

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DENISE SELAU RIBEIRO

A política econômica dos governos Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) e o processo de industrialização no Brasil.

Porto Alegre

2017

DENISE SELAU RIBEIRO

A política econômica dos governos Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) e o processo de industrialização no Brasil.

Monografia submetida ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

Porto Alegre

2017

DENISE SELAU RIBEIRO

A política econômica dos governos Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) e o processo de industrialização no Brasil.

Monografia submetida ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro – Orientador
UFRGS

Prof^a Dr. Cássio da Silva Calvete
UFRGS

Me. Rafael Luís Spengler
UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

Ribeiro, Denise Selau

A política econômica dos governos Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) e o processo de industrialização no Brasil. / Denise Selau Ribeiro. -- 2017.
56 f.

Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Economia brasileira. 2. Industrialização. 3. Condução da política econômica. 4. Desenvolvimentismo. I. Monteiro, Sérgio Marley Modesto, orient. II. Título.

RESUMO

O processo de industrialização no Brasil é de grande interesse por apresentar características únicas e ensejou grandes debates a respeito da condução da política econômica no período, além de ter forte influência do pensamento desenvolvimentista. Os anos de 1951 a 1960 representam grandes transformações na estrutura produtiva nacional e fundamentam a predominância da indústria como setor de maior relevância na economia nacional. O presente trabalho se propõe a analisar como se deu a condução da política econômica nos governos Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) e o processo de industrialização à luz do pensamento desenvolvimentista, segundo análise bibliográfica das principais obras que retratam esse período. Para tanto, como demonstra a análise, esse período manteve constantes níveis de crescimento ao longo de toda a década revelando a efetividade da condução da política econômica na consagração da proposta de desenvolvimento abarcada pelo Estado e seus representantes.

Palavras-chave: Economia brasileira. Industrialização. Condução da política econômica. Desenvolvimentismo.

ABSTRACT

The process of industrialization in Brazil is of great interest because it presents unique characteristics. It provided great debates about the conduct of economic policy in the period and had a strong influence on developmental thinking. The years 1951 to 1960 represent great transformations in the national productive structure and base the predominance of industry as a sector of greater relevance in the national economy. The present work proposes to analyze how this process was, what the impacts of the conduct of economic policy in the Vargas (1951-1954) and Kubitschek (1956-1960) governments and the industrialization process and what was the influence of economic theory, according to a bibliographical analysis of the main works that elucidate this period. As shown by the analysis, this period maintained constant levels of growth throughout the decade revealing the effectiveness of the conduct of the economic policy in the consecration of the proposal of development encompassed by the State and its representatives.

Keywords: Brazilian economy. Industrialization. Conduct of economic policy. Developmentalism.

SUMÁRIO

1	Introdução	6
2	O pensamento econômico brasileiro.....	10
2.1	Pensamento desenvolvimentista.....	12
2.1.1	Roberto Simonsen.....	13
2.1.2	Cepal.....	15
2.1.3	Celso Furtado.....	17
2.2	Pensamento neoliberal de Eugênio Gudim.....	19
3	Condução da política econômica.....	22
3.1	Governo Vargas.....	24
3.1.1	Situação política e projeto de governo.....	24
3.1.2	Política interna: monetária e fiscal.....	26
3.1.3	Política externa e política cambial.....	29
3.2	Governo Kubitschek.....	31
3.2.1	Situação política e projeto de governo.....	32
3.2.2	Política interna: monetária e fiscal.....	34
3.2.3	Política externa e política cambial.....	36
4	O desenvolvimentismo nos governos Vargas e Kubitschek	38
4.1	Governo Vargas.....	40
4.2	Governo Kubitschek.....	44
5	Conclusão.....	50
	Referências.....	54

1 Introdução

O objetivo principal deste trabalho é analisar a condução da política econômica no contexto do processo de substituição das importações no período de 1951-1960. Nesse período observamos grandes mudanças estruturais na economia nacional: a reintegração do sistema agrícola ao novo cenário urbano que se expande pelo país e a relativa perda de espaço desse setor com a respectiva ampliação de importância do setor industrial na composição do PIB nacional. Pretende-se também neste trabalho analisar como se deu a contribuição do pensamento econômico em tal processo de alteração da dinâmica produtiva nacional, juntamente com o delineamento e influência das correntes econômicas sobre os formuladores de política econômica do período. Para tanto será realizada uma análise bibliográfica a respeito das principais obras de autores que tratam da condução da política e da teoria econômica do período. A relevância desse estudo deve-se às propriedades únicas do processo que contribuiu para consolidar a indústria no Brasil. Esse período caracteriza-se pela constante transformação da dinâmica da economia nacional e pela elevação da complexidade da cadeia produtiva que, somada às decisões de condução da política econômica, condicionaram o processo de estabelecimento da indústria nacional.

O debate a respeito das origens da industrialização brasileira é extenso e amplamente trabalhado por diversos autores consagrados da literatura econômica. Ainda que não haja consenso nesta literatura a respeito da origem da industrialização brasileira e haja pontos ainda em discussão, há evidências suficientes para que se possa elucidar as primeiras grandes transformações do processo de formação da indústria nacional durante a década de 1930. Sob a ótica de Celso Furtado, durante a década de 1930 o Brasil testemunhou uma diversificação da produção nacional, que assimilava um complemento à produção agroexportadora que não mais se mostrava suficiente para abastecer o mercado interno. A produção interna estava voltada para o cultivo do café e o setor industrial encontrava-se com estrutura precária, pouco desenvolvido e não havia integração entre o setor agroexportador e o industrial. Ao longo desse período o que se viu no Brasil foi a tentativa de superar as consequências da crise de 1929 e a influência dos impactos gerados nas economias do mundo todo: “[...] a grande arrancada na produção industrial na década de 1930, provocada por uma drástica queda na

capacidade de importação, foi, primeiramente, baseada na maior utilização da capacidade existente e, a seguir, na adição de nova capacidade” (BAER, 2002, p. 59).

A indústria foi estimulada nos momentos de restrição externa e também receberia incentivos e investimentos nos períodos de baixa rentabilidade do setor cafeeiro. Dessa forma, o processo de “substituição de importações”, então em seu início, era estimulado por “choques adversos”. Deve-se avaliar, todavia, que a restrição externa não se fazia total, tendo em vista que a dinâmica do processo ocorre em etapas, cada fase requer novos tipos de importações de bens de capital e bens intermediários. A indústria nacional, nessa época, não estava propriamente equipada e não ainda era autossuficiente. Até o início do período do Estado Novo (1937) a política econômica conduzida pelo governo Vargas foi de orientação ortodoxa. É no período seguinte que a consciência industrializante por parte do governo fica mais evidente, com a ideia de que a orientação pró indústria poderia direcionar o país a seguir o caminho do progresso. Durante a etapa final do primeiro governo Vargas, foram sendo definidas as características básicas que guariam a formação do pensamento desenvolvimentista nas décadas seguintes, como o apoio a políticas de industrialização, ampliação do protecionismo ao mercado interno e utilização de políticas de crédito e políticas cambiais como estímulo ao desenvolvimento da indústria.

Assim, aos poucos as elites emergentes foram aceitando gradativamente que o Estado assumisse o papel relevante nas decisões sobre o planejamento econômico. Aceitou-se a criação de estruturas centrais que tornassem possível o incentivo financeiro aos projetos industriais – a intervenção estatal estaria em conformidade com a iniciativa privada e direcionaria o investimento externo em prol dos projetos nacionais. Dessa forma, moldaram-se as bases do sentimento nacionalista e o apoio, inclusive de grupos da ortodoxia, à ideia de que a industrialização do Brasil precisava estar centralizada sob a decisão do planejamento central do Estado. O governo deu atenção às riquezas naturais, criou ministérios e institutos específicos para cuidar dos sistemas produtivos, e

Entre essas últimas [conquistas de seu governo] incluem-se, necessariamente, a implantação de complexa legislação social (sobretudo

trabalhista), o esforço de profissionalização da burocracia estatal e o início de uma ação mais direta do Estado no domínio econômico, corporificada na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN e da Companhia Vale do Rio Doce (VIANNA; VILLELA, 2005, p. 22).

O período que se inicia em 1945 traz a divisão do mundo após a Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos assumem o apoio ao reerguimento dos países que seguem as diretrizes capitalistas, inclusive aos países perdedores, enquanto a União das Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS) exerce sua influência sobre países simpatizantes ao socialismo. Nesse contexto, em 1945, acontece a Conferência de Bretton Woods, lançando as bases para a reconstrução mundial do capitalismo. Desse acordo, o dólar emerge como moeda internacional de troca. Também são criadas uma série de instituições e de acordos, para regulamentação econômica internacional - o FMI e o GATT -, por exemplo, com objetivos de viabilizar os acordos monetários tratados e facilitar o comércio internacional, respectivamente. As correntes de pensamento que surgem nesse período defendem uma maior liberalização dos mercados e a redução do papel do Estado na economia. Assim, as ideias que passam a ser difundidas e a atuação dos órgãos internacionais estão voltados à implementação de políticas ortodoxas que visem ao equilíbrio das contas nacionais e à contenção de gastos públicos.

No Brasil, em 1945, assume, então a administração do Governo Dutra envolta de amplo otimismo em relação ao cenário externo e em relação à capacidade de recursos internos disponíveis. A condução da política econômica volta-se aos desafios impostos pelas pressões inflacionárias e a restrição de gastos do governo seguindo orientações ortodoxas – como medidas monetárias e fiscais contracionistas. Todavia a conjuntura mostra maior complexidade em relação ao otimismo nacional. O afluxo de investimentos externos tornam-se insuficientes, e, seguidos por restrições do mercado internacional, forçam uma alteração na condução da política econômica até então adotada. É nesse momento que o governo se vê pressionado a incentivar a produção industrial nacional como medida de solução ao problema de abastecimento da economia doméstica. Essa recondução de política impulsiona, assim, de maneira significativa o processo de substituição de importações. Ao mesmo tempo, começa a exercer maior influência na economia nacional o pensamento desenvolvimentista, ainda em seu início de

difusão na América Latina. Os setores econômicos nacionais carecem de atenção maior do Estado em função do dinamismo proporcionado pelas novas políticas cambiais e a necessidade de incentivo à produção nacional. Assim, tem-se um rearranjo da capacidade produtiva nacional acompanhado do surgimento de novos ideais teóricos econômicos.

O segundo momento no qual Getúlio Vargas assume o governo exige, dessa forma, maior planejamento na condução da política econômica. A proposta de Vargas, então, para a economia nacional se faz num primeiro momento com a intenção de garantir o equilíbrio interno para a continuação da proposta de industrialização. Assim, ao mesmo tempo em que se busca pela estabilidade da economia doméstica entende-se a necessidade de dar continuidade ao processo de desenvolvimento nacional. Nesse período, difunde-se pela América Latina o pensamento desenvolvimentista. Vargas e Kubitschek abarcam os ideais defendidos pela Cepal. Em conjunturas distintas, todavia, ambos obtêm resultados satisfatórios. Sob influência das transformações institucionais asseguradas por Vargas ao difundir em âmbito nacional os ideais desenvolvimentistas, Kubitschek propõe o Plano de Metas como proposta de viabilização do desenvolvimento. Dando segmento ao processo de industrialização nacional, Kubitschek, juntamente a Vargas, consolidam profundas mudanças estruturais na dinâmica produtiva nacional e ratificam a importância do setor industrial na economia nacional.

Diante desta nova estrutura econômica interna, analisa-se o período sob enfoques relevantes ao processo de industrialização que se torna mais complexo e determina a condução de uma política econômica que proporcione maior ênfase à dinâmica produtiva nacional. O presente trabalho, então, está estruturado a partir dessa Introdução, seguida pelo Capítulo 2, que trata do Pensamento Econômico Brasileiro, pelo Capítulo 3, no qual é abordada a condução da política econômica dos governos Vargas e Kubitschek, e pelo Capítulo 4 onde é feita a avaliação dos principais aspectos das mudanças da estrutura produtiva nacional a partir do pensamento desenvolvimentista. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 O pensamento econômico brasileiro¹

O pensamento econômico brasileiro desenvolveu-se no pós-guerra em torno do debate a respeito do intervencionismo do Estado na economia, principal característica defendida ou contestada pelas duas correntes que se formaram: conservadores e reformistas. De maneira geral, aqueles que defendiam o ideal conservador estavam associados à classe agrário-exportadora, já consolidada no cenário econômico e influente nas decisões políticas. Os reformistas apoiavam o Estado à frente do planejamento econômico; deveria ficar sob sua responsabilidade a tomada de decisão sobre quais setores deveriam receber investimentos e como seria o planejamento econômico para colocar em prática os projetos desenvolvidos por ele.

O pensamento econômico brasileiro estava polarizado entre desenvolvimentistas e neoliberais, e no contexto mundial presenciava-se a predominância do pensamento liberal pelas principais potências mundiais: apoiava-se o não intervencionismo do Estado, liberdade comercial e defesa das regras de mercado. Em um contexto pós Bretton Woods, o pensamento liberal, aplicado às economias periféricas, foi amplamente defendido. Instituições internacionais recomendavam e condicionavam ajustes ortodoxos na execução das políticas econômicas para sanar pressões inflacionárias, déficits públicos, desequilíbrios no balanço de pagamentos. Além disso, defendiam a divisão internacional do trabalho na qual os países periféricos deveriam manter a exploração do setor agrário como principal atividade econômica. O pensamento neoliberal no Brasil segue a tradição teórica mundial na defesa do sistema de mercado como alocador mais eficiente de recursos. Reconhece, em algum grau, a necessidade de que o Estado faça intervenções pontuais em situações nas quais haja falha no sistema de mercado e que tais falhas podem implicar em impactos negativos para economias subdesenvolvidas.

¹ Os argumentos teóricos apresentados neste capítulo estão baseados em Bielschowsky (2004), a menos que outra fonte seja citada.

A corrente neoliberal² no Brasil tinha como pressupostos básicos, então, a limitação da intervenção do Estado na economia e a aplicação de políticas monetárias e financeiras visando ao equilíbrio econômico. Os teóricos liberais não viam a necessidade do planejamento da industrialização nem elaborações de projetos, e mantinham-se contrários aos estímulos industrializantes. O governo não deveria intervir no setor industrial, nem realizar investimentos diretos. Contudo, não era consenso o grau de investimento do Estado nas áreas de infraestrutura básica. Aos teóricos brasileiros de postura ortodoxa era comum o entendimento de que o Estado deveria manter uma observação sobre o comércio exterior. Entendia-se que o fluxo de comércio internacional de produtos primários, matriz básica até então das exportações nacionais, poderia acarretar problemas à economia interna. Apoiavam, de certa maneira, a interferência do Estado em atividades básicas como saúde e educação. Dentre os autores nacionais podemos destacar a atuação de Eugênio Gudin na defesa da corrente conservadora.

Por outro lado, o pensamento desenvolvimentista apoiava-se em dois pilares para conceber sua teoria a respeito da indústria nos países mais atrasados: protecionismo e planejamento estatais. Utilizando-se do instrumental disponível como política monetária e investimentos diretos, o Estado poderia colocar em prática projetos estruturados em torno das principais deficiências da indústria. Um dos problemas centrais seria direcionar os investimentos aos setores mais atrasados a fim de proporcionar maior integração à indústria nacional, ainda heterogênea e deficiente em bens de capital.

A ação do Estado deveria estar voltada, também ao processo de fluxo do comércio internacional. Tendo em vista o apoio financeiro e todo o planejamento em torno da industrialização nacional, era necessário um controle sobre os produtos importados frente à concorrência com os produtos nacionais e maior atenção à

² A corrente de mais destaque no Brasil até a década de 1930 havia sido a liberal. Após as transformações ocorridas naquela época em âmbito econômico, político e social, diferentes correntes emergiram no cenário nacional e as ideias desenvolvimentistas passaram a figurar com igual importância. Assim, o próprio liberalismo reinventou-se a fim de fazer frente aos novos ideais. Os *neoliberais* brasileiros admitem que há espaço para a intervenção do Estado em questões que o livre mercado não detém capacidade de solução. De maneira geral, os *neoliberais* brasileiros são a favor da diminuição da intervenção do Estado na economia, prezam por políticas monetárias e financeiras de equilíbrio e não conceberam modelos de industrialização nacional. (BIELSCHOWSKY, 2004). Como tratado neste trabalho, Eugênio Gudin é considerado neoliberal.

utilização das reservas internacionais em prol da importação de bens fundamentais à indústria. Nesse sentido, o objetivo não seria a busca pela independência do mercado internacional, e sim uma racionalização do papel que este desempenha na economia interna e, conseqüentemente, no desenvolvimento da indústria. Os principais autores da corrente desenvolvimentista no Brasil, de acordo com Bielschowsky (2004), são Roberto Simonsen e Celso Furtado.

2.1 Pensamento desenvolvimentista

Para a utilização do termo *desenvolvimentismo* neste trabalho se faz necessário uma análise conceitual mais aprofundada. Além das definições de teóricos que serão abordados mais adiante como Furtado e Simonsen e a da Cepal, buscou-se em Fonseca (2014) uma abordagem mais precisa do termo. Ele entende que o conceito deve estar atrelado tanto a definições empregadas por teóricos e sua utilização em ambiente de trabalho como pelas experiências históricas dos países (nesse caso, especificamente da América Latina) que por si mesmas servem como parâmetro à construção do conceito. Da ampla análise de teóricos³ que tratam sobre uma aproximação conceitual de desenvolvimentismo realizada por Fonseca (2014), apreende-se que, dentre todos os trabalhos realizados, algumas características apresentam-se como constantes a eles, sendo elas:

“1) A existência de um *projeto deliberado* ou *estratégia* tendo como objeto a nação e seu futuro [...]. 2) A *intervenção consciente e determinada do Estado* com o propósito de viabilizar o projeto [...]. 3) A *industrialização*, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário” (p. 41)

Para o autor também se faz crucial a compreensão de quadro “evolutivo” ao qual o país está inserido em seu próprio contexto histórico. Nesse sentido a identificação do tipo de política adotada no país em análise se fez via avaliação de uma série de critérios como, por exemplo, haver um projeto nacional para a

³ Faz-se importante destacar que Fonseca (2014) vai ao encontro de Furtado (2009) e absorve o pensamento proposto por ele de que o subdesenvolvimento é uma variação de desenvolvimento do modelo capitalista. Como veremos mais adiante, para Furtado (2009) o subdesenvolvimento não é uma etapa a ser superada e, sim, uma condição histórica estrutural única com características distintas.

superação da “etapa” ao qual o país se encontra, intervenção do Estado e utilização da política econômica a fim de viabilizar o seu projeto, planejamento claro por parte do governo com elaboração escrita de um plano com estratégias delineadas capazes de serem mensuradas, enfoque sobre a industrialização como projeto de destaque e maior importância. Dessa forma, Fonseca (2014) pode estruturar um quadro de atributos a fim de facilitar a compreensão das experiências históricas de diversos países da América Latina para melhor definir o conceito de desenvolvimentismo.

Como havia definido, a construção do conceito a que se propôs envolvia a utilização do termo e acepções atribuídas a ele por teóricos do meio e a análise de experiências históricas. O conceito de desenvolvimentismo, então, traçado por Fonseca (2014) se formula da seguinte maneira:

entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (p. 59)

2.1.1 Roberto Simonsen

Roberto Simonsen foi um dos precursores do pensamento desenvolvimentista brasileiro, foi líder no setor industrial e ocupou cargos relevantes em entidades voltadas para o setor. Sua argumentação teórica baseava-se na defesa da industrialização como via de desenvolvimento nacional. Para tanto, apoiava a intervenção do estado para direcionamento da industrialização integrada entre os setores. Simonsen justifica a abordagem do planejamento estatal apresentando a ideia de que a renda nacional está aquém de tantas necessidades de investimento – como em setores de infraestrutura e questões sociais junto à população – e que haveria oportunidades de crescimento surgidas devido às restrições externas provocadas por conflitos internacionais (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010). Ele lista diversos setores que considera fundamentais serem desenvolvidos, como indústria, agricultura, comércio, educação, pesquisa e a criação de instituições

financeiras, e avalia que a iniciativa individual não seria suficiente para abarcar tantas necessidades.

A argumentação de Simonsen girava em torno da defesa do protecionismo e do planejamento estatal. Após a realização dos investimentos e mobilização de esforços para o planejamento desses empreendimentos, Simonsen considera uma questão nítida a necessidade de impor certo protecionismo para garantir o desenvolvimento das atividades internas (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010). Pondera, também, que as decisões sobre a proposta de “planificação” sejam todas em conjunto com entidades de classes e com total engajamento da iniciativa privada. Segundo ele, é necessário que haja sincronia entre as atividades já em desenvolvimento à medida que forem sendo implementadas novas ideias. Em oposição ao pensamento ortodoxo em debates e publicações – refutando ideias de seu opositor teórico de maior destaque Eugênio Gudín –, acreditava que os arranjos de mercados não seriam suficientes para incentivar a integração da indústria nascente. Apoiava o Estado à frente do investimento direto a setores essenciais para suprir as necessidades da população. Simonsen também pondera que o financiamento para a implementação em tantos setores deva ser buscado junto aos Estados Unidos (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010). Para ele, as amortizações dos empréstimos devem ser proporcionais ao aumento da produtividade nacional de maneira que não estrangule a capacidade de pagamento das contas públicas.

A industrialização e a condução da política econômica deveriam, então, estar interligadas em amplo projeto organizado pelo Estado. Nesse sentido, fazia-se necessária a intervenção no comércio exterior no sentido de garantir o sucesso do planejamento. A política cambial deveria seguir a orientação protecionista e evitar a entrada de produtos estrangeiros similares aos produzidos pela indústria nacional, a preços mais baixos do que a produção interna. Simonsen ampara a exploração da terra no Brasil, devido a sua extensão e oportunidade de exploração. Contudo, defendia amplamente a evolução conjunta do setor primário e o industrial de maneira equilibrada. Para ele, o desenvolvimento alinhado de ambos setores seria indispensável para o crescimento econômico e a busca pelo desenvolvimento. Nesse sentido, cabia a aplicação de políticas protecionistas à produção industrial e o

estímulo e orientação ao investimento do capital excedente das exportações nacionais na própria indústria nascente.

2.1.2 Cepal

A base do pensamento desenvolvimentista brasileiro remete à teoria “Prebisch-Cepal”. A corrente cepalina – que teve como principal teórico Raúl Prebisch – está fundamentada na abordagem histórica estrutural das economias latino americanas. Esse enfoque se justifica pelo processo de desenvolvimento econômico distinto que tais países apresentaram e que as levaram ao atraso em relação aos países centrais.

Dentre os principais argumentos defendidos pela Cepal, que justificam a busca por um pensamento econômico específico para as economias da América Latina, está o conceito de centro *versus* periferia. Segundo esse conceito, os países mais desenvolvidos evoluíram de maneira que a introdução de novos processos tecnológicos ocorria de acordo com a disponibilidade de capital e mão de obra. Assim, o desenvolvimento desses países ao longo dos anos se deu com proporcionalidade de emprego dos recursos disponíveis e o grau de investimento. Isso garantiu que todos os setores da economia se mantivessem em estágios similares. Processo distinto ocorre nas economias periféricas subdesenvolvidas, nas quais a exploração dos setores primários, já em um contexto de divisão internacional do trabalho, incentiva a intensificação tecnológica no setor agrário-exportador.

Por estarem em diferentes etapas de desenvolvimento econômico, a tendência da periferia é adquirir mais tecnologias capital intensivas do que percorrer o mesmo caminho evolutivo das economias já desenvolvidas. Dessa maneira, a pressão pelo aumento de produtividade nessas economias ocorre sem a alocação proporcional de mão de obra no setor, causando desemprego estrutural nesses países. Como esse processo se dá continuamente ao longo da história desses países, o hiato gerado entre os demais setores da economia se aprofunda; ao mesmo tempo em que o país dispõe de um setor com elevada produtividade (capital intensivo), apresenta setores defasados. Devido ao grau de subdesenvolvimento, não haveria oportunidades em outros setores para emprego de mão de obra, tendo

em vista que também sofrem com o atraso. Sob a falta de articulação setorial interna, a transferência de ganhos nos setores primários com elevada produtividade não acontece. A inversão de capital ocorre dentro do próprio setor.

Dessa forma, a difusão tecnológica entre os países do centro e da periferia ocorre de maneira desigual, aumentando a diferença dos seus estágios de desenvolvimento e as assimetrias na distribuição de renda. Enquanto a composição da renda dos países periféricos se mantém dependente dos produtos primários exportados, os países centrais tendem a aprimorar a utilização dos recursos empregados e reduzir a necessidade de insumos importados. Tanto pela dinâmica de mercado internacional quanto pelo progresso tecnológico, a progressiva diminuição dos preços dos produtos primários debilita a capacidade de importar dos países periféricos. A deterioração dos termos de troca acentua as assimetrias na distribuição de renda à medida em que os ganhos pelo aumento de produtividade dos países agrário exportadores são transferidos aos países centrais.

A teoria do desenvolvimento periférico da Cepal considera, assim, que o processo de industrialização desses países ocorre em um processo único e de características específicas. A oportunidade existente no período de conflitos internacionais, condicionando restrições externas, evidenciou as defasagens internas entre os setores dessas economias. Como afirma Tavares (1972), as exportações seriam as principais variáveis da composição da renda assim como o setor “representava o centro dinâmico de toda a economia” (p.30). As defasagens observadas nos países periféricos condicionam, então, o processo de implementação do setor industrial devido as restrições externas. Em um cenário no qual a demanda por bens importados não é atendida, “voltar-se para dentro” representa uma nova etapa no desenvolvimento dessas economias.

O processo de “substituição de importações” na América Latina corresponde, assim a essa nova etapa que é guiada pelo setor industrial (ainda que haja pouca integração interna). Como aponta Tavares (1972), as restrições externas são aos mesmo tempo estímulo e condicionante para o processo. À medida em que o setor industrial supre a demanda (bens finais) do mercado interno, surgem novas necessidades de produtos importados – nesse caso, para equipar as indústrias na etapa seguinte do processo. A diversificação da base produtiva depende de

produtos que ainda não são fabricados internamente. Dessa forma, como a autora afirma, ocorre uma mudança na pauta de produtos importados. Não há uma abordagem de independência do mercado externo. Os países periféricos são, assim, sujeitos às restrições e desequilíbrios externos assim como dependem da capacidade de importar para dar continuidade ao processo.

Em oposição ao pensamento ortodoxo, a teoria da Cepal considerava que a política monetária não seria um determinante para a inflação. A causa da inflação seria um problema estrutural pela elevada pressão da demanda em uma economia pouco articulada e com déficits produtivos. Políticas monetárias de ajuste não resolveriam os problemas estruturais condicionantes do processo inflacionário dos países periféricos. Seria necessária uma política que englobasse as especificidades de cada país em uma perspectiva que considera seus desequilíbrios. Para os teóricos da Cepal, a superação do atraso industrial e dos diversos problemas estruturais das economias periféricas seria alcançado mediante amplo planejamento estatal e política de protecionismo à indústria nascente.

2.1.3 Celso Furtado

Celso Furtado foi um dos principais nomes do pensamento econômico brasileiro. Concebeu trabalhos ao lado de Prebisch, na Cepal, e tornou-se um dos maiores nomes da corrente estruturalista no país. No debate desenvolvimentista posicionou-se a favor da via nacionalista e sintetizou os princípios básicos da corrente a fim de munir seus pares de argumentos e análises concisas para defender os ideais dessa linha de pensamento. A argumentação de Furtado girava em torno da defesa do planejamento estatal como coordenação do processo de desenvolvimento do país; através do planejamento seria possível a superação do atraso. Somente com a coordenação do Estado, os investimentos poderiam ser direcionados a setores estratégicos, assim o capital estrangeiro deveria estar submetido às decisões centrais de planejamento.

Para Furtado, a interpretação da etapa de desenvolvimento econômico dos países periféricos deveria ser contextualizada não sob o aspecto de que o

subdesenvolvimento fosse uma fase do capitalismo a ser superada. Segundo ele, “O subdesenvolvimento é [...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (Furtado, 2009, p. 161). A condição dos países subdesenvolvidos seria única e suas características deveriam ser interpretadas de acordo com o seu contexto histórico estrutural. Assim, fazia-se necessário a elaboração de uma teoria própria de análise das condições desses países. As etapas percorridas pelos países centrais no processo de desenvolvimento capitalista mantiveram uma estrutura semelhante em todos os setores da economia. A evolução tecnológica percorrida por eles passou por todas as etapas clássicas – utilização extensiva de mão de obra, desenvolvimento de tecnologias de acordo com a necessidade produtiva e, posteriormente, realocação de mão de obra. Os países periféricos não seguiram essas mesmas etapas e, assim, suas características devem ser analisadas de maneira distinta.

Além das distinções estruturais de excesso de mão de obra e importações de tecnologias cada vez mais capital intensivas (sem o devido enquadramento da etapa de desenvolvimento de todo o setor industrial), o ambiente externo ao qual se colocariam seria muito mais competitivo, exatamente por esses países já terem superado as etapas anteriores. Assim, Furtado (2009) afirma que o enfoque dado pelas empresas que se instalam nesses países é tentar superar a concorrência externa aos seus produtos. Como seus objetivos são reduzir cada vez mais os custos de produção, os fartos recursos presentes nesses países subdesenvolvidos ficam subutilizados. Nesse contexto, reitera também a heterogeneidade de tecnologias aplicadas em diferentes setores da economia e que não há interação natural entre os fatores disponíveis e a estrutura tecnológica que está sendo empregada. Assim, se explicam as características tão específicas dessas economias que apresentam setores altamente produtivos e modernos enquanto outros permanecem em atraso. “[O subdesenvolvimento] é [portanto] um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas” (Furtado, 2009, p. 171).

Dessa forma, Furtado ao avaliar as características dos países periféricos rejeita o formulário ortodoxo indicado pelas instituições internacionais. Seria

necessário romper com a submissão aos países e instituições centrais. Por isso a necessidade de atuação de um Estado centralizador responsável pelo direcionamento dos investimentos e formulador de políticas de desenvolvimento. Considera que as políticas monetária e cambial deveriam estar submetidas ao projeto de desenvolvimento nacional. Em sua análise, Furtado (2009) questiona o conceito de que há um equilíbrio “normal” no balanço de pagamentos e uma taxa de câmbio que o viabilize. Diante de um cenário em que há heterogeneidade de tecnologias aplicadas em diversos setores da economia, subutilização de recursos em abundância e uma situação de restrição externa, é de fácil dedução que haja sempre uma tendência ao desequilíbrio nas contas nacionais. Qualquer medida que venha a ser adotada precisa considerar que há problemas estruturais crônicos em um país subdesenvolvido e que não se pode condenar seu crescimento econômico via solução de curto prazo para questões centrais. O planejamento estatal seria, assim, mais eficiente ao organizar a dinâmica interna nacional pouco integrada. Poderiam ser superados os gargalos estruturais e tecnológicos assim como a economia seria protegida da concorrência internacional e seriam administradas as restrições externas, às quais historicamente os países subdesenvolvidos sempre estiveram suscetíveis.

2.2 Pensamento neoliberal de Eugênio Gudín

Eugênio Gudín foi um dos principais teóricos conservadores brasileiros. Sua defesa em favor do livre mercado manteve-se diretamente ligada à realidade das economias subdesenvolvidas. Buscava analisar e sistematizar analiticamente as melhores soluções para economias mais atrasadas como a do Brasil. Sua argumentação estava baseada em sólida teoria econômica e fazia oposição à teoria desenvolvimentista cepalina. Esteve envolvido em debates com Roberto Simonsen, a quem direcionava reflexões e respostas contundentes ao que este propunha como melhor maneira de levar o país ao caminho do desenvolvimento.

Gudín considerava como hipótese central em seu pensamento a ocorrência de pleno emprego no Brasil, juntamente com o baixo nível de produtividade, ocorrendo “hiperemprego” na economia nacional. Ainda que ligado a teorias

amplamente defendidas nos países centrais, Gudin buscava explicações e soluções para a problemática do subdesenvolvimento, de maneira que a partir da compreensão da complexidade destas economias pudesse elaborar argumentações consistentes para a aplicação de métodos ortodoxos. Nesse sentido, mantinha o posicionamento de defesa à mínima participação do Estado na economia. Caberia a ele, todavia, atuar nas deficiências de alocação do mercado, em situações de depressão econômica e em questões de ordem pública como defesa do território e segurança.

Para Gudin, o processo de industrialização seria necessário para o país alcançar o desenvolvimento, todavia, não acreditava que o intervencionismo estatal fosse eficiente. Em uma das respostas ao debate travado com Simonsen, Gudin afirma que a planificação da economia trata-se de um “mito” que tem origem na ideologia “socialista-comunista”. Ainda alega que seus apoiadores tratam-se de defensores da incursão do Estado na economia e intervenção na iniciativa privada (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010). Acreditava que os mecanismos de mercado seriam adequados para orientar o crescimento da indústria, assim como defendia a especialização produtiva. “Gudin insistia em que o processo industrializante deveria observar as linhas de vantagens comparativas e deveria caber principalmente ao setor privado, sem se relegar a agricultura [...] [a função de financiadora da industrialização]” (CAMPOS, 1994⁴ apud TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010, p. 75) Ainda que defendia veementemente a livre iniciativa de mercado, Gudin também defende que haja protecionismo, limitado a um intervalo específico de tempo, à indústria nascente – cita para tanto o exemplo da Alemanha do século XIX (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Gudin mantinha uma visão não-monetarista da economia. Considerava que a relação entre moeda e variação nos preços nas economias subdesenvolvidas exigiam maior atenção. As causas para o fenômeno seriam mais complexas nesses países, por isso defendia que o equilíbrio interno seria condicionante para o crescimento econômico. A pressão inflacionária seria diretamente influenciada pelo

⁴ CAMPOS, R. A lanterna na popa. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994, p. 240 apud BORGES, M. A., in: Eugenio Gudin, capitalismo e neoliberalismo. São Paulo: Bial/Educ, 1997, p. 137.

excesso de demanda – a resposta direta a esse problema seria, para ele, o corte na expansão do crédito, rígido controle sobre os déficits orçamentários e cortes nos investimentos do governo. Além disso, Gudin enumera uma série de medidas contracionistas de cunho ortodoxo para controlar a inflação (TEIXEIRA; MARINGONI; GENTIL, 2010).

Suas ideias iriam, então, ao encontro das propostas elaboradas pelas instituições internacionais para saneamento das dificuldades econômicas das economias subdesenvolvidas. No entanto, era de seu entendimento que nem todas as recomendações feitas por tais instituições deveriam ser seguidas. Havia a necessidade de análise e ajuste do receituário à complexidade econômica desses países.

3 Condução da política econômica

A condução da política econômica dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek esteve marcada pela constante instabilidade externa e por pressões inflacionárias no ambiente doméstico. As restrições do mercado internacional e as dificuldades na captação de recursos condicionaram a atuação dos governos. Os formuladores de política econômica, então, buscaram manter o equilíbrio econômico e dar continuidade aos projetos de substituição de importações. Anteriormente, o governo Dutra não teve o mesmo projeto de desenvolver a indústria nacional como os demais, a restrição externa forçou o direcionamento de sua política econômica a buscar uma saída ao desequilíbrio do balanço de pagamentos e a inflação.

O contingenciamento de importações e a política cambial que manteve a taxa de câmbio sobrevalorizada foram determinantes para o estímulo à indústria nacional que se observa nesse período. A linha de atuação do Governo Dutra, até então, havia sido marcada pelo otimismo em relação ao mercado externo, tanto sobre a elevação do preço do café como sobre o afluxo de investimentos estrangeiros. Internamente, a prioridade seria dar atenção ao processo inflacionário e à contenção dos gastos do governo. Em função disso foram adotadas medidas monetárias e fiscais contracionistas no início do governo. A condução do Governo Dutra esteve muito influenciada pela conjuntura externa e se faz necessária a compreensão da mudança de expectativas com relação cenário otimista pensado inicialmente: o mundo não responderia de imediato ao acordo firmado em Bretton Woods e o financiamento externo não se concretizaria nas condições esperadas.

Os diversos problemas com o balanço de pagamento pelos quais o Brasil passou mudaram o tom da política econômica e levaram à adoção de um sistema de restrição de importações que favoreceu indiretamente o desenvolvimento industrial no país. Segundo Fonseca (2003), não é possível afirmar que Dutra tenha negado a continuidade ao desenvolvimento da indústria, até então em seu estágio inicial. Ele afirma que ocorreram políticas de estímulo ao setor como, por exemplo, via concessão de crédito. Ainda sustenta que a consequência de uma política de câmbio sobrevalorizado favorecia a indústria via transferência de recursos vindos

dos resultados das exportações – os bens de capital tornaram-se, assim, mais acessíveis na mesma medida em que se inibia a importação de bens de consumo pela política de licenciamento que seria aplicada na época.

O processo de substituição de importações ocorreu durante um período no qual o setor público enfrentou uma profunda falta de capacidade de suprir financeira e institucionalmente todas as necessidades que esse processo exigia. Diante desse estrangulamento iminente em determinadas áreas, a integração estrutural entre setores ficou debilitada, e ao setor privado coube aproveitar a oportunidade de mercado que se apresentava. Como consequência, pode-se observar uma industrialização extensiva, sem integração, favorecendo a substituição de bens não essenciais, como eletrodomésticos (LESSA, 1981). Havia a necessidade de limitar o que seria importado e condicionar esses produtos às categorias mais importantes. A concessão de licenças que, inicialmente, tinha o intuito de reduzir o desequilíbrio nas contas externas acabou incentivando a recente indústria nacional. Dessa forma, as duas medidas (regras impostas à importação de produtos e a manutenção de um câmbio sobrevalorizado) acabaram facilitando a importação de matérias primas necessárias à indústria e protegendo os bens produzidos nacionalmente ao evitar a entrada de concorrentes. (VIANNA; VILLELA, 2005).

Nos governos de Vargas e Kubitschek o que se observa é a subordinação do instrumental econômico aos projetos industrializantes. O governo Vargas procurou conciliar medidas de saneamento das finanças para dar continuidade ao projeto de desenvolvimento capitalista proposto. Ainda que tenha havido debate sobre a adoção de medidas de cunho ortodoxo, tais ações se confirmam apenas no contexto de proporcionar estabilidade na economia doméstica para que os projetos fossem viabilizados no longo prazo. No governo de Kubitschek, a implementação do Plano de Metas envolveu total comprometimento do Estado no planejamento e financiamento do projeto desenvolvimentista. Nos dois governos, portanto, se faz necessário analisar o contexto no qual cada um se encontra, bem como os seus projetos, para que seja compreendida a linha condutora da política econômica implementada.

3.1 Governo Vargas⁵

3.1.1 Situação política e projeto de governo

Getúlio Vargas assume o governo em 1951 com uma economia doméstica problemática “ [...] pela retomada do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público [...]” (VIANNA, 1990a, p. 123). O governo anterior, desiludido com relação às expectativas sobre o comportamento do setor externo, não teve o retorno que desejava no estímulo da ampliação da capacidade industrial e não pode contar com suas reservas em moeda não conversível. Vargas deparou-se no início do governo com novas possibilidades favoráveis no setor externo, decorrentes da expectativa de crescimento dos preços das exportações do café e de uma alteração na postura do governo norte-americano sobre financiamentos de projetos no Brasil. (VIANNA, 1990a).

O projeto de desenvolvimento econômico proposto por Vargas estava centrado na industrialização nacional e na modernização do setor agrícola. Entendia-se que restrições externas e problemas financeiros internos seriam obstáculos recorrentes ao longo do período de governo. Assim, se fazia necessário sanar os obstáculos financeiros, ao mesmo tempo em que se resolviam questões de dinamismo externo, e reforçar as propostas de desenvolvimento para o setor privado nacional a fim de incentivá-lo a participar do projeto. O papel do Estado, portanto, seria de planejador e executor do desenvolvimento econômico. Caberia a ele definir quais setores receberiam mais atenção. Projetos que contemplassem grandes obras de longo prazo talvez não ganhassem tanta ênfase pelo setor privado (não seriam investimentos atraentes) apesar de serem de fundamental importância para a economia como um todo.

Há divergências na literatura a respeito do projeto de governo de Getúlio Vargas; para Vianna (1990) as medidas a favor da industrialização seriam exceção às propostas do governo, já para Fonseca (1989) esse projeto estava delineado nas medidas adotadas ao longo do período como criação de instituições que fossem

⁵ Os argumentos teóricos apresentados nesta seção foram elaborados com base em Fonseca (1989), a menos que outra fonte esteja sendo citada.

responsáveis por setores específicos da economia e pelo discurso adotado. Vargas pretendia consolidar o “capitalismo” nacional promovendo a industrialização, modernizando o setor agrícola e executando projetos de solução para os gargalos de infraestrutura. Para tanto, contava com a complementaridade entre o capital nacional privado, o financiamento estatal e a atração e direcionamento de capital estrangeiro. No debate sobre as verdadeiras intenções do governo, as críticas se concentram sobre um “abandono” ao setor agrícola e a postura de alinhamento aos países ocidentais mais desenvolvidos. A análise do discurso de Vargas e a execução de projetos evidenciam o caráter de desenvolvimento nacional autônomo conduzido pelo governo.

No início do mandato de Vargas, em 1951, foi divulgado o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico. Tal plano previa ênfase nos setores de transporte, energia e indústria de base. Estes seriam fundamentais para a continuação do projeto de industrialização nacional, juntamente com a modernização do setor agrícola. Para dar continuidade ao projeto de desenvolvimento econômico se fazia necessário concentrar investimentos na melhoria dos meios de transporte (ferroviário, rodoviário e portuário) e ampliar a capacidade de geração de energia. Assim, para viabilizar o processo de industrialização nacional – já com o esgotamento do modelo inicial de produção de bens de consumo – se fazia necessário implementar medidas para elevar a complexidade do parque industrial com tecnologias mais avançadas e complementares ao modelo que já se havia iniciado nos governos anteriores. Somente com uma visão global dos pontos de estrangulamento seria possível direcionar investimentos e solucionar problemas de áreas estratégicas para dar continuidade ao desenvolvimento econômico – autonomia e argúcia que não se esperam do setor privado. Deve-se considerar, portanto, o caráter definitivo das ações do governo ao criar diversos órgãos para execução dos projetos, assim como o planejamento de políticas econômicas que visassem solucionar déficits e promover arrecadação para o financiamento estatal das obras.

Das parcerias buscadas pelo governo, a associação de equipes brasileiras com técnicos norte-americanos – formando a Comissão Mista Brasil- Estados Unidos (CMBEU) – simbolizava o início de um projeto para aprimoramento e

expansão de infraestrutura nacional. A partir do estudo elaborado e posterior diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados para aliviar os gargalos estruturais, feito pela Comissão, seriam elaborados projetos estruturais, os quais seriam financiados por instituições como Eximbank (Banco de Exportação e Importação) e Banco Mundial. O financiamento desses projetos seria fundamental para o Governo Vargas, pois seria a garantia de que setores industriais básicos seriam reestruturados. Contudo, em 1952, com as eleições presidenciais nos EUA, o Governo brasileiro se vê diante da mudança de postura norte-americana em relação ao financiamento dos projetos concebidos pela CMBEU. Essa mudança se deve a questões políticas e à difícil situação cambial pela qual o Brasil estava passando no período. O Banco Mundial divergia das condições colocadas pelo Eximbank para a concessão de empréstimos ao governo nacional.

O final do período de governo foi conturbado por crises políticas. Pode-se observar que as causas das crises estão nas próprias intenções e propostas de Vargas: desenvolver o capitalismo nacional e promover a inserção dos trabalhadores na classe consumidora, com melhor distribuição de renda. O caráter planejador do Estado em relação aos investimentos públicos também foi fonte de críticas de setores da burguesia nacional, que acusavam o governo de práticas “socialistas” por adiantar-se ao setor privado. Em diversos momentos, porém, Vargas assegura que as ações do Estado se faziam necessárias para superar gargalos e reduzir “pontos de estrangulamento” da atividade econômica antes mesmo de qualquer ação do setor privado.

3.1.2 Política interna: monetária e fiscal

A condução da política interna gerou divergência de opiniões entre os autores que retrataram a época, como mencionado, a respeito da linha que foi seguida. Para alguns autores, como Vianna (1990), as medidas de cunho ortodoxo persistiram durante o período de governo caracterizando o perfil de atuação das autoridades. Ainda, para ele, as políticas de desenvolvimento no governo Vargas foram impecáveis. A análise de Fonseca (1989), todavia, refuta tais afirmações e baseia-se não apenas no discurso proferido ao longo do governo e sua equipe

econômica como também recorre a análises paralelas realizadas por outros autores. De maneira geral, ao longo do período faziam-se necessários ajustes internos para ampliar a arrecadação e conter o déficit fiscal e lidar com as restrições externas. Para tanto, medidas mais restritivas e de austeridade foram utilizadas. De acordo com Fonseca (1989), em nenhum momento pode-se afirmar que o saneamento da economia recebeu maior importância do que o estímulo ao desenvolvimento econômico. As medidas aplicadas estariam sujeitas às intenções desenvolvimentistas e a implementação dos projetos. Quando se tratou de aplicar políticas mais rígidas, principalmente nos primeiros anos de governo, isso foi tratado como ajustes de curto prazo para que fosse defendido o crescimento econômico nos anos seguintes. As dificuldades financeiras precisavam ser superadas assim como os demais gargalos de infraestrutura.

As políticas monetária e fiscal estavam amparadas no projeto de governo para estabilizar a economia e dar continuidade ao crescimento econômico. A intenção da equipe de governo se mostrou próxima à estratégia que ficou conhecida como “Campos Sales-Rodrigues Alves” – sanar os problemas econômicos nos primeiros anos e promover os projetos de crescimento nos anos seguintes. Para alguns autores, esse discurso justifica medidas “ortodoxas” aplicadas pelo governo. Contudo, não se pode assumir que foi um modelo de política econômica amplamente adotado. Ao tratar da inflação, Vargas assume que a política de expansão monetária não provoca inflação e, sim, o contrário. Para todo crescimento de nível de atividade é preciso haver expansão dos meios de pagamento – considerando-se patamar limite para tal ampliação. Assim, Vargas demonstra se afastar de políticas ortodoxas e entender o desenvolvimento econômico como meta principal. Indo de encontro ao receituário das instituições internacionais, colocava em dúvida a aplicabilidade de medidas ortodoxas para países subdesenvolvidos. Nesse sentido, a política de ampliação de crédito se mostra como incentivadora da atividade econômica. Foram propostas melhorias do sistema bancário para financiamento do investimento via crédito, sob o entendimento de que não causaria pressões inflacionárias. Essa hipótese defendida por Fonseca (1989) é questionada por alguns autores, como mencionado anteriormente. Todavia, a observação do crescimento econômico, especialmente no setor industrial, nesse período contesta

qualquer abordagem de que tenha havido uma política estritamente ortodoxa – caso essa tivesse sido aplicada, haveria redução dos investimentos públicos, contração creditícia, enxugamento do sistema monetário e, por conseguinte, redução da atividade econômica como combate às pressões inflacionárias. Dessa forma, qualquer medida de curto prazo que tenha sido aplicada estaria vinculada a um projeto de crescimento de longo prazo, no qual medidas saneadoras se faziam necessárias para a continuação do projeto de desenvolvimento econômico.

A necessidade de contenção de despesas proposta por parte da equipe econômica encontrou a resistência de Vargas, que defendia a essencialidade de investimentos para o desenvolvimento. Assim, “[a] relação de formação bruta de capital fixo/PNB manteve-se em seu patamar de 3-4%, e as despesas governamentais cresceram acompanhando o aumento das receitas” (FONSECA, 1989, p. 395). No final do período de 1951, pode-se constatar elevação na arrecadação fiscal. Em boa parte, devido a melhorias no sistema de cobrança de impostos, juntamente com o crescimento da economia e, conseqüentemente, a elevação na arrecadação de tributos. O aumento na arrecadação foi ajudado pelo crescimento das importações e, além disso, pela mudança da composição dos impostos resultante das transformações iniciadas pelo modelo de substituição de importações, com o aumento da participação do imposto de renda e da produção industrial.

Em 1953, com Osvaldo Aranha à frente do Ministério da Fazenda, assume-se o compromisso de austeridade na política fiscal e contenção de gastos já no mesmo ano. Entretanto, assim como no período anterior, a influência de diversos fatores levou ao aumento das despesas do governo em 40,3% em relação ao ano de 1952, principalmente devido à continuidade das obras de infraestrutura e expansão da indústria que seguiram após o biênio anterior. Nesse cenário, em 1953 a política de concessão de crédito do Banco do Brasil ao governo federal elevou-se em 89% e aos bancos 77% em relação ao ano anterior. A inflação passou de 12% em 1952 para 20,8% em 1953 (medida pelo IGP-DI). O cenário para o ano de 1954 parecia mais promissor, tendo em vista o otimismo em relação ao aumento do preço do café no mercado internacional e à possibilidade da retomada de financiamentos junto ao Eximbank. Contudo, o que se observou foram maiores dificuldades para se exportar

o produto pela atuação do Estados Unidos, que se mostrava contrário à valorização do produto, e pela possibilidade de uma nova crise cambial. Outro fator de instabilidade ao governo foi a forte oposição política contra a elevação de 100% no salário mínimo e o receio de um efeito em cascata, pressionando ainda mais os gastos do setor público.

3.1.3 Política externa e política cambial

A política externa do governo Vargas ilustra as intenções dos projetos propostos para o desenvolvimento nacional. O discurso nacionalista adotado por Vargas não significa o rompimento com o capital estrangeiro nem o fim das relações externas com os países ditos imperialistas (crítica à época). Pelo contrário, a proposta de desenvolvimento nacional – que tinha como objetivos centrais promover a industrialização e a modernização do setor agrícola por meio da superação dos gargalos estruturais – contava com a participação do capital estrangeiro em parceria com o financiamento estatal e investimentos do capital nacional privado. Dessa forma, a postura adotada por Vargas foi de tentar conciliar os interesses nacionais de desenvolvimento econômico, sem deixar de captar investimentos externos.

Ainda que haja debate na literatura sobre esse ponto, a estratégia do governo à época não envolvia a “entrega” nacional aos países capitalistas. Vargas adotou uma postura de negociador com o capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que defendia a autonomia nacional. “A atração ao capital estrangeiro considerava-se fundamental ao desenvolvimento econômico, não havia disparidade de interesses entre a burguesia industrial e o capital externo [...]” (FONSECA, 1989, p. 404). A aceitação de capital internacional estava condicionada a regulamentações. Vargas defendeu em 1951 a efetivação das leis que limitavam o retorno dos lucros do capital estrangeiro investido no país. Para ele, sem essas regras haveria uma transferência de capital para o exterior. Dessa forma, o governo reforça sua política de autonomia ao capital estrangeiro sem negar sua importância. Ao longo de todo o governo essa postura aparentemente “contraditória” esteve presente. Demonstrou o alinhamento das intenções do governo sem que se deixasse de lado a realidade nacional e a conjuntura externa.

As relações de política externa Brasil-Estados Unidos tiveram, em 1953, um ponto de divergência. Com as eleições nos EUA tendo resultado na vitória de um governo de cunho conservador, foi malvista a criação da Petrobrás com perfil estatal. A postura nacionalista brasileira foi, em boa medida, responsável pela reversão das relações de apoio e financiamento de projetos. Apesar disso, Vargas não alterou seu discurso de atração ao capital estrangeiro.

Ainda que em discurso e ações o governo pregasse a integração do setor agrícola e industrial, quando se fazia necessário optar por um caminho na política cambial o governo dava preferência para a indústria. Assim, optou pela sobrevalorização do câmbio até meados de 1953 – favorecendo as importações sobre as exportações. Essa postura vai de encontro ao comportamento histórico de se fazer política econômica em prol da valorização do setor exportador (do café, principalmente) e de aporte às finanças do governo. A política cambial voltada a favorecer o setor industrial, portanto, incentivava as importações de bens já licenciados pelo governo e voltados a proteger a indústria nacional – dificultando a entrada de bens de consumo que já eram produzidos internamente e favorecendo a importação de bens de capital necessários à etapa seguinte do processo de industrialização. Mesmo mantendo um regime de câmbio fixo e sobrevalorizado, o governo falhou em termos de flexibilização na política de licenciamento para importações nos primeiros meses, gerando um resultado desfavorável na balança comercial (VIANNA, 1990a). Através das chamadas “operações vinculadas” (a importação de algum bem de consumo que não estivesse previsto pelas licenças poderia ser autorizada caso houvesse uma operação de exportação atrelada a ela), uma parcela da burguesia, prejudicada pela política cambial, poderia contornar as dificuldades impostas. Vargas condena essa prática e encerra tal concessão.

Como mencionado anteriormente, em 1953 as relações Brasil- Estados Unidos sofreram um abalo e parcela significativa do empréstimo previsto não ocorreu, agravando então os problemas no balanço de pagamento (balança comercial e de serviços deficitárias). Com o intuito de agradar os parceiros internacionais, política amplamente realizada ao longo de todo o governo, Vargas designou Osvaldo Aranha como Ministro da Fazenda. A postura de Aranha foi a de executar políticas econômicas ortodoxas a fim de sanar os problemas no balanço de

pagamentos e sinalizar controle sobre o problema inflacionário. Adicionava ao seu discurso a redução dos gastos públicos e o incentivo à contração monetária. Mesmo que tenha havido postura diplomática favorável às relações com os parceiros, Aranha não implementou grande parte daquilo que tratou em seu discurso.

Um dos instrumentos utilizados para colocar em prática essa “nova política econômica” é a Instrução 70 da Sumoc, criada em 1953. Suas principais modificações seriam em torno do controle cambial pelo Banco do Brasil e a introdução de leilões de câmbio com distinção dos produtos em categorias (VIANNA, 1990a). Tais medidas não interferiam no projeto desenvolvimentista do governo, apenas ampliaram o caráter de intervenção do governo, indo no sentido contrário à liberalização do mercado de câmbio. O “leilão de câmbio” daria prioridade aos bens que fossem importados para o setor industrial e agrícola. A Instrução 70 implementou, na prática, taxas de câmbio múltiplas – o que era condenado por organismos internacionais, como o FMI. Internamente, frações da burguesia continuavam divergindo do posicionamento de seletividade de importações. Entretanto, importadores entendiam que seria, ainda, um sistema mais brando do que a alternativa (o retorno das barreiras). Dessa forma, mesmo tendo alterado a política cambial, com certa desvalorização seletiva, o governo conseguiu manter a importação de bens essenciais ao seu projeto de desenvolvimento econômico.

Em 1954 o cenário externo volta a configurar-se como promissor e a atenção do governo volta-se para a economia doméstica para conter a pressão inflacionária - oriunda da expansão do crédito e da oferta de moeda, juntamente com o déficit público. (VIANNA, 1990a). O final deste mesmo ano vai ter como característica o baixo desempenho do café no mercado externo, contrariando as expectativas iniciais.

3.2 Governo Kubitschek

Ao final conturbado do governo Vargas, Café Filho toma posse do governo nesse período de transição. Com o intuito de estabilizar o cenário político ao final de 1954-1955, assume o Ministério da Fazenda Eugênio Gudim – de postura abertamente ortodoxa e com boas relações internacionalmente. Crítico ao modelo

desenvolvimentista, Gudin adota medidas contracionistas a fim de controlar pressões inflacionárias – defensor da redução dos gastos do governo propõe alterações orçamentárias e limitações à concessão de crédito realizadas pelo Banco Do Brasil. Para elevar a arrecadação fiscal apresenta medidas de aumento na carga tributária – medida impopular à época não garante aprovação no Congresso. Contava, no entanto, com a arrecadação via “ágios e bonificações” obtidos pela receita da Instrução 70 da Sumoc para financiar as despesas do governo. Como afirma Pinho (1990), Gudin seria o interlocutor do país no cenário internacional na busca por investimento privado. Diante da negativa de significativos empréstimos oficiais do governo norte-americano, obteve apoio de bancos internacionais a fim de conter a instabilidade cambial do período. Nesse contexto, a Instrução 113 da Sumoc veio sinalizar ao capital internacional ambiente econômico favorável. Por meio dessa medida adotada em 1955, a Cacex (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil) poderia liberar licenças para importação de equipamentos voltados à indústria já instalada em território nacional – o que, segundo Pinho (1990), atrairia o investidor externo que assim teria uma alternativa ao caminho via leilões de câmbio.

Descontentes com as políticas incentivadoras à captação de recursos via “ágios e bonificações”, o setor cafeeiro (de grande relevância política à época) passa a defender a substituição de Gudin e a revogação das medidas cambiais que prejudicavam o setor. Assume o Ministério da Fazenda, então, José M. Whitaker que era favorável à defesa do setor agrícola. Whitaker tem postura distante daquela adotada por Gudin e revoga as medidas monetárias contracionista diante de uma possível crise de liquidez. Contudo, sua pretensão de reformar o sistema cambial – em favor de desvalorização – não obtém aprovação no Congresso.

3.2.1 Situação política e projeto de governo

Juscelino Kubitschek apresentava, já em sua campanha, uma intenção de estimular o processo de desenvolvimento do país. Para tanto, ele apostava no estímulo à industrialização como medida efetiva para alterar a base produtiva do país. Em sua visão, a superação da fase agrária já estaria em curso. Assim, quando

assume a presidência em 1956, Kubitschek já apresenta seus objetivos formulados no Plano de Metas em um discurso reconhecidamente desenvolvimentista. Era uma proposta ousada que evidencia suas intenções desenvolvimentistas. “[O Plano de Metas] constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira”. (ORESTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 171) O projeto teve como origem esforços de programas de governos anteriores como os estudos realizados pela CMBEU e pelo grupo CEPAL/BNDE que, em distintos períodos, analisaram os principais problemas a serem enfrentados pela economia brasileira e a identificação de quais áreas poderiam apresentar um bom desempenho caso fossem estimuladas.

O Plano de Metas foi o mais amplo projeto de planejamento econômico que o país já teve. Os principais pontos do projeto seriam amplos investimentos nas áreas de energia, transporte e alimentação – pontos de estrangulamento já diagnosticados em relatórios anteriores. Como afirma Lafer (1975, p.35), “[...] a percepção de que existiam certas áreas de demanda insatisfeitas que estrangulavam a economia justificou basicamente o planejamento [nesses] setores [...]”.

Os setores de energia e transporte receberiam a maior parcela dos investimentos do Plano (71,3%), a cargo quase que exclusivamente do setor público. Para a indústria de base, foram previstos cerca de 22,3% dos investimentos totais, sob responsabilidade principalmente do setor privado (por vezes com ajuda de financiamentos públicos). (VILLELA, 2005, p. 55)

A execução do Plano de Metas envolveria a utilização de todos os instrumentos disponíveis pelo Estado. O ideal de desenvolvimento seria perseguido conjuntamente com todos os setores da economia. Para tanto, o financiamento do projeto contaria com ampla participação do setor público. Os principais instrumentos utilizados seriam a expansão monetária e a concessão de crédito, tanto para arcar com os gastos do setor público como para auxiliar o investimento realizado pelo setor privado. Nesse sentido, fica evidente que a pressão inflacionária seria uma questão ser enfrentada pelos formuladores da política econômica.

A situação política ao longo do governo foi de amplo apoio dos diferentes setores da economia – como empresariado industrial e parcelas da burguesia. Com a compreensão pelos formuladores de políticas econômicas de que o papel do Estado para o processo de desenvolvimento do país era fundamental já não havia

razões para incertezas sobre a estratégia a ser adotada. Nesse sentido, compreendia-se a total subordinação dos instrumentos econômicos em prol da realização do projeto de investimentos coordenados sob o Plano de Metas. Ao longo do período de governo de Kubitschek importantes transformações foram realizadas. Houve o crescimento da população urbana em relação à população rural com a ampliação da participação do setor industrial, acarretando a perda de espaço do setor agrário na estrutura produtiva nacional.

A herança negativa para o governo seguinte, todavia, é proporcional ao sucesso do Plano. Conforme Lafer (1975, p.49):

[...] os problemas gerados por ele [o Plano de Metas] ocasionados aos governos que se sucederam resultaram justamente do seu sucesso. De fato, o período Kubitschek esgotou, aparentemente, o modelo de substituição de importações, esgotando, conseqüentemente, as virtualidades de suas soluções administrativas [...]. Esta passa a exigir um universo mais complexo de técnicos [...].

3.2.2 Política interna: monetária e fiscal

A condução das políticas monetária e fiscal no Governo Kubitschek estavam à serviço da realização do Plano de Metas de maneira que foram utilizadas como instrumentos auxiliares à estratégia desenvolvimentista de governo. Assim, a emissão de moeda e a expansão de crédito estavam subordinadas ao projeto de investimentos do Plano de Metas. Cabe ressaltar que no período a condução da política monetária se fazia por meio de três autoridades: a Sumoc, o Banco do Brasil e o Tesouro. Suas atribuições estavam bem definidas, contudo, na prática, as críticas giravam em torno da expansão da moeda. As pressões por um controle maior da política monetária e uma reforma no sistema (como a criação do Banco Central) davam a entender que a coordenação entre as autoridades era falha – principalmente pelas atribuições do Banco do Brasil como autoridade monetária (assumindo funções de Banco Central à época) e como banco comercial (ORESTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Um fator agravante a esse cenário era a elevação dos déficits do governo com as estatais de transportes. Com a intenção de deixar os custos de mobilidade acessíveis aos projetos implementados no Plano de Metas, o governo subsidiaria a

atuação dessas empresas. Assim, qualquer mudança em relação ao custo de transporte sofria forte oposição das autoridades por representar possíveis cortes de emprego e elevação do custo dos projetos. Ficava sob responsabilidade do Estado arcar com os déficits e subsídios dessas empresas (ORESTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Com o foco voltado para a implementação dos projetos previstos pelo Plano de Metas, o processo inflacionário recebeu pouca atenção no período. A inflação elevou-se de 7% em 1957 para 24,4% em 1958 – considerando-se a variação do IGP (VILLELA, 2005). Como medida para solucionar a pressão inflacionária, o Governo tentou aprovar no Congresso o PEM, Plano de Estabilização Monetária, em 1958. O PEM seria aplicado em 2 etapas: na primeira, que se daria até 1959, haveria estancamento da aceleração de preços e proteção ao salário; e na segunda, que se daria a partir de 1960, haveria a contenção da expansão dos meios de pagamento. Todas essas medidas seriam aplicadas visando o alcance do equilíbrio no balanço de pagamentos e a manutenção de um patamar de preços internos. O programa também contaria com melhorias no sistema de arrecadação de impostos. A intenção seria obter credibilidade junto a instituições internacionais para que elas aceitassem a execução do Plano de Metas. As maiores dificuldades do PEM foram políticas, de diálogo entre o Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil e demais setores da base produtiva.

Diante dessas dificuldades, o governo não concretizou a contenção da expansão monetária. Isso em oposição às medidas sugeridas internamente pelo PEM e às sugestões ortodoxas do FMI para conter gastos internos e elevar preços como forma de saneamento das despesas públicas, contrair o crédito, revisar a reforma do sistema cambial de 1957 e eliminar o subsídio ao café. Em meio a um embate com a oposição e divergências de opinião dentro do próprio governo, rompe-se relações com o FMI. É nítida, então, a intenção de dar continuidade ao projeto do Plano de Metas ao custo de problemas econômicos que seriam deixados para o próximo governo. As possíveis saídas para sanar as contas públicas seriam elevar a arrecadação fiscal – o que seria feito de maneira pontual com impostos de categorias específicas, já que qualquer possibilidade de reforma tributária sofria restrições por causa de divergências políticas –, emissão de títulos da dívida pública

– a qual estaria limitada pela política de teto da taxa de juros – e a redução dos investimentos públicos. A alternativa de contenção de gastos não se fazia viável pelo posicionamento do governo em, se necessário, sacrificar a estabilidade econômica a fim de manter a continuidade dos projetos de desenvolvimento (ORESTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Assim, o financiamento do Plano de Metas deu-se via inflação devido à expansão monetária e de crédito.

3.2.3 Política externa e política cambial

A política cambial foi o instrumento de política econômica mais relevante utilizado pelos governos na década de cinquenta para a condução dos projetos propostos. Diversas reformas no sistema cambial foram realizadas a fim de compatibilizar a nova realidade econômica – muitas vezes forçada por mudanças conjunturais – com os projetos de incentivo à industrialização. Após a redução de eficácia das políticas cambiais das administrações anteriores, o governo, através da Sumoc, introduziu normativas adequadas à economia a fim de compatibilizar a viabilidade do projeto do Plano de Metas. A Instrução 113 da Sumoc foi implantada no governo Café Filho, no curto período de transição entre os Governos Vargas e Kubitschek (1954-1955) e estabelecia a concessão de licenças à importação sem a necessidade de cobertura cambial a artigos voltados à indústria nacional. Manteve-se até meados de 1957 quando foi elaborada uma nova política. Esta previa a reorganização das taxas múltiplas que eram aplicadas até então e a instituição de um sistema de amparo aos produtos nacionais. Estabeleceram-se então três categorias de produtos importados: Geral, Especial e Preferencial. Apenas a Preferencial não seria submetida ao sistema de leilões de câmbio, sendo concedida a produtos excepcionais como trigo, petróleo e alguns equipamentos.

O principal objetivo da instituição das novas categorias era refinar o sistema de concessões para importação de maneira a privilegiar os bens de capital e reduzir o incentivo aos bens de consumo importados. Isso vai ao encontro da estratégia do Governo de JK de dar continuidade ao processo de substituição de importações, ou seja, proteção e estímulo à produção nacional e proporcionar ao mercado interno bens de capital mais baratos. Dessa forma, alguns mecanismos dessa reforma

previam facilitar a entrada de produtos que, de fato, não teriam condições de serem produzidos nacionalmente, e a proteção concorrencial aos produtos que já constavam na pauta de produção interna. Ainda que tal mecanismo possa ter causado algum tipo de distorção no incentivo à indústria nacional – estimulando especificamente alguns setores industriais em detrimento de outros –, “[...] a reforma de 1957 implicou um aprofundamento do processo de substituição [de importações], na medida em que se alcançava estágios mais avançados na industrialização” (ORESTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p. 175).

A orientação da política externa brasileira na segunda metade da década de cinquenta seguiu a tendência de aproximação com os Estados Unidos. Em um cenário de Guerra Fria e polarização com a URSS, Kubitschek trava uma linha de diálogo com os EUA – que ainda sob um discurso conservador, demonstra relações parciais com a América Latina, afirmando que o desenvolvimento econômico destes países estaria ligado diretamente à condução de sua própria política interna, sendo eles responsáveis por tornarem-se atrativos aos investimentos do capital internacional. As relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos alteraram-se somente no início da década de 1960 com a nova conjuntura internacional – nesse contexto, ainda que os países da América Latina fossem economicamente problemáticos, a influência norte americana sobre eles, de maneira geral, seria de cunho estratégico diante da polarização que ameaçava avançar no continente.

4 O desenvolvimentismo nos governos Vargas e Kubitschek

As transformações as quais este trabalho se propõe a analisar devem ser vistas sob contexto do debate teórico retratado aqui sobre a época. A condução da política econômica em cada administração ocorreu sob influência das ideias econômicas que surgiram e se transformaram ao longo dos anos. A influência da teoria e a condução da política econômica, portanto, contribuíram ativamente para que houvesse a diversificação produtiva nacional, por meio do processo de substituição de importações, com crescimento e com a transição de um predomínio agrário para um industrial dinâmico.

O período que precede o qual estamos analisando, já retrata um movimento de mudança na estrutura produtiva nacional. Os dados trazidos por Baer (2002) retratam como estavam taxas as médias de crescimento nacional anuais totais no início dos anos vinte até 1945 e como foi o desempenho da indústria e da agricultura nesse período. “As taxas médias anuais de crescimento de 1920-29, 1933-39 e 1939-45, respectivamente, foram: agricultura – 4,1%, 1,7% e 1,7%; indústria – 2,8%, 11,3% e 5,4%; total – 3,9% 4,9% e 3,2%” (BAER, 2002, p. 60). Nota-se uma diminuição no crescimento da agricultura ao longo do período e uma grande oscilação no setor industrial. Baer (2002), mostra que a herança da Segunda Guerra Mundial não foi de um maior parque produtivo, e sim de um aumento em sua capacidade de produção. Nesse período, como já assinalado anteriormente, podemos notar que ocorreu a introdução do ideal de diversificação produtiva como algo necessário à economia nacional, tanto como tomada de consciência dos formuladores de política econômica como entendimento das elites nascentes no cenário nacional.

No Brasil, o debate do pensamento econômico envolveu de um lado a ortodoxia e do outro os defensores do que iria conceber-se como o desenvolvimentismo ao longo da década seguinte. A partir de 1944, houve um momento decisivo no início da evolução do pensamento desenvolvimentista brasileiro. O ponto mais influente para a condução da política econômica, que naquele momento assumia suas características ortodoxas sob o governo de Dutra, foram as restrições externas e a dificuldade de manter o equilíbrio no balanço de

pagamentos. Os formuladores da política econômica também levaram em conta a representação do país no comércio internacional.

Com produção majoritariamente agrário-exportadora, sua capacidade de exportar via-se debilitada, tendo em vista a diminuição da participação de produtos primários na produção industrial dos países centrais pelo desenvolvimento de técnicas capital-intensivas e pela baixa elasticidade preço e renda do café no mercado. Assim, a decisão de iniciar a diversificação da base produtiva foi tomada em um momento de tendência à redução de importações de bens primários quando a situação nacional se mostrava diante de desequilíbrio do balanço de pagamentos. Como aponta Bielschowsky (2004), até 1947 ocorreu uma contração da produção nacional e a partir do momento em que foi reorientada a condução da política econômica para a diversificação do aparelho produtivo nacional com tendências à industrialização, retoma-se o crescimento. De “1948 a 1952, a economia brasileira cresceu ininterruptamente a uma taxa média de cerca de 7% a.a” (MALAN et alii, 1977⁶ apud BIELSCHOWSKY, 2004, p. 319).

O ano de 1945 inicia com grande pressão inflacionária e começa a apresentar retração no desempenho: “[...] a agricultura passa por uma forte crise (taxa de crescimento negativo de 2,2%) a indústria alcança uma expansão apenas modesta (5,4%) e o PIB eleva-se em apenas 3,2%. A recuperação viria no ano seguinte, em que a taxa de crescimento seria de 11,6%” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 264). Em resposta às restrições externas e às pressões cambiais, ocorrem alterações na condução da política econômica.

Introduz-se o contingenciamento de importações com valorização cambial. Indiretamente, estava sendo aplicado um primeiro estímulo à produção industrial no governo Dutra. Após a relativa contração econômica até o ano de 1947, inicia-se o período de crescimento da economia nacional que segue até 1952, com média de crescimento em torno de 7% a.a. (BIELSCHOWSKY, 2004). A expansão do crédito somada às restrições à importação e à valorização do câmbio podem ser indicados como os fatores mais influentes no resultado do crescimento do PIB nos anos

⁶ MALAN, P. et alii. Política econômica externa e industrialização no Brasil (1932-52). Rio de Janeiro, IPEA / INPES, 1977.

seguintes a 1947, com orientação ao estímulo industrial. Segundo Vianna e Villela (2005) o PIB apresentou resultados de 9,7% de crescimento em 1948 e chegou a 7,7% e 6,8% em 1949 e 1950.

O estímulo à produção industrial no Governo Dutra não surgiu de um planejamento detalhado, e sim como resposta às restrições externas do período. Diante das limitações impostas pela conjuntura e da crescente demanda interna, tornou-se evidente a necessidade de estimular a produção interna e atenuar as políticas ortodoxas até então implementadas na economia. Neste momento ainda não havia consenso do empresariado a respeito das diretrizes econômicas que seriam necessárias para estimular a industrialização nem a perspectiva de real importância do assunto. O ponto de inflexão será a eleição de Getúlio Vargas que confirma, então, a acuidade do investimento no setor industrial e o imperativo de se introduzir o conceito de planejamento na economia nacional.

O debate teórico econômico coloca em destaque, no final do período do Governo Dutra, o papel desempenhado pelo Estado na economia, como formulador de projetos e planejador central. Percebia-se aos poucos uma necessidade, agora apontada pela classe empresarial, de um Estado capaz de implementar um “reaparelhamento econômico” – ampliação e complementação do parque industrial nacional. Tal postura começa a promover uma maior compreensão ideológica: a que o desenvolvimentismo se propõe. Será consolidado no governo seguinte o entendimento sobre as reais necessidades da economia nacional. (BIELSCHOWSKY, 2004)

4.1 Governo Vargas

O segundo momento em que Vargas assume a presidência, em 1951, representa, de certa forma, uma continuidade do trabalho realizado em seu primeiro governo. O cenário doméstico nesse momento é instável e há pressões inflacionárias e déficits fiscais. Pelo incentivo dado à industrialização no período de governo anterior, ainda que sendo apenas efeito das políticas implementadas para buscar saídas à restrição externa, gerou-se um entendimento de que o Estado deveria ser o concentrador de esforços (planejador e executor) do plano de

desenvolvimento. Diante das dificuldades internas, todavia, parte da opinião dos planejadores – como o Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha em 1953 – entende que há maior necessidade de sanear as contas públicas do que respaldar investimentos vultosos por parte do Estado (FONSECA, 1989). Esse conflito de ideias estará presente durante todo o período de governo. Faz-se relevante assinalar que parte dessa discordância provém de conflitos políticos, tendo em vista o comprometimento de Vargas em ampliar o acesso das camadas mais populares à distribuição de renda. Ainda que o cenário político tenha sido, dessa forma, muito instável, pode-se constatar grande empenho em levar a cabo os empreendimentos industrializantes a que Vargas se propôs.

No período que antecede o governo de Getúlio Vargas, houve um amplo debate em torno das concepções do desenvolvimentismo, sintetizado na controvérsia entre Roberto Simonsen e Eugenio Gudín. Além da influência da conjuntura nacional de que havia necessidade de planejamento a respeito dos rumos industrialização do país – o empresariado carecia de apoio para dar continuidade aos seus empreendimentos e naquele momento tudo convergia para que o Estado assumisse esse papel planejador, muito pela incapacidade de visão de longo prazo, pouca articulação e desinteresse do setor privado nacional. Diversos órgãos, instituições e grupos técnicos foram criados a fim de discutir e disseminar as ideias sobre os rumos da economia nacional.

Como assinala Bielschowsky (2004), as mobilizações geradas pelas comissões de trabalho surgidas na época, como a Missão Abbink e a Comissão Mista Brasil-EUA, a criação do BNDE e a formação da Assessoria Econômica contribuíram decisivamente para a evolução dos projetos desenvolvimentistas e a disseminação dos seus ideais. Nessa época já estavam sendo difundidas pelo Brasil e países vizinhos as teorias elaboradas pela Cepal e sua influência sobre a corrente desenvolvimentista nacional. Isso contribui para dar maior legitimidade e respaldo à atuação dos governos e sua participação tão determinante no desenvolvimento econômico/planejamento da economia nacional. As ideias desenvolvimentistas estavam em consonância com as necessidades do empresariado nacional, com as influências desenvolvimentistas e de caráter independente que estavam surgindo em

outros países do mundo, apoiadas por planejadores econômicos teóricos e instituições nacionais (BIELSCHOWSKY, 2004).

O projeto de industrialização a que Vargas se propõe implementar exige maior dinamismo na condução da política econômica ao deparar-se com uma estrutura mais intrincada da indústria nacional e a constante vulnerabilidade da economia às restrições externas. O cenário interno ao final do Governo Dutra revela grande instabilidade das finanças públicas – retomada das pressões inflacionárias, recorrentes na economia nacional, e desequilíbrios financeiros. Esse período havia sido marcado por mudanças na condução da política econômica – primeiramente de cunho ortodoxo e apoiado no desempenho do setor exportador, juntamente com grande perspectiva de afluxo de investimentos internacionais. Devido à conjuntura externa desfavorável seguida de frustrações sobre investimentos externos e aporte de capital internacional, foi necessário um realinhamento das expectativas. O governo adotou medidas restritivas à importação de produtos produzidos nacionalmente e condicionou a importação de bens a categorias mais importantes. Assim, o estímulo à indústria nacional ocorreu de maneira desintegrada – por não haver um planejamento mais específico quanto aos investimentos e incentivos.

O planejamento realizado pelo governo Vargas redirecionava-se ao projeto de continuação da industrialização nacional, promovendo o crescimento da economia com a realização de pesados investimentos em infraestrutura e base produtiva. A consciência por parte da equipe econômica a esse respeito fazia-se presente no contexto da evolução do pensamento desenvolvimentista no debate nacional. Já sob influência de um primeiro estímulo à industrialização ocorrida no governo anterior, o empresariado nacional apoiaria medidas de continuidade à proposta de substituição de importações já iniciada. Nos primeiros anos do governo Vargas ainda notamos uma reorientação para sanar as dificuldades internas tendo em vista a necessidade de estabilidade econômica para a implantação da segunda etapa de projetos. O programa econômico de Vargas, como vimos anteriormente, arcou com grandes dificuldades externas

A natureza da condução da política econômica de Vargas foi questão de debate na literatura. Alguns autores, como Vianna (1990), consideram que tenha havido forte tendência ortodoxa nas medidas para saneamento financeiro da

economia e que essa tendência se sobrepôs às intenções industrializantes do período. Por ter herdado do governo anterior uma economia interna problemática, Vianna (1990) considera que o governo tenha adotado estritamente medidas de política monetária e fiscal de austeridade como solução para o desequilíbrio das contas públicas. Para ele a proposta de Vargas para o governo era composta de duas fases muito distintas, a primeira seria apenas de estabilização econômica, no biênio (1951-1952), e a segunda fase seria de realização de projetos. Para a primeira fase, o projeto “[...] consistia fundamentalmente em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e dessa forma, acabar com a inflação” (VIANNA, 1990a, p. 123). Já a política fiscal estaria orientada para corte nas despesas do governo e a adoção de medidas que visassem elevar a arrecadação. Em conjunto com a adoção de políticas monetária contracionistas, ambas seriam medidas aplicadas com a finalidade de estabilizar a economia para a implantação dos futuros projetos. Para ele, a contenção de despesas do governo teria sido alcançada a partir de cortes nos investimentos, o que é contestado por Fonseca (1989).

Esse contraste de opiniões entre Vianna (1990) e Fonseca (1989) representa leituras distintas sobre o pensamento econômico da época quanto a influência da maior intervenção do Estado no direcionamento econômico. Mesmo sob forte restrição externa e crises cambiais, a orientação econômica durante o governo Vargas seguiu as diretrizes desenvolvimentistas de planejamento. Ainda que tenham sido necessários ajustes para saneamento das finanças internas, o governo Vargas pode ser caracterizado como um período de transição para a consolidação do estado desenvolvimentista. Na análise realizada por Baer (2002) observamos as mudanças que estavam em curso na economia do país. A distribuição setorial do PIB, entre 1953 e 1960, apresentou evidências da participação ativa da indústria, quando esta supera o setor agrícola no final da década de 1950. Em 1953 a Indústria representou 23,7% da composição setorial do PIB, enquanto naquele ano a participação da Agricultura foi de 26,1%. No final de 1960, a Indústria já alcançava 25,2% e a Agricultura reduziu sua participação para 22,6%.

A condução da política monetária refletiu o entendimento de Vargas a respeito das causas da inflação. Para ele, quanto maior o nível de atividade produtiva, maior

deveria ser a disponibilidade de meios de pagamento. O discurso de Vargas ao longo do período de governo foi em tom de conciliação entre as necessidades do país, a capacidade de buscar investimento externo e a postura diante da crítica. Dessa forma, ao receber as recomendações de instituições internacionais a respeito da condução da política econômica – devido ao aumento da pressão inflacionária e previsão de grandes projetos de investimento – Vargas tenta mostrar-se atento à estabilidade colocando Ministros da Fazenda com perfil conservador e capazes de implementar medidas de austeridade na economia. Todavia, por razões estratégicas recusa-se a reduzir os investimentos. Havia uma certa polarização no discurso de vários representantes de segmentos da economia, que diante da crise cambial defendiam uma reorientação da política econômica. O projeto de governo seguiu o modelo previsto: primeiro foram adotadas medidas saneadoras dos desequilíbrios internos e externos e foi dada continuidade ao projeto de industrialização nacional. Ao final do período de governo pode-se constatar que houve crescimento econômico, marcado por restrições externas e polarização no debate econômico.

O período de governo de Getúlio Vargas marca a expansão do pensamento desenvolvimentista e o entendimento a respeito da importância do planejamento econômico para promover o desenvolvimento nacional. As mudanças institucionais e a ampliação de investimentos para solucionar gargalos da economia foram o maior legado aos governos seguintes.

4.2 Governo Kubitschek

Ao assumir o governo em 1956, Kubitschek vê-se diante de uma conjuntura política favorável às intenções de implementação do projeto de desenvolvimento nacional sob o Plano de Metas – elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento no início do período de governo. Era consenso por parte da equipe econômica que as diretrizes desenvolvimentistas guiariam a condução da política econômica. O papel do Estado como planejador e executor do projeto encontrava apoio nos diferentes segmentos da sociedade – a referência da política a ser implementada pelo governo já estava traçada e a atuação do governo legitimada. A eleição de Kubitschek parecia consolidar as opiniões divergentes sobre um aspecto

de comum de busca pelo desenvolvimento nacional. Ficaria sob responsabilidade do Estado, então, a condução do projeto de industrialização do país. Além disso, governo contava com equipes de estudos e análises econômicas para balizar o andamento dos projetos de desenvolvimento.

O pensamento desenvolvimentista guiou a organização do governo e as propostas encampadas por ele. Tendo o Plano de Metas surgido a partir de estudos estratégicos de órgãos técnicos e comissões especializadas de governos anteriores como a Missão Cook (1943), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estado Unidos (CMBEU – 1953), ele dá continuidade ao projeto de industrialização nacional. A proposta de desenvolvimento nacional ganha a partir da ótica de Kubitschek um plano de governo de vulto inédito no país e, com ele, a perspectiva de elevação do padrão de vida da população. A leitura feita por Lafer (1975) de que o momento social do país exigia propostas de governo de desenvolvimento econômico vai ao encontro do que havia sido encaminhado por governos anteriores – ainda que apenas como respostas ao estrangulamento externo, como no período de governo Dutra, e como proposta de industrialização nacional, como no período de Vargas.

As mudanças transcorridas ao longo dos anos condicionavam a sociedade a abraçar a causa desenvolvimentista. Por isso a baixa resistência das diferentes classes sociais em relação ao planejamento e à atuação do Estado. Nesse sentido, os adeptos das teorias econômicas opositoras à corrente desenvolvimentista concentravam-se em pontos específicos da condução da política econômica. Dada a orientação de planejamento econômico amplamente fundamentada pelo projeto de governo sob o Plano de Metas, as observações cunhadas pela corrente neoliberal limitaram-se à reafirmação das necessidades de estabilização econômica – tendo em vista as fortes pressões inflacionárias e déficits no balanço de pagamentos. É nesse período que a corrente socialista retornou aos poucos ao ambiente político fazendo críticas às questões distributivas e nacionalistas (BIELSCHOWSKY, 2004). De maneira geral, a corrente desenvolvimentista balizou a condução da política econômica assim como esteve presente na implementação do projeto do Plano de Metas. Existiu ampla aceitação por parte do setor privado e industrial sobre as diretrizes econômicas propostas – tendo em vista a instabilidade política e

econômica dos anos anteriores. Nesse sentido, já não havia questionamento por parte da corrente neoliberal, era consenso a necessidade de se implementar os projetos de industrialização e conduzir as políticas econômicas de maneira a concretizar tal projeto.

Como assinala Lafer (1975), o Plano de Metas de Kubitschek foi elaborado em um momento de alteração na dinâmica da participação da população no cenário político – e a partir dessa percepção e da conjuntura do debate nacional – entende-se a necessidade de ampliação e aprofundamento da indústria no país. Segundo ele, nas palavras do próprio presidente, o Brasil não seria um país agrário por vocação, devendo, assim, dar prioridade à industrialização para que fosse ampliada a qualidade de vida da população. A concepção de um projeto de características únicas, ainda não observado na economia nacional e, estando especificado em documentos, possibilitou uma avaliação da sua viabilidade econômica, tornando o planejamento mensurável.

O Plano de Metas tem como fundamento técnico os relatórios elaborados por comissões técnicas de governos anteriores que estudaram a situação econômica do país nas décadas precedentes. Daí o entendimento, por parte da equipe técnica de que havia setores prioritários que deveriam receber maior investimento e planejamento. A elaboração do Plano de Metas teve como foco principal solucionar pontos de estrangulamento na economia principalmente nas áreas de energia, transporte e alimentação. Os projetos implementados por governos anteriores não abarcaram a totalidade de investimentos necessários para solucionar necessidades específicas desses setores e a aplicabilidade do incentivo à indústria ficaria comprometida caso tais áreas gargalos não fossem superados. Lafer (1975) evidencia que os estudos realizados pela equipe técnica demonstraram uma ampla percepção da dinâmica da indústria nacional. A partir da restrição externa houve um entendimento da necessidade de maior controle sobre a política de importação de bens até então exercida. Pela limitação das contas públicas e escassez de recursos, a substituição de importações desempenhou papel relevante e as áreas de indústria de base, energia e alimentação sofreriam impacto direto. A partir desse cenário deu-se o próximo passo à compreensão do funcionamento interno da economia e da demanda que tais setores gerariam. Isso demonstra, claramente, uma evolução no

aspecto técnico de planejamento e acompanhamento. Nas palavras de Lafer (1975, p. 36), emerge “[...] a percepção de interdependência da economia como um todo.” Segue daí a identificação da importância dos setores da mecânica e matéria prima elétrica derivadas do incentivo à indústria automobilística e da implementação do setor energético – focado na produção e refino de petróleo.

No quesito de compreensão da dinâmica social como um todo, dá-se um passo fundamental – volta-se a atenção para a capacitação da mão-de-obra. Tendo em vista tantos investimentos e a evolução da capacidade de produção nacional, adianta-se o planejamento da solução do gargalo educacional para a formação de mão-de-obra capacitada. Assim, “[...] o governo JK aprofundaria ainda mais o processo de substituição de importações, através do Plano de Metas” (VILLELA, 2005, p.50).

A condução da política interna priorizou o suporte aos projetos do Plano de Metas. Sem uma definição específica a respeito do financiamento dos projetos, o governo contava com a arrecadação fiscal, a expansão monetária e a atração de capital estrangeiro. É recorrente na literatura a percepção de que o financiamento dos projetos foi realizado às custas da estabilidade macroeconômica (VILLELA, 2005). O cenário econômico, então, foi marcado por elevadas pressões inflacionárias e o rompimento com órgãos internacionais que ditavam políticas de cunho ortodoxo para solucionar a questão.

O período iniciou-se com elevada taxa de inflação (24,4% em 1956 contra 12,4% em 1955), logrando-se, em 1957, contê-la a nível de 7%. Em 1958, porém, sobretudo a partir do segundo semestre, os preços começaram a disparar. Segundo o IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, a inflação alcançou 24,3% e, nos três anos seguintes, 39,5%, 30,5% e 47,7%, respectivamente. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 403).

Diante desse quadro, a tentativa de implementar o Plano de Estabilização Monetária em 1958 - primeiro haveria uma tentativa de contenção de preços e valorização salarial e, em seguida, contenção da expansão dos meios de pagamentos – encontra dificuldades na sua execução por dificuldades políticas.

A política cambial respondeu às restrições externas e foi condicionada em favor da defesa da produção nacional pela seletividade das importações. Foram necessárias reformas nas áreas cambial e tarifária, tendo em vista os desequilíbrios

recorrentes no balanço de pagamentos e a necessidade de ampliar a arrecadação do governo. A condução da política cambial do longo do período de governo significou uma oportunidade de atrair capital externo em um momento de vultosos investimentos. De acordo com a literatura, a política cambial foi o instrumento de política econômica mais utilizado ao longo da década de 1950, tendo em vista as dificuldades de ampliação de arrecadação fiscal e as divergências a respeito de uma política monetária expansionista (VILLELA, 2005).

Pode-se dizer que a relevância da política cambial encontra-se na amplitude de sua influência sobre a economia nacional – balanço de pagamentos, restrição de divisas, atração de investimentos externos e incentivo à produção nacional. Dessa forma pode-se compreender os impactos que as mudanças cambiais como as efetivadas pelas Instruções 70 e 113 da Sumoc nos governos Vargas e Kubitschek foram fundamentais à continuidade da implantação dos projetos do Plano de Metas, assim como para lidar com a escassez de divisas. Villela (2005, p. 54) ressalta, porém, que a Instrução 113 teve grande influência sobre a expansão da dívida externa nacional – de US\$1,0 bilhão ao final de 1955 a US\$3,4 bilhão ao término de 1960. Em contrapartida, tal política cambial teve impacto positivo no incentivo que promoveu à continuação do processo de substituição de importações, reorientando as importações à fase a qual se encontrava a indústria nacional que, até então, dava prioridade à produção de bens de consumo. Como Orestein e Sochaczewski (1990, p. 174) assinalam “ a indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960 em grande medida devido ao comportamento dos segmentos de ‘equipamentos e veículos’ e ‘equipamentos de transporte’⁷”.

Em relação ao período de governo de Juscelino Kubitschek e à implementação do Plano Metas, Orestein e Sochaczewski (1990) relatam que durante os anos de 1957-61 a taxa anual de crescimento do PIB ficou em torno de 8,2%. Isso significa, segundo o autor, que a elevação da renda per capita (de 5,1%) foi superior ao que havia sido programado para alcançar os objetivos do projeto. O sucesso do plano também é demonstrado por Villela (2005), que destaca o elevado

⁷ Conselho Nacional de Economia, Exposição, 1960, quadro XIV e *Programa Estratégico. Diagnóstico do Setor Industrial* 1967.

crescimento do PIB. Segundo ele, após pouco crescimento do PIB em 1956 devido ao fraco desempenho do setor agrícola, nos anos seguintes, entre 1957 e 1960, o crescimento da economia nacional girou em torno de 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%, ainda restando sobras do bom desempenho do Plano de Metas, aquecendo a economia para o ano seguinte (1961) no qual o crescimento girou em torno de 8,6%.

Ao final do governo, então, Kubitschek entrega um país com uma economia mais estruturada e dinâmica. A implementação dos Projetos do Plano de Metas condicionou a maior interdependência dos setores a respostas efetivas ao aumento da demanda da própria dinâmica econômica. Ainda que tenha ressaltado durante o governo que o país não tinha vocação agrária, reconheceu que as mudanças estruturais que estavam em curso demandavam respostas imediatas do setor agrícola – tanto pelo peso no setor de exportações nacional como abastecedor de uma sociedade em transição que iniciava sua etapa urbana. Dessa forma, o incentivo aos transportes e a superação dos gargalos de escoamento da produção agrícola contribuem ao entendimento de sua percepção de estímulo ao desenvolvimento nacional. Ainda que não tenha escolhido um projeto de incentivo global à industrialização e tenha favorecido setores específicos da economia, compreendia a importância das transformações que estava incentivando e apresentava soluções que antecederiam as demandas da sociedade.

5 Conclusão

Em um momento político de amplo debate a respeito dos caminhos a serem seguidos pela economia nacional em direção ao desenvolvimento e com grande participação dos setores da sociedade, a atuação dos governos de Vargas (1951-1954) e Kubitschek (1956-1960) representa um período de grandes transformações. Do ambiente social emanava a necessidade de planejamento para que o país fosse conduzido ao desenvolvimento tão almejado. O debate teórico desse período no Brasil deu-se em torno do papel desempenhado pelo Estado na economia. Aqueles que defendiam a corrente neoliberal, na figura de Gudin iam ao encontro da tendência mundial daqueles anos de defender a eficiência alocativa do mercado. No Brasil, não era consenso entre os defensores da corrente o nível de investimento ideal que deveria ser praticado pelo Estado nas áreas de infraestrutura básica, mas defendiam constantemente medidas ortodoxas para sanear os desequilíbrios internos e incentivar a redução dos investimentos do Estado. De certa forma, medidas contracionistas de política monetária e fiscal foram necessárias para conter pressões inflacionárias e o déficit fiscal, todavia em ambos os governos analisados tais medidas não se sobrepuseram aos projetos desenvolvimentista traçados.

O incentivo ao desenvolvimento econômico nacional foi o protagonista na condução da política econômica. Então, indo ao encontro da postura dos chefes de Estado e suas equipes estavam os teóricos desenvolvimentistas. Essa corrente de forte peso na América Latina com representantes como Furtado, Prebisch e demais economistas da Cepal apoiavam a liderança do Estado no planejamento econômico, desempenhando papel de incentivador da industrialização nacional – tanto no gerenciamento de recursos como na atuação de proteger o mercado interno.

O pensamento desenvolvimentista ganhara espaço entre os formuladores de política econômica com maior poder de influência a partir do Governo Vargas e alcançou seu ápice na condução do governo por Kubitschek. Enquanto Vargas defendia os ideais estruturalistas como justificativa para sua política econômica, Kubitschek contava com maior abrangência da defesa da participação do Estado como planejador – encontrando apoio em diversos setores da economia nacional. Estava sob influência desenvolvimentista o projeto de continuação do processo de

substituição de importações quando atinge seu ápice no governo de Kubitschek e seu projeto de Plano de Metas de desenvolvimento da indústria e determinados setores de infraestrutura nacional como transportes, energia e indústria de base.

A condução da política econômica nesse período esteve diretamente relacionada às restrições externas e as tentativas de estabilização interna. Influenciados pelo debate econômico do período, os formuladores de política econômica condicionaram o instrumental econômico em prol da diversificação da base produtiva. A tentativa de Vargas de estabilizar os desequilíbrios internos para posteriormente dar continuidade aos projetos industrializantes não obteve o sucesso planejado – pelas dificuldades de obter financiamento externo e pelas constantes crises de balanço de pagamento e uma derradeira crise cambial. A condução da política econômica realizada por Vargas encontrou ao seu final forte oposição política. Ainda que alguns Ministros da Fazenda tenham se empenhado em manter uma busca pelo equilíbrio interno e sinalizar ao capital estrangeiro o retorno da estabilidade, a defesa de maior inserção da população no sistema econômico provocou o acirramento entre a oposição e o governo, tornando-o inviável ao seu término.

Kubitschek herda desse conflito político de Vargas uma conjuntura favorável às suas propostas de desenvolvimento e a ênfase em determinados setores da economia. São notórios a grande contribuição das transformações institucionais conduzidas por Vargas e o crescimento da influência desenvolvimentista da Cepal sobre o governo e diversos setores da economia. A criação de diversas instituições para melhor avaliação e condução de projetos juntamente com a criação de comissões a fim de diagnosticar gargalos da economia nacional foram decisivos na elaboração posterior do Plano de Metas de Kubitschek. Quando este assume o governo, utiliza-se de todo instrumental econômico para realizar os projetos propostos, mesmo às custas de importantes restrições econômicas.

O período de 1951 a 1960 foi marcado por inúmeras transformações econômicas no país. Assim como foi um período de fortalecimento do ideal desenvolvimentista e das principais teorias do pensamento econômico brasileiro. As bases do pensamento desenvolvimentista foram lançadas e o Estado assumiu papel central no planejamento econômico e a condução do processo de industrialização.

Nesses dois governos nunca houve o abandono ao setor agroexportador, ocorreu uma diversificação da base produtiva nacional a qual se favoreceu pela demanda reprimida do mercado interno e recebeu auxílio, no auge do processo, de um governo centralizador de decisões que trabalhava sob uma ideologia desenvolvimentista para superar o atraso. Mas, principalmente, foi um momento de amplas transformações na base produtiva nacional com o aumento de importância e consolidação da indústria nacional, quando todos os setores econômicos também desempenharam papel relevante. Foi, sem dúvida, um período muito dinâmico com transformações produtivas e sociais.

Com a influência do pensamento desenvolvimentista, os formuladores de política econômica utilizaram o instrumental econômico disponível a fim de propiciar maior estímulo à industrialização. Dessa forma, a restrição as importações e o incentivo a melhorias na infraestrutura e superação de gargalos estavam sob a busca pelo desenvolvimento nacional. O instrumental econômico foi crucial à condução desses mecanismos que incentivaram a maior complexidade da estrutura produtiva nacional e foram consolidadoras do desenvolvimento industrial nacional. Deixando de lado o papel exclusivo de fornecedor de insumos agrícolas, o país reitera a importância do setor agrícola para o novo quadro urbano nacional e fornece, assim, condições para o crescimento industrial e dá suporte às demais transformações econômicas à época.

Esse período manteve constantes níveis de crescimento ao longo de toda a década revelando a efetividade da condução da política econômica na consagração da proposta de desenvolvimento abarcada pelo Estado seus representantes. A composição setorial do PIB, como revela a literatura, transforma-se ao longo da década com maior peso sendo alcançado pelo setor industrial em detrimento do setor agrícola, com maior participação da indústria de transformação. O sucesso do Plano de Metas foi obtido, por exemplo, ao ampliar a capacidade de oferta de energia e solucionar gargalos da mobilidade nacional. Fica, assim, evidente a elevação do dinamismo da capacidade produtiva e maior integração entre os setores da economia, nesse momento de elevada interdependência entre produção e infraestrutura. Observa-se, então, que a teoria desenvolvimentista foi a principal influência sobre o processo de industrialização nos períodos analisados. Não

somente havia uma conscientização por parte da sociedade, classes industriais e burguesia de maneira geral, como a postura dos formuladores de política econômica estava voltada para dar continuidade ao processo de industrialização como meio de direcionar o país ao desenvolvimento.

Referências

BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e futuro do desenvolvimentismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 248-282.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

LAFER, C. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: MINDLIN, B. (Org.) **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 29-50.

LESSA, C. Entrevista com o economista Carlos Lessa. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.2, n. 1, p. 165-174, 1981.

ORESTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1990**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 171-195.

PINHO, D. M. O interregno Café Filho: 1954-1955. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 151 - 169.

SIMONSEN, R. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2010.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEIXEIRA, A.; MARINGONI, G.; GENTIL, D. L. **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília: IPEA, 2010.

VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1990**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 123-150.

VIANNA, S. B; VILLELA, A. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 21-43.

VILLELA, A. Dos anos dourados de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 45-68.