em detrimento de reajustes constantes nos salários nominais -, e, conseguida a estabilização, uma fase de expansão dos meios de pagamento em 1960, para cobrir somente o aumento do

produto real – acreditava-se conseguir, assim, razoável estabilidade de preços internos e reequilibrar o balanço de pagamentos.

Mais tecnicamente, Orenstein e Sochaczewski (1989) enumeram quatro recomendações do plano:

- a) Controle da expansão da moeda através 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;
- b) Correção de desequilíbrio financeiro do setor público, revisando a estrutura dos tributos de renda, consumo e selo, aperfeiçoando processos de arrecadação e fiscalização;
- c) Definição de uma política de salários e ajustes de tarifas nas empresas públicas, e definição do salário mínimo pelo volume de bens e serviços necessários à subsistência do trabalhador, considerando-se a tributação progressiva instrumento mais eficaz para a distribuição de renda;
- d) Correção do desequilíbrio do balanço de pagamentos através da redução da demanda por bens importados via restrições monetárias e creditícias, política cambial realista desburocratização do setor exportador, eliminação gradual dos subsídios cambiais, limitação da concessão de novas autoridades para importações amparadas por *supplier's credits*, subordinação dos projetos de grande intensidade de capital e longa maturação à obtenção de fontes externas de longo prazo e, finalmente, destinação dos primeiros resultados cambiais à reconstituição das reservas internacionais antes de se permitir o aumento das importações correntes.

Campos e Lopes procuraram alcançar a estabilização gradualmente, cientes do perigo da estagnação. Ao contrário da Argentina e Chile, eles não aderiram ao tratamento de choque proposto pelo FMI. Foi explícito no plano o objetivo de permitir, através de um esforço de estabilização monetária, que o desenvolvimento do país se possa realizar em condições de equilíbrio econômico e estabilidade social.

Ademais, o PEM foi amplamente rejeitado pela sociedade. Nesse sentido, os industriais se posicionavam contrariamente às medidas restritivas de crédito. Para os exportadores, o PEM ameaçaria reduzir a compra de excedentes da produção de café. Os sindicatos argumentavam que não haveria ganhos reais de salário. No âmbito do Congresso Nacional, as propostas do PEM não foram aceitas.

As relações de intercâmbio e os pontos de estrangulamento na estrutura da economia nacional eram fatores do desequilíbrio financeiro sobre os quais o governo não poderia fazer muito no curto prazo. A alta taxa de investimento público era forte incentivo à inflação e produzia grandes déficits no orçamento federal. A decisão pelo programa anti-inflacionário foi tomada por pressões tanto domésticas como estrangeiras. Segundo Skidmore (1969):

“O FMI desempenhava um papel vital, não devido aos fundos que liberava, pois estes eram relativamente pequenos, mas sim ao fato de que sua aprovação constituía a pré-condição para novos auxílios dos principais credores, tais como os bancos particulares norte-americanos e europeus e o governo dos Estados Unidos.” pp. 218

Consultado pelo governo brasileiro, a atitude do FMI foi de “esperar para ver” – na verdade, defendia o tratamento de choque e exigia simplificações nos mecanismos do câmbio e equilíbrio no orçamento. Em 1959, JK anuncia redução do orçamento federal para apenas itens essenciais. Além disso, não se verificou a subordinação do Banco do Brasil às normas de contenção de créditos e, no mesmo ano, foram dados aumentos salariais.

Lopes e Campos desejavam intensificar o programa anti-inflacionário e tentavam convencer o FMI e o governo americano de que o programa seria mantido por JK. Diante do dilema da escolha entre prosseguir o programa para a obtenção de suas metas e a necessidade de conter a economia doméstica para satisfazer os credores estrangeiros, JK aderiu às suas metas.

Em junho de 1959, o presidente rompeu negociações com o FMI. Esperava com isso desviar a opinião pública do aumento da inflação, inevitável a partir do abandono do programa Lopes-Campos. Sobre o rompimento, afirma Skidmore (1969):

“O Brasil teria, portanto, possibilidades para satisfazer as metas estabelecidas em 1956-57 e os desajustes daí resultantes seriam apontados como má vontade do exterior.” pp. 224

O presidente, então, substituiu Lucas Lopes por Sebastião Pais de Almeida e Roberto Campos por Lúcio Meira, selando, a recusa ao PEM.

Na opinião de Dias (1996):

“Ao contrário de Vargas, que em alguma medida acreditava que a criação de bases financeiras sólidas e austeras era uma pré-condição para o desenvolvimento industrial, Kubitschek parecia crer que a inflação era uma consequência dos desequilíbrios estruturais gerados pelo subdesenvolvimento. O PEM, única iniciativa de austeridade no período, negociado por Lucas Lopes e Roberto Campos com o FMI, tinha claramente como objetivo prioritário a liberação de US\$ 300 milhões e não propriamente reduzir a inflação.” pp. 22

Posteriormente, observou-se a seguinte declaração do presidente Juscelino Kubitschek (1978), reafirmando sua posição pelo desenvolvimento econômico:

“Se houvesse me submetido às imposições do Fundo, teria de abrir mão do Programa de Metas; deixaria o povo passando fome; não construiria Brasília; nem realizaria a industrialização do país.” pp. 255

II.6 A SUDENE

Em 1959, foi criada no governo Kubitschek a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. A instituição da SUDENE constituiu um marco histórico no desenvolvimento brasileiro, uma vez que incorporou a Região Nordeste, e, em seguida, a Amazônia, à estratégia de desenvolvimento nacional.

A superintendência foi chefiada pelo economista Celso Furtado¹⁷, que presidiu a Comissão Mista CEPAL-BNDE e se tornou diretor do BNDE em 1953. Além disso, Furtado foi um economista de primeira hora da equipe chefiada por Prebisch na CEPAL¹⁸, onde dirigiu a Divisão de Desenvolvimento de 1949 a 1957.

Através do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, o economista produziu o documento “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”¹⁹, em que se basearam quatro Planos Diretores que representaram o direcionamento da política da SUDENE nos anos 1960.

Segundo Lessa (1982), a SUDENE significou o propósito de dinamização das antigas regiões primário-exportadoras, deixadas à margem pela industrialização concentrada na região Centro-Sul. O autor critica o reduzido destaque dos gastos sociais no governo. A entidade federal de planejamento regional da principal área-problema veio somente em 1959, em contraposição com o viés não distributivo de renda do Plano de Metas.

¹⁷ Foi também no ano de 1959 que Furtado escreveu o clássico “Formação Econômica do Brasil”.

¹⁸ Em 1960, foi instalado no Rio de Janeiro o Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, a primeira representação formal da CEPAL no Brasil. Em 1968, o centro se desvinculou do BNDE, sendo instalado, ainda no Rio de Janeiro, o Escritório Regional CEPAL/ILPES, transferido para Brasília em 1978 através de um convênio com o IPEA.

¹⁹ Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/PDEN%20-%20segunda%20edicao.pdf>.

II.7 Brasília

Segundo Skidmore (1969), Brasília foi o símbolo que Kubitschek escolheu e, durante campanha, prometeu retomar a previsão de uma nova capital na Constituição de 1891. Este projeto foi discutido e revogado por quase um século, considerado utópico e caro. No entanto, em 1956 o projeto foi proposto e, surpreendentemente, aprovado prontamente por unanimidade no Congresso. A nova capital ganhava suporte na idealização de levar maior desenvolvimento à região Centro-Oeste.

JK conduziu a construção de Brasília com entusiasmo, confiando no arquiteto brasileiro Oscar Niemeyer e no urbanista Lúcio Costa, nascido na França. Sua visão era de que a capital seria “a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente integrado”. Várias classes representativas da sociedade acompanhavam o projeto com expectativa, vendo na construção da capital no interior abandonado um símbolo de novos tempos para o Brasil.

Conforme expresso por Sochaczewski (1993), o Plano de Metas não contemplou recursos para a construção de Brasília, que responderia por cerca de 2% a 3% do PIB do período. A instituição responsável pela construção da nova capital (criada pela Lei 2.874 em setembro de 1956) sacava recursos do setor público dado o fracasso dos esquemas de autofinanciamento tais como a venda de terrenos para residências, casas comerciais e indústrias.

Skidmore (1969) entende que o empreendimento entrava em questão de forma a desviar o foco de reformas necessárias no sistema agrário e nas universidades. Adeptos do otimismo acreditavam que estradas visando Brasília ampliariam acesso a terras incultas e melhorariam a distribuição de alimentos. Da mesma forma, a construção da Universidade de Brasília significaria modernização do sistema educacional do país. A ideia é resumida neste trecho do autor:

“Invariavelmente, a ênfase era dada na transformação da maneira de ver antigos problemas, começando tudo outra vez na solitária situação da nova capital.” pp. 209

Conforme descrito por Lessa (1982), a construção de Brasília constituiu um dos aspectos mais importantes do Plano de Metas, devido à grande magnitude de recursos envolvidos e aos seus aspectos de promoção política. O autor argumenta, ainda, que o projeto implicou ampliação do espaço econômico do sistema, uma vez que implantou uma rede de interligações rodoviárias de grandes extensões no território nacional, conforme sintetizado na tabela abaixo:

Tabela 9

Rodovias	Extensão em Km
Belo Horizonte - Brasília	700
Goiânia - Brasília	200
Belém - Brasília	2.000
Fortaleza - Brasília	1.500
Acre - Brasília	2.500

Fonte: C. LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica*, 1982.

Apesar da carência de estimativas oficiais, dados da Fundação Getúlio Vargas a preços correntes de 1957 ao primeiro semestre de 1962 revelam investimentos realizados no valor de Cr\$ 139 bilhões pelo setor público e de Cr\$ 10 bilhões pelo setor privado. Lessa (1982) estima, ainda:

“A preços de 1961 estes dispêndios foram estimados em 250-300 bilhões, o que situaria Brasília mobilizando entre 2% a 3% do PIB do período.” pp. 54

Avalia-se esta meta como bem sucedida. Segundo Mensagem ao Congresso Nacional de 1962, a população estimada em setembro de 1961 foi de 200 mil habitantes; o número de prédios de alvenaria, 5.114; a potência instalada, 16.200 Km; a pavimentação de vias, 111 Km; e, os aparelhos telefônicos instalados, 5.750.

CAPÍTULO III – O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AS CONSEQÜÊNCIAS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Concluindo o trabalho, este capítulo do texto disserta sobre os resultados do governo JK. O crescimento econômico observado foi acompanhado de um processo inflacionário, causado, principalmente, pela política emissionista implementada pelo Banco do Brasil em um contexto de ineficácia do mecanismo de financiamento e de impossibilidade de realização de uma reforma tributária.

Os indicadores econômicos mostram um crescimento econômico elevado tanto comparado com outros países no mesmo período como com seu próprio desempenho ao longo do tempo. Associa-se o desenvolvimento a este crescimento com transformação estrutural, resultado do elevado nível de cumprimento do Plano de Metas.

III.1 Inflação e Dívida Externa

Tavares (1979) ressalta o papel da inflação com o modelo histórico de desenvolvimento brasileiro. No tocante a este, a autora comenta:

“(...) suas raízes estruturais emergem das modificações rápidas e profundas do aparelho produtivo que provocam uma demanda crescente por recursos financeiros sem a contrapartida de um desenvolvimento paralelo da estrutura financeira capaz de captar os fluxos necessários de poupança e de transferi-los por forma concentrada aos vários setores que lideravam o processo de expansão.”
pp. 151

O processo inflacionário é tido como uma das principais conseqüências do modelo desenvolvimentista implementado pela política econômica do governo do presidente Juscelino

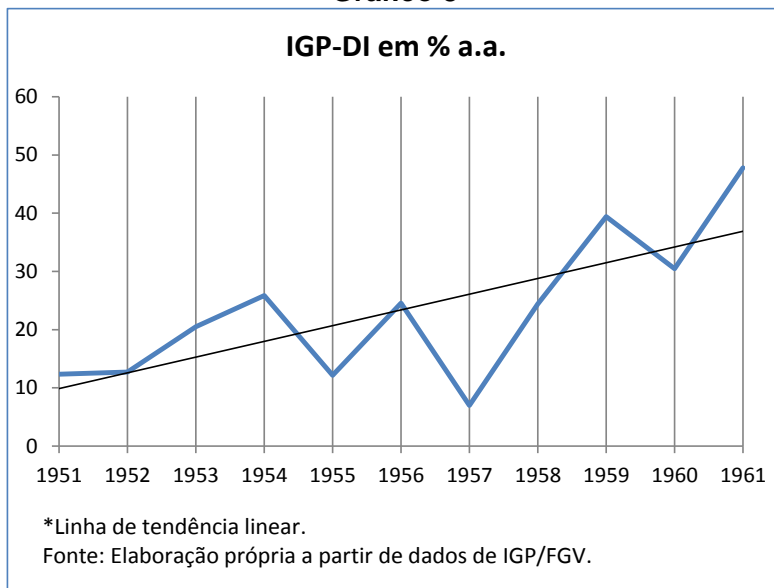
Kubitschek. Este, em seu carácter desenvolvimentista, não aderiu a pressões do Fundo Monetário Internacional e de certos grupos domésticos. Tal fato é exemplificado pela recusa do presidente com relação à efetiva implementação do Plano de Estabilização Monetária, conforme explicitado anteriormente.

Em maior medida, o financiamento do Plano de Metas protagonizou a tendência inflacionária. Durante o governo, salientam-se empecilhos para realizar um financiamento não inflacionário, tais como:

- a) Dificuldades políticas para elevar a carga fiscal. Segundo Dias (1996), tal esforço era politicamente inviável, pois ameaçaria a base de sustentação do governo no Congresso;
- b) A falta de um mercado de títulos públicos para apoiar o governo, uma vez que a Lei da Usura inviabilizava a cobrança de juros superiores ao dobro da taxa legal de qualquer contrato;
- c) O ciclo de expansão por que passava a economia implicava aumento de demanda por crédito, em especial, capital de giro;
- d) Linhas de menor resistência que possibilitavam que o setor privado auferisse poupança forçada da classe trabalhadora de menor representação política, principais prejudicadas com a corrosão inflacionária.

De fato, como afirma Leopoldi (2002), o financiamento inflacionário foi à base da industrialização do período JK. A previsão de inflação do Plano de Metas era de 13,4% a.a. e foram alcançados, em seu governo, 24,7% a.a.

Gráfico 8

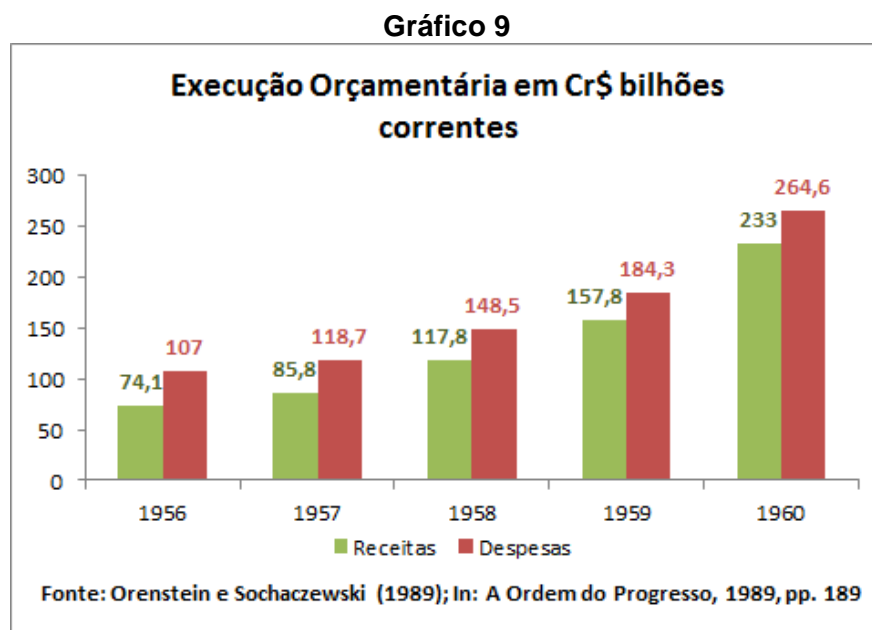


Apesar da obtenção de empréstimos públicos externos e investimentos privados de risco, o vigoroso ritmo de investimentos exigiu a participação do Estado como agente financiador. Juntamente com a conjuntura desfavorável para aprovação de uma reforma tributária no Congresso, estes fatos justificaram o financiamento inflacionário do Plano de Metas via aprofundamento do déficit público acompanhado de excessiva expansão da base monetária através do Banco do Brasil. Além disso, observou-se o aumento do crédito, que viabilizou os investimentos privados.

Conforme explica Villela (2011), o Banco do Brasil cumpria, simultaneamente, as funções de Banco Central e banco comercial, promovendo a expansão primária dos meios de pagamentos ao emprestar ao Tesouro para cobrir seus déficits de caixa. O autor afirma, ainda, que tal déficit se deve, em grande parte, aos subsídios dados às empresas de transporte de propriedade do governo federal.

Em síntese, os déficits orçamentários que financiaram parte das despesas com o Plano de Metas foram praticamente em sua totalidade cobertos através de empréstimos do Banco do

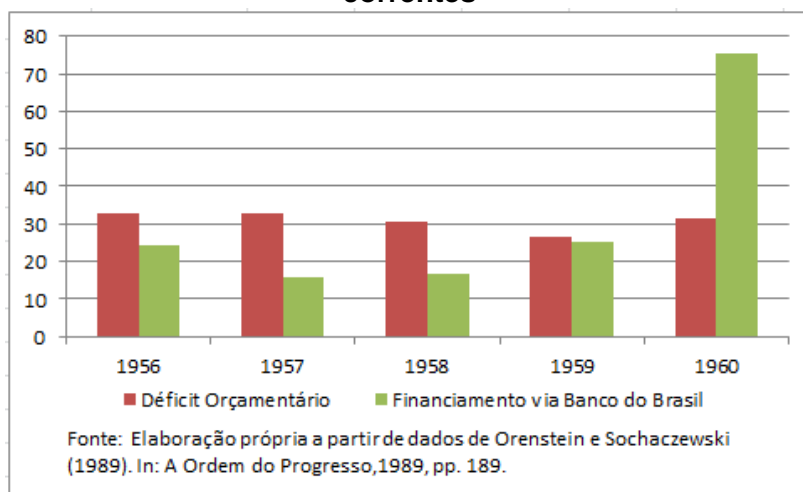
Brasil ao Tesouro²⁰. Como já ressaltado no capítulo, foi inviável recorrer às alternativas de elevação da carga tributária, colocação de títulos da dívida e contenção de gastos.



De acordo com Orenstein e Sochaczewski (1989), a participação das receitas totais no PIB permaneceu constante até 1957, em torno de 19-20%, aumentando nos anos centrais do Plano de Metas até 23,2%. A elevação simultânea das cargas bruta e líquida indica tanto o aumento da arrecadação como a maior retenção dos recursos em mãos do governo.

²⁰Sochaczewski (1993) ressalva que a verdadeira pressão sobre o Tesouro, no entanto, não se manifestava no déficit orçamentário, visto que parte desse déficit era transferida para exercícios seguintes sob rubrica “restos a pagar” e “outras despesas a pagar”, o que não implicava desembolsos efetivos.

Gráfico 10 – Déficit e Financiamento via emissão de moeda em Cr\$ bilhões correntes



De fato, segundo Sochaczewski (1993), no plano havia previsão de que 55% dos Cr\$ milhões que seriam gastos pela União proviriam de fundos ou dotações de dispêndio vinculado e este gasto significaria um déficit orçamentário de 2,2% do PIB. É inegável que esse valor seja incompatível com o objetivo do plano de controle da inflação ao nível de 13,4%, dada a impossibilidade de financiar o déficit sem recorrer à emissão monetária, isto é, pelo lado fiscal. De modo a sobrecarregar ainda mais a situação fiscal, o plano não contemplou recursos para a construção de Brasília, que responderia por cerca de 2% a 3% do PIB do período.

Ainda segundo o autor, o processo inflacionário foi, de certa forma, a solução encontrada pelo setor privado para compensar a ausência de uma estrutura de financiamento adequada à aceleração observada da taxa de investimento.

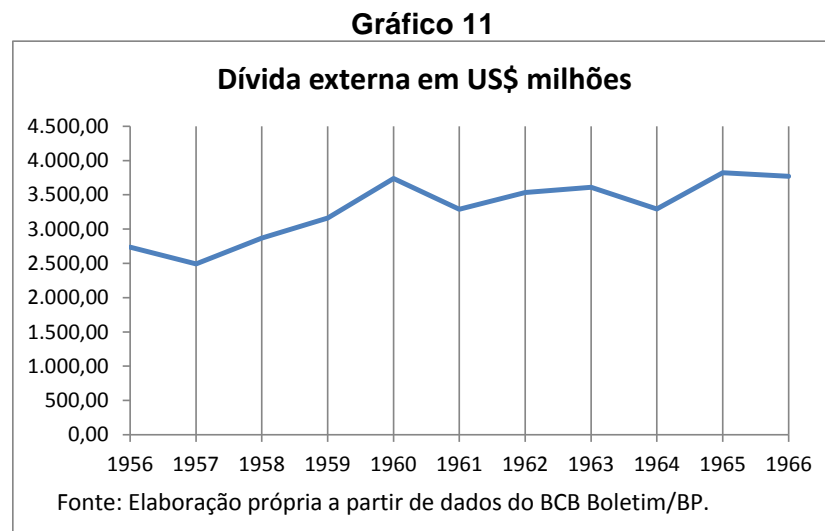
Segundo Lessa (1982), o esquema de financiamento inflacionário não desagradava, pelo contrário, facilitava, e por isso merecia aplauso da classe empresarial, pois lhe permitia, num vazio de instituições financeiras, acesso aos recursos requeridos, para o financiamento de suas expansões. O economista completa o argumento:

“Apesar da elevação observada no salário real da população empregada na indústria, o processo inflacionário permitiu que a empresa privada captasse

poupanças forçadas, via altas taxas de lucro e fácil acesso ao crédito bancário, possíveis devido ao incremento do produto, que impedia o intenso processo inflacionário assumir forma espiral.” pp. 33

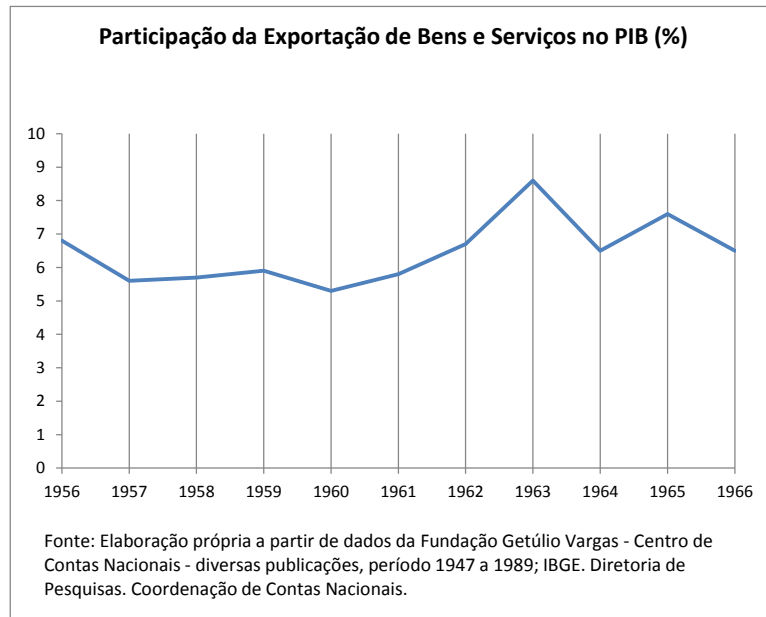
Ademais, parte da inflação observada também pode ser explicada pela política de compra de excedentes de produção do café e por desvalorizações da taxa de câmbio.

Acrescenta-se como desequilíbrio consequente da política econômica no governo JK, o aumento expressivo da dívida externa. O indicador resulta do mecanismo de financiamento externo adotado – porém não previsto no PM –, visto no capítulo anterior.



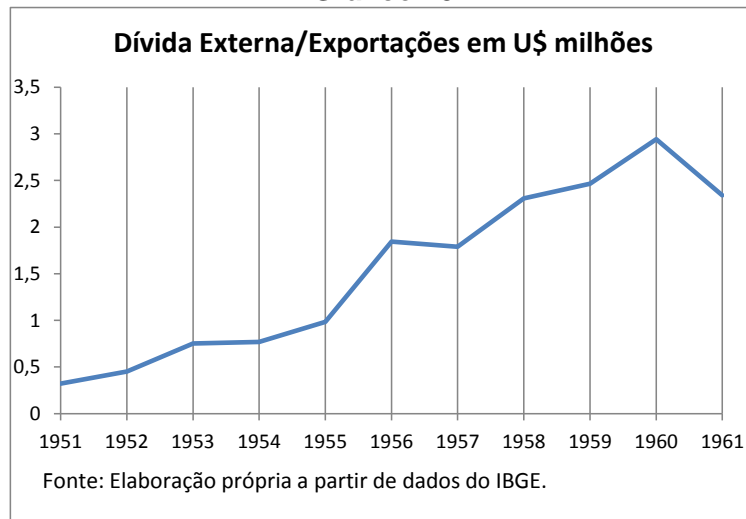
No gráfico 11, observa-se que o nível da dívida externa aumenta substancialmente. No gráfico 12, observa-se que não houve aumento compensatório da participação das exportações no PIB.

Gráfico 12



No gráfico 13, ilustra-se a relação dívida externa *vis-à-vis* as exportações. Esta razão supera 1 a partir de 1956.

Gráfico 13



De modo a concluir a seção, utiliza-se a seguinte citação de Skidmore (1969) sobre o presidente Kubitschek:

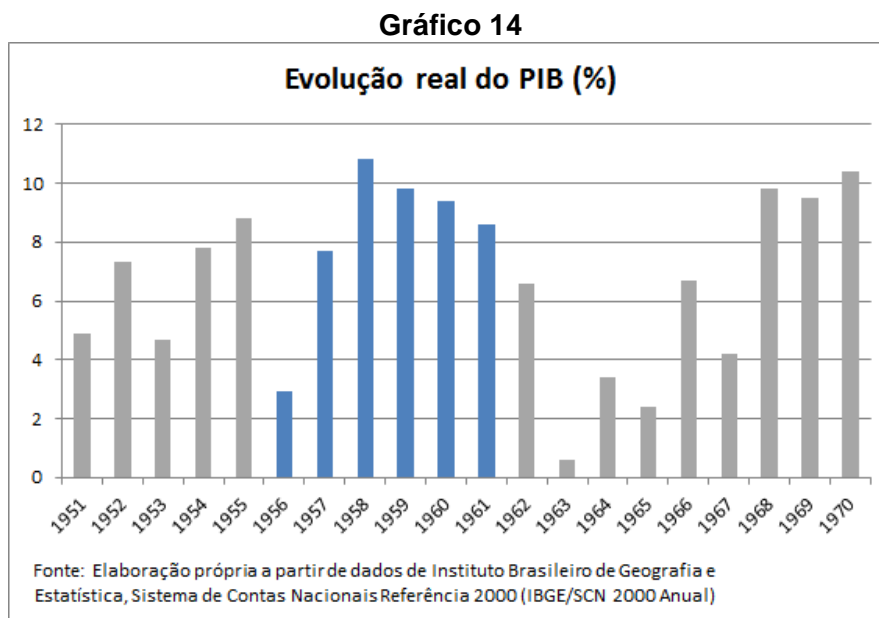
“Ele deixaria os problemas da inflação e da dívida externa para seu sucessor.”

pp. 224

III.2 O desenvolvimento

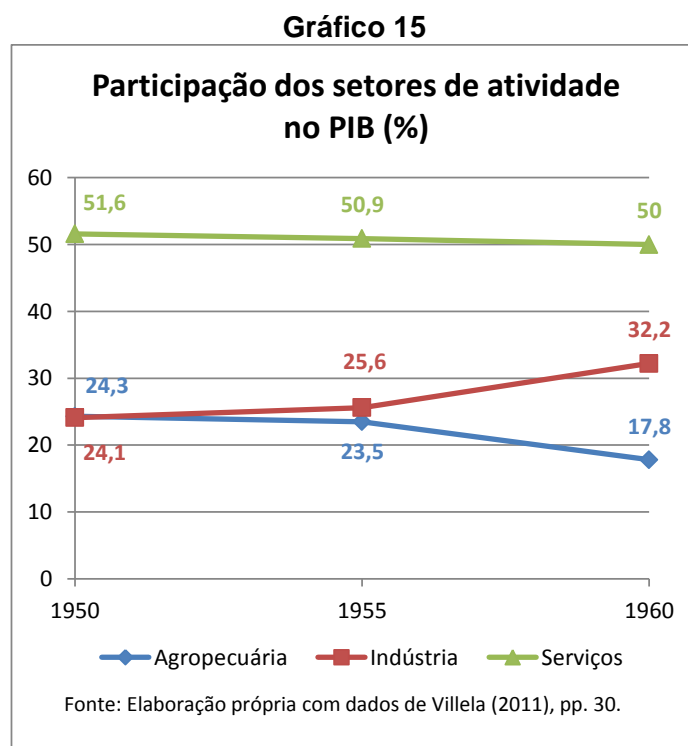
O êxito da política econômica no período de 1956 a 1961 é confirmado substancialmente pelo comportamento do PIB. Em 1956, o país experimentou baixo crescimento de 2,9%, explicado por quebra de safra agrícola. No entanto, entre os anos 1957 e 1960, o crescimento da economia brasileira foi de 7,7%; 10,8%; 9,8% e 9,4%, respectivamente.

Em 1961 (o mandato presidencial da época terminava/iniciava em 31 de janeiro), os vigorosos investimentos do Plano de Metas ainda proporcionaram crescimento de 8,6%. A crise política e as tentativas de estabilização que se seguiriam foram responsáveis pela queda de desempenho para 6,6% em 1962 e 0,6% em 1963.



De fato, as transformações estruturais do governo Kubitschek foram muito significativas. Enquanto em 1955 a participação setorial no produto total em relação a 1950 permaneceu praticamente inalterada, em 1960 o peso do setor industrial no PIB aumenta rapidamente, em detrimento do setor agropecuário. Em 1955, a indústria representava 25,6% - sendo 20,4% a indústria de transformação - e em 1960 a mesma passa a representar 32,2% - sendo 25,6% a indústria de transformação. Este fato remete ao sucesso do Plano de Metas, que promoveu um aumento de cerca de 5% na participação da indústria de transformação no PIB em apenas cinco anos. A situação é ilustrada no gráfico 15.

Realmente, portanto, a expansão do produto industrial (ver tabela 11), de 11,6% entre 1952 e 1961, conduziu a expressiva elevação da participação da produção industrial no PIB. A parcela de ganho de expressão do setor manufatureiro no PIB foi praticamente semelhante à perda de representação do setor agropecuário, uma vez que o setor de serviços se manteve constante em 50%.



A profunda mudança estrutural sofrida pela economia brasileira neste curto espaço de tempo manifestou a intensificação do processo de substituição de importações (PSI). JK, através do seu Plano de Metas e da seletividade no mercado de câmbio, obteve um aprofundamento da fase do PSI iniciada nos anos 1940, em que a substituição é liderada pelo governo de forma consciente. O período do Plano de Metas deu sequência e aprofundou a industrialização, ampliando a participação dos setores densos em escala e tecnologia (bens duráveis e de capital).

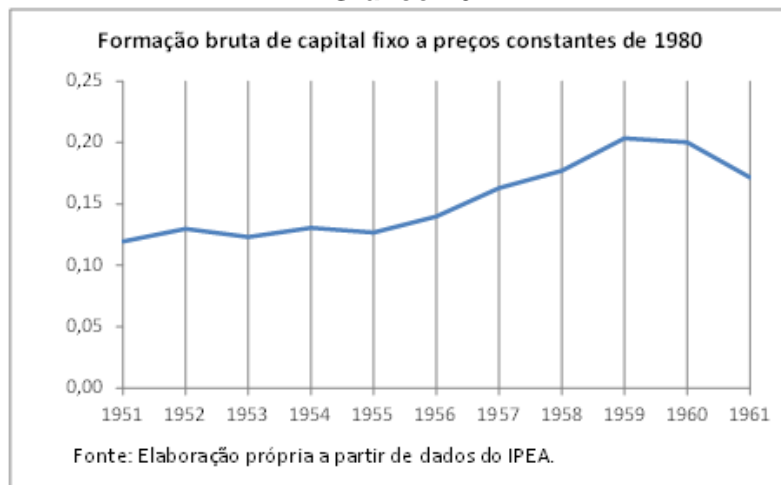
Tabela 11

Subsetor	Participação (%) em 1952	Participação (%) em 1961	Taxa de Crescimento 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	3,1	12,3	20,3
Total	100,0	100,0	11,6

Fonte: Sochaczewski (1993), pp. 79.

No processo de desenvolvimento econômico observado, a taxa de formação bruta de capital fixo (FBCF/PIB) passou de 13,5% em 1955 para 15,7% em 1960. No gráfico 14, observa-se o acréscimo na formação de capital fixo a partir do período referente ao governo estudado e sua estabilidade no período precedente.

Gráfico 16



De acordo com Villela (2011), o período apresenta indicadores de aumento do padrão de vida do povo. Nos anos 1950, a expectativa de vida ao nascer passou de 45,9 para 52,7 anos, enquanto a taxa de mortalidade infantil caiu de 144,7 para 118,1 por mil nascidos vivos. O analfabetismo, ainda elevado, caiu da maioria da população com mais de 15 anos para 40% dessa faixa etária.

Tabela 12

Síntese de Indicadores Macroeconômicos da Economia Brasileira (médias anuais no período 1956 - 1960)

Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1
Inflação (IGP, % a.a.)	24,7
FBCF (% PIB a preços correntes)	16,0
Cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	-2,3
Cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	3,2
Balança comercial (US\$ milhões)	125,0
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-290,0
Dívida externa líquida/Exportação de bens	1,9

Fonte: Dos "Anos Dourados" de JK à crise não resolvida: 1956-1963; VILLELA, A.; 2011.

Finalmente, segundo análise de Lessa (1982), conclui-se que, ao manter à parte do progresso econômico, sob distintos ângulos, o setor primário, as regiões menos desenvolvidas e o segmento majoritário da população, a evolução econômica acentuou os desníveis setoriais, regionais e sociais. Porém, simultaneamente, dispôs as pré-condições necessárias para a correção destas disparidades, ao montar uma estrutura industrial integrada.

III.3 A avaliação do Plano de Metas

Nesta seção do trabalho, descreve-se o cumprimento do Plano de Metas, baseando-se, principalmente, em Lessa (1982). O resultado geral é que as metas foram bem sucedidas, com alto grau de realização, por vezes, superadas. Nesse sentido, o planejamento e a implementação da política de desenvolvimento se mostraram eficientes.

Tabela 13

Síntese: Plano de metas no período 1957-61			
Meta	Previsto	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Produção de petróleo (1.000 barris/dia)	96	75	76
Refino de petróleo (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	32
Construção de rodovias (1.000 Km)	13	17	138
Pavimentação de rodovias (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização de carros (%)	90	75	-
Nacionalização de caminhões (%)	95	74	-

Fonte: Orenstein e Sochaczewski; 1989; pp. 180.

O principal esforço foi realizado no setor de energia, de forma a ampliar a capacidade geradora de energia elétrica. De acordo com Lessa (1982), o setor enfrentava crise nos primeiros anos da década de 1950. Foi possível superar essas dificuldades já no período 1954-1956 e procurou-se manter a taxa de crescimento anual de produção de energia elétrica em 10%. Os objetivos foram praticamente atingidos, não havendo oferta deficiente de energia

durante o período. O esforço de construção de novas hidrelétricas foi basicamente concentrado em usinas de grande porte. A presença do Estado na produção de energia se justifica pelos longos períodos de maturação e baixa rentabilidade dos investimentos.

A criação da Petrobrás em 1954 estabeleceu a substituição de importações de combustíveis líquidos através da construção de parques de refino de petróleo e, também, estabeleceu a ampliação da produção nacional através de um programa de prospecções. Ambas as iniciativas foram consubstanciadas no Plano de Metas, com alto grau de cumprimento. Com a ampliação prevista da rede ferroviária, o diesel ganhava importância, o que justificou investimentos em prol de uma modificação estrutural na indústria carvoeira. Não foi atingido o objetivo de alcançar a produção de 3 milhões de toneladas de carvão em 1960, porém, criaram-se condições para a modificação da composição interna da demanda de carvão.

As metas do setor de transportes visavam a intensificar a transformação da antiga estrutura de transportes herdada da fase primário-exportadora. O setor rodoviário cresceu vigorosamente em extensão e em qualidade, ao contrário do setor ferroviário. De acordo com Lessa (1982), a extensão das rodovias federais e estaduais cresceu 47,7%, enquanto crescia de 351% a rede pavimentada do período de 1955-1956.

Tabela 14
Extensão da Rede Rodoviária Brasileira

Ano	Rodovias Federais	Rodovias Estaduais	Rodovias Municipais	Total
1955	22.250	54.048	383.416	459.714
1961	35.419	77.293	386.838	499.550
Crescimento	59%	43%	1%	9%

Fonte: Lessa (1982), pp. 41.

Devido a problemas de financiamento, as metas ferroviárias não foram totalmente cumpridas. Os investimentos referentes ao transporte marítimo, como aumento da frota mercante e de equipamentos dos portos, foram acompanhados por parcial reaparelhamento dos serviços portuários, outro ponto de estrangulamento do sistema nacional de transporte.

Com respeito à aviação, foram comprados apenas 13 aviões dos 42 previstos para renovação da frota aérea.

Tabela 15
Investimento Bruto em Transportes/PIB (%)

Anos	Ferrovias	Rodovias	Veículos		Marítimo	Aeroviário	Total	
			Com Autos	Sem Autos	Portos e Navios	Aviões e Aeroportos	Com Autos	Sem Autos
50/54	0,82	1,25	2	1,34	0,15	0,13	4,35	3,69
57/50	1,04	1,74	2,75	1,9	0,19	0,16	5,88	5,03

Fonte: Lessa (1982), pp.38.

As metas relativas ao setor de indústrias intermediárias visavam à expansão das atividades existentes no país e à instalação de novos segmentos por integração do parque industrial. O plano visava a expandir a Usina de Volta Redonda de modo a quase dobrar sua produção em cinco anos, para dar suporte ao crescimento da economia sem onerar o balanço de pagamentos.

Tabela 16
Siderurgia em milhares de toneladas

Ano	Aço em lingotes		Laminados	
	Produção nacional	Importação	Produção nacional	Importação
1956	1.365	339	1.074	242
1957	1.470	509	1.130	383
1958	1.659	279	1.304	205
1959	1.866	651	1.492	499
1960	2.279	558	1.707	434
1961	2.485	433	1.928	331

Fonte: Lessa (1982), pp.43.

A indústria brasileira de cimento deveria expandir a capacidade de produção para 5 milhões de toneladas em 1960, de modo garantir a oferta independente do setor externo. Os demais setores produtores de insumos contemplados no Plano foram os de metais não-ferrosos, álcalis, celulose e papel de imprensa, borracha e fertilizantes.

O conjunto de metas relativas à produção de bens de capital abrangia as indústrias automobilísticas, construção naval, mecânica e de material elétrico. A indústria

automobilística era função, em parte, dos investimentos na área de transportes. Esta indústria estimulou a indústria mecânica e promoveu a nacionalização de veículos. Para Lessa (1982), a criação da indústria automobilística (até 1955 a produção se restringia à Fábrica Nacional de Motores) foi um dos pontos mais importantes do Plano de Metas. Sem esta, não teria sido possível o crescimento da frota de caminhões em condições de estrangulamento do setor externo. No entanto, a construção naval recebeu menor ênfase em relação aos transportes rodoviários. Suas metas previam a criação de dois estaleiros e o reaparelhamento de catorze existentes.

Finalmente, quanto às metas de instalação da indústria mecânica e de material elétrico, segundo Lessa (1982), até 1955 nada havia além da produção de aparelhos eletrodomésticos, equipamentos leves, pequenos geradores, motores e outras máquinas e equipamentos de pequeno porte. Com uma política visando a integrar verticalmente nosso parque industrial, o Plano de Metas programava a instalação e ampliação da indústria mecânica pesada, de material elétrico pesado e máquinas operatrizes. No período 1955-1960, a produção de máquinas e equipamentos em geral cresceu mais de 100% e a de material elétrico pesado, mais de 200%. Lessa (1982) pondera que o principal entrave à implementação desse setor em uma economia subdesenvolvida é a extensão do mercado, e não a questão tecnológica que foi facilmente superada. Dessa forma, priorizou-se a produção de máquinas e equipamentos de uso universal, como geradores, motores elétricos, fornos, etc.

O setor de alimentação teve investimentos visando ao fortalecimento da infraestrutura agrícola dentro do conceito de pontos de estrangulamento. Apesar de representar apenas 3,2% do investimento planejado, a produção agrícola cresceu 7,2% ao ano no período 1955-1960, em contraposição com 3,3% no quinquênio anterior. Segundo Lessa (1982), o setor agropecuário foi tratado de maneira marginal, através de modestas metas de armazenagem, meta de produção agrícola, cuja motivação residia no programa geral do setor externo, e meta de mecanização agrícola.

No que se refere ao setor da educação, o governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC e deixou subsídios importantes. Juntamente com alimentação, esta meta também não recebeu investimentos expressivos.

Portanto, de maneira geral, o objetivo principal de promover uma industrialização acelerada foi alcançado. Nesse sentido, as metas foram, em geral, bem-sucedidas, inclusive a construção em tempo recorde de Brasília, meta-síntese e símbolo do governo.

CONCLUSÃO

A crescente preocupação em planejar o desenvolvimento econômico na década de 1950 culminou no Plano de Metas, que viabilizou, em um horizonte de poucos anos, a implantação de um forte setor industrial. Em adição a isto, o setor público executou investimentos críticos em infraestrutura.

A política econômica do período se caracterizou pelo total comprometimento do setor público em planejar e executar as metas programadas. A política consciente de câmbio e de comércio exterior possibilitou a direção dos investimentos domésticos e estrangeiros àqueles setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico.

Obtiveram-se elevados níveis de investimento e crescimento econômico, com profundas mudanças estruturais em termos de base produtiva. Em sua maioria, as metas foram bem sucedidas e o planejamento econômico foi eficaz. O presidente JK deixou o cargo em um contexto de manutenção do ambiente democrático, haja vista que seu governo que foi marcado pela estabilidade política.

Em contrapartida, a política econômica desenvolvimentista induziu a uma série de desequilíbrios setoriais, regionais e, sobretudo, financeiros. O vigoroso esforço de investimentos não contou com um mecanismo de financiamento que não provocasse graves distorções. Mais especificamente, num contexto de estrutura fiscal lenta e ineficiente, o setor público recorreu a uma política de emissão de moeda de modo a cobrir seus recorrentes déficits orçamentários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, M. V. *O governo Kubitschek – desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956/1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo – 1930/1964*. – 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

DIAS, J. L. M. (Org). *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

FISHLOW, A. *Origens e consequências da substituição de importações no Brasil*. São Paulo: Estudos Econômicos v. 2 nº 6 p. 7, 1972.

KUBITSCHKEK, J. *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento*. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

LAFER, B. M. *O Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Perspectiva, 1970.

LAFER, C. *JK e o Programa de Metas*. Estados Unidos: Universidade de Cornell, 1970.

LEOPOLDI, M. A. P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-1960)*. In: GOMES, A. C. *O Brasil de JK*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961. In: *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

SKIDMORE, T. *Brasil de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

SOLA, L. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1998.

_____ *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963*. Somerville, Inglaterra, 1982.

SOCHACZEWSKI, A. C. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1993.

VILLELA, A. Dos “Anos Dourados” de JK à crise não resolvida. In: *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*; GIAMBIAGI et al (Org.) – 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.