

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

EDUARDO MOREIRA THOMÉ

**A ERA DE OURO DO DESENVOLVIMENTISMO TROPICAL: PLANEJAMENTO E O
SETOR EXTERNO NO PLANO DE METAS**

Porto Alegre

2016

EDUARDO MOREIRA THOMÉ

**A ERA DE OURO DO DESENVOLVIMENTISMO TROPICAL: PLANEJAMENTO E O
SETOR EXTERNO NO PLANO DE METAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Moreira Thomé, Eduardo

A Era de Ouro do Desenvolvimentismo Tropical:
Planejamento e o Setor Externo no Plano de Metas /
Eduardo Moreira Thomé. -- 2016.
81 f.

Orientador: Ivan Colangelo Salomão.

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, 2016.

1. Plano de Metas. 2. Governo Juscelino
Kubitschek (1965-1961). 3. Taxa de Câmbio. 4. Setor
Externo. I. Colangelo Salomão, Ivan, orient. II.
Título.

EDUARDO MOREIRA THOMÉ

**A ERA DE OURO DO DESENVOLVIMENTISMO TROPICAL: PLANEJAMENTO E O
SETOR EXTERNO NO PLANO DE METAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão – Orientador
UFRGS

Profa. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
UFRGS

Para Ana Maria e Cylon, eternamente em meu coração.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao contribuinte anônimo, se vocês não pagassem seus impostos esta Universidade não seria viável.

Não se pode deixar passar em branco o trabalho de todos os funcionários terceirizados, servidores e professores da UFRGS. Agradeço pelo esforço e dedicação de vocês na construção, dia após dia, desta Universidade.

Para todos os professores que tive o prazer de cruzar pela vida, pelo empenho e dedicação nos seus ensinamentos. Vocês foram fundamentais na minha construção intelectual e como ser humano.

Ao orientador, Prof. Dr. Ivan Salomão, por toda sua paciência e dedicação neste ano que passou.

Para as orientadoras, Clarisse Castilhos e Fernanda Sperotto, e os demais pesquisadores que convivi enquanto bolsista de iniciação científica na Fundação de Economia e Estatística.

Aos queridos amigos do colégio Pastor Dohms. A importância da nossa amizade é indescritível. Vocês moram no meu coração.

Aos amigos da Faculdade, cuja companhia nesses últimos anos tornaram essa jornada repleta de memórias. Os churrascos e jantas na casa do Felipe, jamais serão esquecidos.

Para todos os meus familiares que me incentivaram e estiveram presentes, inclusive aqueles que já não estão mais entre nós, sou eternamente grato pelo amor de vocês.

Aos meus genitores, Rosana e Belisario, e a “mana”, Elisa, o amor, carinho e suporte de vocês são a fundação da minha vida.

Para uma das pessoas mais especiais que estou tendo o prazer de conhecer, Amanda Fontanelli, a palavra “amor” não é suficiente para caracterizar o que eu sinto por ti. Que juntos possamos superar qualquer tipo de barreira.

“Juscelino transmitiu a esperança, *obrigação de todo homem público*. Pois, sem esperança, como será possível construir, criar, participar, acreditar em seu próprio país? Sem esperança no futuro estaremos sempre ressentidos ou aparvalhados, ‘estrangeiros em nossa terra’” – Maria Victoria Benevides.

"¿Te das Cuenta, Benjamín? El tipo puede cambiar de todo: de cara, de casa, de familia, de novia, de religión, de Dios. Pero hay una cosa que no puede cambiar, Benjamín. No puede cambiar de pasión." – El Secreto de sus Ojos.

RESUMO

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) tem importância central para a história econômica do Brasil por inaugurar uma nova etapa do Processo de Substituição de Importações surgido no início do século XX e fortalecido a partir de 1930. Este trabalho tem por objetivo analisar o planejamento e as políticas econômicas empregadas durante o governo JK para a realização do Plano de Metas. Para isso, analisa-se a condução da economia a partir da Revolução de 1930 e da mudança da dinâmica econômica em direção ao setor industrial. Expõem-se, também, as principais propostas de planejamento e comissões de estudos que surgiram entre 1930 e 1955 as quais influenciaram a formulação do Plano de Metas. Por fim, e como principal contribuição deste estudo, discorre-se acerca da taxa de câmbio e, principalmente, da influência e das limitações do setor externo da economia brasileira no que tange à implementação do plano. Dessa forma, buscou-se questionar se as políticas econômicas de JK estavam assentadas em bases frágeis em relação a alguns dos fundamentos macroeconômicos.

Palavras-chave: Plano de Metas; Governo Juscelino Kubitschek (1965-1961); Taxa de Câmbio; Setor Externo.

ABSTRACT

Juscelino Kubitschek's (1956-1961) administration is important to Brazilian economic history because he inaugurated a new stage in the Import Substitution Process, which emerged at the beginning of the 20th century and was strengthened after 1930. This paper analyses the planning process and the economic policies adopted during the JK government to accomplish the Target Plan. In order to do so, is brought to light the shift of the economic dynamics to the industrial sector after the 1930's Revolution. Also, the main planning proposals and the joint study commissions that emerged between 1930 and 1955, which influenced the formulation of the Target Plan was analyzed. Finally, as the main contribution of this study, are discussed the exchange rate and the influence and limitations of the external sector of the Brazilian economy regarding the implementation of the plan. In this way, it was questioned if the economic policies of JK government were based on fragile macroeconomic foundations.

Keywords: Target Plan; Juscelino Kubitschek (1965-1961); Exchange Rate; External Sector.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos destinados aos setores contemplados pelos projetos da CMBEU (milhares de dólares e cruzeiros).....	37
Tabela 2 – Investimentos requeridos pelo Plano de Metas 1957/1962.....	44
Tabela 3 – Investimento Bruto em Transportes como % do PIB.....	49
Tabela 4 – Produção de Tratores (unidades).....	51
Tabela 5 – Produção da Indústria Automobilística entre 1957/1960.....	52
Tabela 6 – Índice de Nacionalização.....	52
Tabela 7 – Equipamentos para a Geração de Energia Elétrica - Demanda Provável para o Período 1961/71 e Produção Estimada, para o mesmo Período, com Base nos Planos de Ampliação (toneladas).....	53
Tabela 8 – Produção e Importação de Máquinas Ferramentas.....	54
Tabela 9 – Dívida externa brasileira e indicadores de solvência externa (1950-1962) (US\$ milhões).....	56
Tabela 10 – Investimento direto estrangeiro via Instrução 113 da SUMOC e pela Reforma Cambial de 1957 (1955 e 1963) (US\$ milhões).....	57
Tabela 11 - Índice Geral de Preços (dez/dez) (1950-1962).....	59
Tabela 12 – Déficit de caixa do Tesouro e seu financiamento (1956-1960) (bilhões de cruzeiros correntes)	60
Tabela 13 – O papel café na economia brasileira (1945-1960).....	68
Tabela 14 – Balanço de pagamentos brasileiro (US\$ milhões).....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BP – Balanço de Pagamentos
CACEX-BB – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CARED – Caixa de Redesconto
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CPA – Conselho de Política Aduaneira
CREAI-BB – Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
DASP – Departamento Administrativo do Setor Público
EUA – Estados Unidos
EXIMBANK – Export-Import Bank
FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRE – Fundo de Reparamento Econômico
GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GEICON - Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval
GEIMAPE - Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE – Investimento Direto Externo
JK – Juscelino Kubitschek
LT – Letras do Tesouro
OPA – Operação Pan-Americana
PEOPADN – Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PNRE – Plano Nacional de Reparcelhamento Econômico

POE – Plano de Obras e Equipamentos

PSI – Processo de Substituição de Importações

SALTE – Saúde, Alimentação, Transportes e Energia

SESI – Serviço Social da Indústria

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

TVC – Teoria das Vantagens Comparativas

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	OS PRIMÓRDIOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	18
2.1.	APONTAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (PSI).....	18
2.2.	DESENVOLVIMENTO E INTERVENÇÃO: A INDUSTRIALIZAÇÃO NA ERA VARGAS (1930-1945).....	24
2.3.	O PLANEJAMENTO NA ERA VARGAS.....	30
2.4.	O PLANO SALTE (1949-1954).....	32
3.	O PLANO DE METAS.....	36
3.1.	A CONCEPÇÃO DO PLANO DE METAS.....	36
3.1.1.	A COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1951-1953).....	36
3.1.2.	O GRUPO MISTO BNDE-CEPAL.....	40
3.2.	A OPÇÃO PELO CRESCIMENTO.....	41
3.3.	AS BASES DO PLANO DE METAS.....	43
3.4.	AS METAS E OS RESULTADOS.....	47
4.	A POLÍTICA ECONÔMICA DO PLANO DE METAS E O SETOR EXTERNO DURANTE O GOVERNO JK.....	55
4.1.	ECONOMIA POLÍTICA DO PLANO DE METAS.....	55
4.2.	A TAXA DE CÂMBIO.....	61
4.3.	O SETOR EXTERNO NO GOVERNO JK.....	65
4.3.1.	O PREÇO INTERNACIONAL DO CAFÉ E O BALANÇO DE PAGAMENTOS.....	67
4.3.2.	A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA.....	71
5.	CONCLUSÃO.....	75
	REFERÊNCIAS.....	79

1. INTRODUÇÃO

O objetivo central do trabalho recai sobre a análise do planejamento industrial e as políticas econômicas envolvidas para a viabilização do Plano de Metas e as adaptações das diretrizes do Plano frente as adversidades enfrentadas durante o período. Os objetivos secundários analisam a intencionalidade da política industrializante após a Revolução de 1930 e o desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro, as propostas de planejamento anteriores ao Plano de Metas e aquelas que contribuíram diretamente na sua formulação e se os setores contemplados pelo plano atingissem seus objetivos.

A Revolução de 1930 representou uma mudança no poder, as oligarquias agroexportadoras não comandariam mais os rumos da economia. A entrada de Getúlio Vargas na Presidência da República em 1930 iniciou o período do nacional desenvolvimentismo¹, marcou a tomada de decisões a favor da industrialização.

Nesse período ocorreu o que Furtado (2007) denominou de “deslocamento do centro dinâmico”, onde o centro econômico passou a ser o meio urbano e industrial voltado ao mercado interno e não mais o rural exportador de commodity voltado para o mercado externo.

Conforme Fonseca (2003a) denota-se o aspecto institucional durante a Era Vargas (1930-1945) revelando a intencionalidade da política industrializante logo após a Revolução de 1930, discordando da não intencionalidade de Furtado (2007). Já para Bastos (2004), no Estado Novo (1937-1945) evidencia-se o desenvolvimentismo associado, cujo principal expoente foi a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que utilizou capital norte-americano.

O caráter da consciência em torno da industrialização do país pode ser visto nas mais diversas tentativas de planejamento econômico, principalmente após 1940, em parte influenciadas pela eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Nesse período surgem propostas (Relatório Simonsen, 1944-1945), diagnósticos (Missão Cooke, 1942-1943; Missão Abink, 1948 e; a Comissão Mista Brasil-EUA, 1951-1953), ou tentativas de controlar o processo orçamentário, como no caso do plano SALTE (1949-1954).

¹ De acordo com Fonseca (2015, p. 28), define-se o conceito de desenvolvimentismo como “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.”.

Também surgem medidas voltadas exclusivamente para alguns setores (por exemplo, os casos do petróleo e do café) (LAFER, 2002).

Para a manutenção do desenvolvimento econômico iniciado em 1930 até o Governo Vargas (1951-1954) enfrentavam pontos de estrangulamento, resultado da falta de investimentos no setor de infraestrutura, principalmente nos de energia e transportes.

São dos pontos de estrangulamento que surge o Plano de Metas, voltado a atacar os setores que travavam o crescimento e o desenvolvimento econômico brasileiro. O Plano também atuava nos pontos de germinação que serviriam como indutores da atividade econômica como nos casos da indústria naval e automobilística.

A partir do exposto, busca se analisar as principais propostas de planejamento durante a Era Vargas, o Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional (PEOPDN) e o Plano de Obras e Equipamentos (POE) e durante o Governo Dutra (1946-1951), o Plano SALTE (1949-1954).

Entrando na análise do Plano de Metas serão abordados os principais trabalhos que influenciaram a formulação do mesmo, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) (1951-1953) e o Grupo Misto entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Também serão abordados os setores contemplados (energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação) o corpo técnico envolvido nos órgãos públicos de ponta (BNDE, SUMOC, Banco do Brasil, Ministério da Fazenda) e nos grupos executivos (grupos responsáveis por administrar os investimentos privados em determinados setores, formados por empresários e representantes dos órgãos públicos), ambos responsáveis por atingir as metas. Também será levantado o pacto social pela escolha do crescimento que levou a adoção do Plano.

Analizar-se-á a política econômica envolvida na consecução do Plano de Metas. A escolha pelo financiamento inflacionário, resultado de sucessivos déficits públicos. E a indução dos Investimento Direto Externo (IDE) através da taxa cambial, principalmente pela complementariedade das Instruções 70 e 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e da reforma cambial de 1957. Por fim, a tentativa de se atrair investimento externo público pela Operação Pan-Americana.

Será levado em consideração o contexto internacional do Governo JK. Serão evidenciados o balanço de pagamentos (BP) brasileiro e a crise nos preços internacionais do café e a Operação

Pan-Americana (OPA), encabeçada por JK, que visava a entrada de capitais públicos norte-americanos para o desenvolvimento latino-americano, mas principalmente o brasileiro.

Levanta-se, então, o seguinte questionamento: a política econômica do Plano de Metas estava assentada em bases frágeis? De forma que, a escolha pelo financiamento inflacionário, a entrada de IDE através das Instruções 70 e 113 da SUMOC e a entrada de dólares apoiada nas exportações de café, representaram dificuldades a serem superadas pelo Governo JK e revelaram a mudança da política econômica durante o andamento do Plano.

Portanto, a opção pelo financiamento público via inflação, reflexo da impossibilidade de realizar uma reforma tributária e consequência de sucessivos déficits públicos, provocaram políticas de contenção de preços para não gerar revoltas sociais. A taxa de câmbio, através da complementação Instruções 70 e 113 da SUMOC, foram fundamentais para o PSI ao incentivarem o IDE sem que houvesse cobertura cambial, mas favoreceram às indústrias estrangeiras em detrimento das nacionais, entretanto a reforma cambial de 1957 amparou os produtores através da lei do similar e tarifas *ad valorem* sob produtos importados. Os declinantes preços do café afetaram o BP e influenciaram na investida de JK para obtenção de investimento externo público através da OPA. Esses elementos revelam a fragilidade na formulação da política econômica do Plano de Metas.

Para responder a essa questão será feita uma revisão da literatura, através de pesquisa bibliográfica. Serão utilizadas tabelas a fim de auxiliar a compreensão e visualização dos dados do período analisado entre 1930-1961.

O estudo desse período da economia brasileira serve para compreender as transformações ocorridas no âmbito econômico que acabaram por afetar a continuidade do Processo de Substituição de Importações (PSI) brasileiro, dando ao mesmo o prosseguimento para uma nova fase. O Plano de Metas, portanto, estava voltado “explicitamente em acelerar o desenvolvimento econômico, como forma de transformar estruturalmente o país.” (VILLELA, 2011, p. 27).

O trabalho está organizado, além desta introdução e da conclusão, em mais três partes. O primeiro capítulo aborda os apontamentos teóricos do PSI, o período da Era Vargas, a sua consciência industrializante e o desenvolvimentismo associado, por fim, o Plano SALTE (1949-1954).

O segundo capítulo, descreve os dois trabalhos que influenciaram diretamente o Plano de Metas, a CMBEU e o Grupo Misto BNDE-CEPAL, o seu planejamento, as metas e os resultados.

Também serão explanados os motivos que levaram a manutenção do crescimento econômico em meados da década de 1950 frente às adversidades econômicas que a economia brasileira atravessava naquele período.

No terceiro capítulo, caberá analisar a política econômica do período, especificando o principal instrumento para a sua efetivação, a taxa de câmbio. O contexto externo através da crise nos preços internacionais do café e do balanço de pagamentos e, por último, a OPA.

2. OS PRIMÓRDIOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Neste capítulo serão analisados os aspectos teóricos do Processo de Substituição de Importações (PSI), a industrialização e o início do PSI no Brasil. Além disso, as principais tentativas de planejamento econômico durante a Era Vargas (1930-1945) e o Plano SALTE (1949-1951) no Governo Dutra (1946-1951).

2.1. APONTAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (PSI)

A participação do estado de forma direta no processo de industrialização brasileiro ocorreu a partir de 1930 até 1980. O desenvolvimento brasileiro surge para a superação do atraso em relação aos países industrializados. A industrialização era vista como uma ferramenta para melhorar as condições de vida da população (LAUTERT, 2012).

A dinâmica econômica dos países da América Latina, estava centrada no modelo agrário-exportador. Este modelo determinava grande parte da renda nacional e, através das divisas obtidas, da possibilidade de importar bens finais, os quais supriam as necessidades da demanda interna.

As diferenças entre as economias centrais (industrializados) e periféricas (subdesenvolvidos)² ficam visíveis quando analisados os setores importadores e exportadores das mesmas. No caso do setor exportador das economias centrais, ele contribui, mas não determina, o crescimento da renda e do produto nacional. Nos países periféricos, entretanto, o produto e renda nacionais dependem, em grande parte, do setor exportador de bens primários.

Nota-se, que nos países centrais não há uma diferenciação entre a produção voltada para o mercado interno e o externo. Além disso, há uma diversificação da pauta produtiva. Porém, o setor externo das economias periféricas ocorre uma especialização na produção de poucas commodities (TAVARES, 1972).

Analisando-se as importações, os países centrais buscam atender as demandas por matérias-primas e artigos de alimentação dos quais não supriam internamente. Ao passo que os

² A separação entre os países centrais e periféricos surge com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ver Fonseca (2003b).

periféricos importavam manufaturas para o consumo interno, bens intermediários e de capital necessários para a industrialização. Sendo que a exportação dos bens primários permitia a importação dos demais bens. Portanto, nas economias periféricas a dinâmica econômica, a renda e o produto nacional dependiam diretamente do setor exportador especializado na produção de commodities, revelando um caráter dependente das economias periféricas, principalmente as latino-americanas (TAVARES, 1972).

Essa dependência do modelo agrário-exportador começou a ser revertida, com maior expressão, a partir da década de 1930, mesmo assim a tendência de reversão na América Latina pode ser percebida a partir de 1914 com a Primeira Guerra Mundial, mas com menor impacto.

As restrições externas impostas entre a Primeira Guerra Mundial e a crise 1929, provocou mudanças nos preços relativos, afetando a demanda por bens importados. Assim, provocando o aumento da demanda por esses mesmos bens só que produzidos internamente, incentivando a produção dos mesmos. Esse movimento deu início ao Processo de Substituição de Importações (PSI) (TAVARES, 1972).

Com a retomada da economia mundial e a recuperação dos países latino-americanos pós crise de 1929, registrou-se que o nível de importações desses países não voltou ao patamar pré-crise. Dessa forma, incentivando a substituição de importações. No caso brasileiro, a Revolução de 1930 e a crise de 1929 incentivaram a industrialização do país.

Evidenciando o caráter substitutivo de importações, caracterizado pelo que Raul Prebisch e Celso Furtado, economistas da CEPAL, denominaram de teoria dos choques adversos, em que os países periféricos se industrializariam a partir das crises no setor exportador, voltando-se para o mercado interno. A especialização dos países seguindo a Teoria das Vantagens Comparativas (TVC) no modelo agroexportador condenava essas nações ao subdesenvolvimento, as crises externas aturariam como uma saída para o desenvolvimento (FONSECA, 2003b).

Segundo Tavares (1972) a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929, atuaram como restrições externas a esse grupo de países. Para ela, havia dois tipos de restrições: a absoluta e a relativa. A absoluta se denota pela capacidade declinante ou estaque na importação de bens, comumente relacionada as crises internacionais que reduzem as trocas entre países, afetando a exportação de commodities. A relativa, a capacidade de se importar bens crescem, mas abaixo das taxas de crescimento do produto do país.

Ao analisar separadamente ambas as restrições, a autora observa que o caso absoluto ocorreu entre a crise de 1929 e o início da Segunda Guerra Mundial. A capacidade de importação de diversas economias mundiais declinaram, forçando os países da região a entrarem na substituição dos bens antes importados, visto que a economia mundial se encontrava em recessão. Nesse momento, acabaram sendo substituídos os bens de consumo finais não duráveis, no caso brasileiro substituíram-se os bens intermediários e de capital.

O caso relativo das restrições pode ser visto na década subsequente à guerra, onde há uma melhoria no setor exportador e a continuação da expansão da atividade industrial desses países, permitindo a melhora nos termos de troca. A reversão da tendência de valorização do poder de compra das exportações ocorreu após 1954, quando os termos de troca entre dos países periféricos com os centrais declinaram (TAVARES, 1972).

Mesmo com o impacto causado pela diminuição das exportações, a recuperação desses países frente a crise de 1929 ocorreu em menor tempo do que nos países centrais. A retomada da dinâmica econômica foi favorecida pela adoção de medidas como controle de importações, financiamento para a compra ou excedente dos estoques das commodities e desvalorização cambial. Essas medidas foram tomadas visando defender o nível de atividade econômica e não à industrialização. A manutenção da renda interna colaborou para que esses países se industrializassem. No caso do Brasil, a manutenção da renda do setor cafeeiro através da compra dos estoques invendáveis de café e a sua posterior queima.

Dessa forma, o maior espaço que o setor produtivo industrial voltado ao mercado interno adquiriu, também se fez presente na geração da renda nacional ao se comparar com o setor exportador.

Tavares (1972) caracteriza essa mudança da dinâmica econômica, nos países latino-americanos, voltada para o mercado interno, como sendo “para dentro”, no sentido que anteriormente a economia era voltada “para fora”, pois dependia em grande parte do setor exportador. Em um segundo momento, as desvalorizações cambiais e a adoção de medidas tarifárias geraram a distorção dos preços relativos e estimularam a substituição de importações, provocando que a dinâmica econômica desses países passasse para o mercado interno.

Esse primeiro estímulo gerado, segundo a autora, permitiu que a capacidade ociosa das indústrias já estabelecidas nos países fosse utilizada na produção de bens anteriormente importados. Posteriormente, a utilização das divisas teve como finalidade a compra de máquinas

e equipamentos assim como de matérias-primas pra dar prosseguimento ao PSI através da instalação de novas unidades produtivas.

O crescimento e o desenvolvimento econômico dos países passaram a contar com maior peso dos investimentos internos. O setor exportador continuou a desempenhar um papel relevante nos países periféricos latino-americanos pela obtenção de divisas, permitindo a diversificação do parque industrial através da importação de máquinas e equipamentos.

A essa nova dinâmica podem ser atribuídas dois motivos. Primeiro, nota-se que as mudanças provocadas pelo setor industrial se irradiaram apenas para uma parte da economia e não para a sua totalidade.

Segundo, esse dinamismo gerado pelos novos setores industriais estava restrito apenas ao mercado interno. O setor externo, não se modificou e manteve a sua estrutura produtiva menos dinâmica. Por ambos motivos, Tavares (1972), define que a industrialização nesses países teria um caráter “parcial”, no primeiro argumento, e “fechado”, de acordo com a segunda colocação.

Portanto, compreende-se o PSI como um “processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos” (TAVARES, 1972, p. 35).

O surgimento do PSI, nos países da América Latina, ocorreu através do estrangulamento externo que estava inicialmente apoiado na substituição de bens de consumo finais não-duráveis demandados internamente e na capacidade ociosa da indústria nacional, como visto anteriormente. A substituição desses bens ocorreu porque havia uma reserva de mercado existente ou gerada pelas políticas restritivas de comércio exterior. Além disso, a produção desses bens requeria pouca tecnologia na sua fabricação e nos investimentos iniciais.

Tavares (1972) ressalta que ao se substituir bens finais a demanda por matéria-prima e insumos intermediários aumenta. Portanto, no momento em que se passa a produzir internamente os bens anteriormente importados se substitui apenas parte do valor agregado do bem.

A demanda derivada por importações de bens intermediários necessários para a produção internamente dos bens antes importados provou pressão sobre as divisas disponíveis para importações. A rigidez na pauta importadora aparece no momento em que novas faixas de bens não são substituídas, restringindo a importação de bens utilizados nas próximas etapas do PSI, como os intermediários e os de capital, comprometendo a continuidade do mesmo.

Portanto, Tavares (1972, p. 46) conclui:

Nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se de da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário (para usar uma linguagem figurada) que o ‘edifício’ seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período.

A autora afirma que para a continuidade do PSI torna-se necessário a condução dos investimentos por parte dos empresários e do Estado, mas o peso maior da responsabilidade recai sobre o último. Para induzir o investimento privado, dado que há necessidade de previsão econômica, caberia ao Estado induzir e garantir condições propícias e necessárias para que o setor privado realize investimentos nos setores pretendidos³.

Entretanto, não se pode esquecer da dependência dos países latino-americanos em relação as exportações para a obtenção de moeda estrangeira. Caso elas não fossem suficientes os investimentos externos nesses países se tornariam necessários para a continuidade do PSI. Nesse sentido, retomando os conceitos de restrições absolutas e relativas com relação às importações, o IDE torna-se necessário (TAVARES, 1972).

Com a indústria baseada em mão de obra intensiva a sua expansão⁴ gerava um aumento da renda e do emprego internamente. A transferência dos trabalhadores para os setores industriais, cuja remuneração era mais elevada, aliada a maior renda das classes abastadas, gerava a expansão do mercado interno.

As barreiras à continuidade do PSI, surgiram ao se entrar na produção dos bens de consumo duráveis, para os quais esbarravam no pequeno mercado interno, visto que os preços eram elevados, de forma que a demanda por esses produtos advinha dos consumidores com maior renda⁵. Além disso, as indústrias produtoras desses bens eram intensivas em capital, ao contrário

³ Tavares (1972) define que essas políticas não resultam das forças de mercado, cabendo ao Estado a indução dos investimentos. Nesse sentido, a autora também define que as políticas adotadas geralmente são de comércio exterior, ou seja, políticas tarifárias ou cambiais, que distorcem os preços relativos, e consciente ou inconscientemente acabam orientando as transformações no setor produtivo.

⁴ A expansão da indústria nacional, para Tavares (1972) poderia se limitar pela concentração geográfica da produção industrial em poucas plantas e baixa diversificação produtiva dada a demanda reduzida

⁵ Inicialmente o PSI se desenvolve um setor paralelo ao primário, desenvolvendo serviços e indústrias não relacionados ao setor exportador, apoiados principalmente na demanda interna das classes com maior poder aquisitivo. Entretanto, a continuidade do processo no sentido da diversificação da pauta produtiva está relacionado com a demanda interna e distribuição de renda, tanto no momento quanto futuramente (TAVARES, 1972).

do início do PSI, de forma que não foram incorporados muitos trabalhadores na produção desses bens sem que uma maior acumulação da renda interna fosse gerada.

Outro fator limitador do crescimento dos países periféricos foi a tecnologia empregada, a qual em geral é poupadora de mão de obra. Entretanto, a importação de tecnologia é intrínseca ao PSI, de forma que se faz necessária para o seu prosseguimento, visto que no curto prazo não há como se desenvolver tecnologias adequadas a esses países. Optou-se por importar máquinas e equipamentos cuja relação capital/trabalho havia sido desenvolvida de acordo com outros padrões sociais, onde a mão de obra é escassa, ao contrário do que se verifica na América Latina. Então, “para um dado volume de produto a substituir, a quantidade de capital exigida é muito grande e o emprego gerado relativamente pequeno.” (TAVARES, 1972, p. 50).

Isto tende a se aprofundar a medida que se entra em novas etapas da substituição de importações, onde o enxuto mercado nacional depende dos indivíduos com maior riqueza. A mão de obra desqualificada e a crescente necessidade de bens de capital que empregavam tecnologias mais complexas a cada etapa surgiam como entraves à continuidade do processo⁶.

Em relação ao planejamento, Tavares (1972, p. 57) destaca sua necessidade à medida que se avança na pauta de substituição de importações. De forma que vários percalços enfrentados ao longo do processo, como a inflação e crises no balanço de pagamentos, poderiam ter sido evitados caso “um planejamento cuidadoso, que lançasse mão de uma maneira coordenada de todo instrumental de política econômica à disposição do governo”.

Ainda, a autora ressalta que muitas vezes a continuidade do processo ocorreu com a utilização de recursos escassos, dessa forma havia necessidade de um planejamento anterior para não dificultar a industrialização. Ele se torna importante para atuar de forma a coordenar os investimentos públicos e privados e para manter o ritmo de crescimento.

Conclui, ela, que o planejamento econômico surge como uma saída para que o objetivo da industrialização fosse perseguido pelos países. Isso se faz necessário para que não ocorra um

⁶ Na economia latino-americana havia antagonismos, de um lado havia uma mão de obra desqualificada no meio rural e recursos naturais em grandes quantidades, por outro lado, no setor urbano, baixa mão de obra qualificada e bens de capital. Aprofundando essas disparidades à medida que se avançava a novas etapas do PSI. Tavares (1972, p. 52) define que “esta situação é, em grande parte, responsável pelos sérios problemas de desemprego estrutural da mão de obra não-qualificada e pela manutenção de reservas, potencialmente produtivas, na ociosidade.” Além disso, outros problemas como a baixa produtividade na produção dos alimentos, enquanto que o setor industrial aumentava a sua produtividade média e os seus maiores salários atraíam a população rural para as cidades. Acentuando as disparidades entre o mundo rural e o campo. A mão de obra não-qualificada que se transferia do campo e chegava às cidades caía no desemprego. De forma que o problema de pequenos mercados continuava, por mais que houvesse população, mas não com muito poder aquisitivo, para consumir bens (FONSECA, 2003b).

agravamento do abismo entre o setor industrial e o de subsistência, prejudicando o crescimento econômico do país.

2.2. DESENVOLVIMENTO E INTERVENÇÃO: A INDUSTRIALIZAÇÃO NA ERA VARGAS (1930-1945)

A Revolução de 1930, ao romper com a supremacia da política café com leite⁷, vigente na Primeira República (1889-1930), e a entrada de Getúlio Vargas na Presidência da República, evidenciou a ruptura dos interesses dos exportadores de café. Estes, considerados a oligarquia rural do país, que dominaram o cenário político e decisório por quatro séculos⁸.

Observa-se os interesses da oligarquia dominante da Primeira República através da defesa dos interesses do setor cafeeiro. Os resultados dessa política refletiram no contexto econômico desse período: recorrentes crises cambiais e no balanço de pagamentos aliado ao aumento da dívida externa. As desvalorizações cambiais desse período buscou proteger as rendas do setor, encarecendo as importações.

O argumento liberal, seguindo a teoria das vantagens comparativas, esvaziou-se, uma vez que os produtos importados, vistos como melhores e mais baratos que os nacionais, encareciam. Dessa forma, a industrialização brasileira causada pela defesa dos interesses dos agroexportadores, passou a ser vista como uma saída para poupar divisas (FONSECA, 2012).

Após a Revolução de 1930, o papel do Estado mudou a estratégia, passando a agir diretamente na industrialização brasileira. Atuou fornecendo a infraestrutura para o crescimento, insumos básicos, investimentos para as indústrias de base e, também, coordenando as iniciativas privadas e públicas de investimento. Nesse sentido, denota-se a intencionalidade da política industrializante vista em meio à crise mundial que se abatera no Brasil a partir de 1930 (FONSECA, 2003a; FONSECA, 2012).

O PSI brasileiro, iniciado em 1930, consequência da restrição externa causada pela crise de 1929, tinha como base o mercado interno já estabelecido. Salienta-se que devido ao processo ocorreram mudanças sociais, evidenciadas pelo aumento do número de pessoas vivendo nas

⁷ Política de alternância na presidência da República entre candidatos dos estados de São Paulo e Minas Gerais entre 1889 e 1930.

⁸ Essa oligarquia influenciou o país “inicialmente em conjugação com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, particularmente da Inglaterra.” (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 31).

idades. Entre essas mudanças surge uma nova classe social, formada da burocracia estatal, que incentivou a intervenção do estado na economia (LAUTERT, 2012). Portanto, nota-se que com a Revolução de 1930 e a entrada de Vargas no poder “o novo Governo adotou logo uma política nitidamente industrializante.” (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 31)

Em seu livro, Furtado (2007) interpreta que a retomada da atividade econômica ocorreu graças à política de compra do café. De forma que ao “garantir preços mínimos de compra, remuneradores para a grande maioria dos produtores, estava-se na realidade mantendo o nível de emprego na economia exportadora e indiretamente, nos setores produtores ligados ao mercado interno” (FURTADO, 2007, p. 268).

Também foram adotadas tarifas sobre importações, consequência dos problemas cambiais. Vale ressaltar que, a desvalorização cambial tem como consequência a distorção dos preços relativos, impactando no aumento dos preços dos bens importados, gerando uma política protecionista para a indústria nacional (FONSECA, 2003a).

Nesse sentido, a crise de 1929 trouxe a redução da arrecadação tributária, dessa forma, as compras de estoques de café ocorreram pelo aumento da base monetária via crédito. Isto provocou uma redução da taxa de juros tendo em vista o equilíbrio do orçamento e do balanço de pagamentos. Entretanto, a redução da taxa de juros acabou beneficiando o setor industrial.

Para Furtado (2007, p. 272-273) evidencia-se que “a recuperação da economia brasileira, que se manifestara a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros.”. O autor conclui que, a transferência do eixo central da economia brasileira da cafeicultura para a indústria ocorreu de forma inconsciente, resultado da política de proteção dos preços do café.

Contrapondo o pensamento de Furtado (2007), Fonseca (2003a), argumenta que no Brasil, durante a Era Vargas, houve uma política industrializante realizada de forma consciente através da manutenção da renda cafeeira. Verifica-se a opção industrializante através do aspecto institucional. Desde que Vargas assume a Presidência, o governo passa a implementar diversas modificações institucionais⁹ mostrando um caráter intencional em direção à industrialização do país.

⁹ Vale atentar para o aspecto institucional empregado por Fonseca (2003a) e seguido neste trabalho em conformidade com o mesmo, “associando instituição a estruturas, organizações ou conjunto de leis, abarcando, portanto, por

A partir de 1930, surgem os mais diversos órgãos estatais direcionados a setores¹⁰ relacionados à industrialização. O contexto internacional da época e a corrente tenentista do exército brasileiro, que se fez presente ao lado de Vargas com a Revolução de 1930, estimulavam a preocupação em garantir a soberania nacional, isto ocorreria pela industrialização do país. Principalmente através da indústria de base e novas instituições ligadas a recursos naturais¹¹.

As novas instituições e reformas que contribuíram para a industrialização, acrescenta-se a reforma educacional de 1931, que visava à formação de uma mão de obra mais técnica, voltada para o mercado de trabalho e à produção industrial como os cursos de engenharia, agronomia e contabilidade. Vale ressaltar que isso entrava no conceito de formação de capital humano, e que para Vargas, “a criação de riqueza dependia da produtividade, e que esta se vincula à qualificação e às condições físicas dos trabalhadores” (FONSECA, 2003a, p. 145).

No Governo Vargas havia a preocupação com a organização do trabalho que estava presente desde a Revolução de 1930. Os principais expoentes dos esforços de Vargas residiam na criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e do Ministério da Saúde. De forma que, “as medidas administrativas e legislativas levadas a efeito por esses dois ministérios revelavam a cooperação necessária para a superação de todos os problemas dos trabalhadores brasileiros.” (GOMES, 1999, p. 59).

As primeiras leis trabalhistas evidenciam a disparidade entre mundo do campo e o urbano. A legislação trabalhista¹², válida apenas nas cidades, vista na primeira década do governo de Vargas foi além de “trazer benefícios aos trabalhadores, voltou-se à regulamentação do mercado de trabalho à organização burocrática da estrutura sindical” (FONSECA, 2003a, p. 146).

exemplo, a moeda, o sistema jurídico, as corporações, o sistema financeiro e os organismos econômicos internacionais” (FONSECA, 2003a, p. 135).

¹⁰ Vale ressaltar: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Departamento Nacional do Trabalho (1933), Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), Conselho Federal do Comércio Exterior (1934), Plano Geral de Viação Nacional (1934) e o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937) (FONSECA, 2003a).

¹¹ Conseqüentemente, diversos órgãos relacionados aos recursos naturais nacionais foram criados, como as diretorias de Águas e de Minas, ambos de 1934; institutos de pesquisas relacionados a extração mineral: Instituto Geológico e Mineralógico, Laboratório Central de Indústria Mineral e Escola Nacional de Química. A criação desses órgãos resultou diretamente na entrada do governo na produção industrial na década de 1940 com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), mais especificamente na sua planta industrial da Usina de Volta Redonda, e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (FONSECA, 2003a).

¹² As leis sociais anteriores à entrada de Vargas estavam direcionadas apenas a algumas categorias; após 1930 são universalizadas. A implementação e fiscalização, assim como a resolução dos dissídios são mediadas pelo estado. Alguns benefícios como férias, salário mínimo, 13º salário e previdência são estendidos aos trabalhadores. Dois anos depois, em 1932, ocorre a formalização de todos esses direitos com o surgimento da Carteira de Trabalho.

As leis sociais anteriores à entrada de Vargas estavam direcionadas apenas a algumas categorias; após 1930 são universalizadas. A implementação e fiscalização, assim como a resolução dos dissídios são mediadas pelo estado. Alguns benefícios como férias, salário mínimo, 13º salário e previdência são estendidos aos trabalhadores. Em 1932, ocorre a formalização de todos esses direitos com o surgimento da Carteira de Trabalho.

As mudanças institucionais mais significativas ocorreram na área trabalhista, de modo que “estas evidenciam claramente seus vínculos com um projeto de industrialização, um rompimento com a visão de mundo agrarista até então dominante, fazendo emergir novas crenças, valores, símbolos e padrões de comportamento.” (FONSECA, 2003a, p. 146).

Seguindo as reformas institucionais, a reforma tributária de 1934, elevou as tarifas específicas sobre bens importados. Entretanto, com a desvalorização cambial de 1935 o peso protecionista do aumento tarifário diminuiu. Vale lembrar que o aumento tarifário é anterior a desvalorização cambial, beneficiando a indústria.

Salienta-se que, em 1935, foi firmado um tratado entre Brasil e Estados Unidos para o favorecimento de exportações¹³. Nesse acordo havia o interesse de importar bens de capital, bens intermediários e insumos necessários ao setor produtivo. Nota-se que o Brasil estava buscando realizar a substituição de importações, resultado do crescimento industrial que se via no país e que provocou uma mudança qualitativa da pauta de importações, colocando em segundo plano os bens de consumo. Com esses elementos Fonseca (2003a, p. 143) conclui que no ano de 1936 havia a “consciência da substituição de importações e de sua importância para o país”.

Getúlio deu início ao Estado Novo, em 1937. Para evidenciar o começo de um novo período, declarou a moratória da dívida externa e a ruptura com o Fundo Monetário Internacional (FMI), dando um aspecto nacionalista a fundação daquele novo período (BASTOS, 2004).

Uma nova política cambial¹⁴ se inicia ao cortar relações com o FMI e com o calote da dívida. A moratória permitiu com que recursos fossem liberados para outros fins, como a importação de bens destinados a realização de obras públicas e o reaparelhamento militar.

¹³ Para os americanos seriam exportados produtos nacionais como o café, a borracha e o cacau. Em troca, os norte-americanos reduziram os preços de 20% a 60% em máquinas e equipamentos e no aço (FONSECA, 2003a).

¹⁴ “Em fins de 1937, a escassez de divisas, fruto da substancial elevação das importações, que cresceram cerca de 40% entre 1936 e 1937, foi usada como justificativa, após o golpe de novembro, para o default da dívida externa e a adoção de monopólio cambial do governo. Com base em uma taxa única desvalorizada [...] A adoção desta política foi justificada como consequência da reorientação da política cafeeira do Brasil, pois decidiu-se abandonar parcialmente a sustentação de preços seguida desde o princípio do século, esperando-se redução das receitas cambiais.” (ABREU, 2014, p. 93).

A cúpula governamental chegou à conclusão de que naquele momento se fazia necessária a utilização de recursos nacionais, fossem estatais ou privados, uma vez que, não seria possível contar com investimentos estrangeiros. Dessa forma, deu-se o prosseguimento ao PSI, ao se instalar a indústria pesada no país. Que, segundo Vargas, deveria ocorrer com recursos nacionais¹⁵, tendo em vista a falta de liquidez internacional (BASTOS, 2004).

A mudança do contexto externo com a oferta de financiamento do governo norte-americano, através da Missão Aranha em 1939. A não hesitação do presidente brasileiro em aceitar esse convite mostra que não havia indícios de que mobilização de recursos internos para a industrialização fosse rival dos recursos externos. Pelo contrário, se revelou como uma estratégia associada de desenvolvimento (BASTOS, 2004).

Não havia possibilidade de se aprofundar a industrialização com recursos internos pela falta de concentração de capitais. Isso pode ser visto através da tentativa de criação de um banco privado de investimentos industriais, o qual não houve prosseguimento. Vale ressaltar que em 1937, o governo criou a linha de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI-BB), que visava o financiamento de longo prazo¹⁶ e crédito subsidiado. Esta carteira inicialmente atendia apenas aos agricultores e após reivindicações do setor industrial passou a disponibilizar créditos aos mesmos¹⁷.

Além disso, Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional (PEOPADN) e posteriormente o Plano de Obras e Equipamentos (POE) foram outras formas que o governo encontrou de induzir a industrialização brasileira. Entretanto, os Planos de Obras juntos com a CREAI pouco auxiliavam a industrialização brasileira (BASTOS, 2004).

O prosseguimento do PSI através da instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) não seria viável apenas com recursos nacionais. A CARED, apenas 40% dos recursos estavam direcionados a revitalização e aquisição de capital, e o PEOPADN não contavam com muitos recursos. Parte da construção foi realizada com recursos vindos da Missão Aranha, firmada com o Export-Import Bank (EXIMBANK) contribuindo para o desenvolvimento da

¹⁵ Bastos (2004) se refere como sendo uma “via prussiana” a opção de industrialização através de capital nacional.

¹⁶ Vale ressaltar que durante a Era Vargas houveram outras linhas de crédito que buscaram “reorientar o sistema de crédito comercial, financiamento da especulação imobiliária urbana e transações cambiais a reformulação da Caixa de Redesconto (CARED-BB) em 24/12/1930, pouco depois da posse do Governo Provisório; o recurso a créditos do Banco do Brasil para financiar o programa de defesa do café e apoiar a recuperação econômica que se seguiu; a criação da Caixa de Mobilização Bancária em 1932; e a reforma da CARED em 1935, permitindo-a descontar títulos agrícolas e industriais, e não apenas letras comerciais” (BASTOS, 2004, p. 29-299)

¹⁷ “Não era sequer autorizada a participar do financiamento a novas indústrias básicas (celulose e papel, metalurgia do alumínio e siderurgia a base de carvão mineral, dentre outras)” (BASTOS, 2004, p. 299)

CSN. Entretanto, ainda restaria financiar boa parte da sua construção. O capital nacional, com a restrição de importações, buscava oportunidades de investimento, mas “ficavam aquém dos investimentos básicos necessários pelo ‘reaparelhamento’ econômico do país” (BASTOS, 2004, p. 304).

Cabe destacar que o desenvolvimentismo associado nesse período ocorreu através do financiamento externo, permitindo com que o governo Vargas utilizasse esses recursos para a implantação da indústria e o seu controle seria nacional. Ao passo que, como será visto adiante, o desenvolvimentismo associado do governo JK ocorreu pelo Investimento Direto Externo (IED), em que as multinacionais abriam suas subsidiárias em território nacional, controladas pela matriz localizada fora do país.

Portanto, coube ao estado a centralização dos recursos e os investimentos de longo prazo, como no caso das indústrias de base. Nesse momento as empresas estatais ganham destaque, pois se tornaram uma saída para a industrialização do país. Ao mesmo tempo, conduziam-se na direção desejada o restante das atividades industriais nacionais, complementar as atividades industriais. Entretanto, nota-se que as empresas estatais fundadas, que requeriam um capital inicial elevado, foram financiadas através de empréstimos provenientes dos Estados Unidos. Portanto, caracterizando o que o autor define como desenvolvimentismo associado.

Percebe-se, que o enfoque dado ao peso do Estado no desenvolvimento durante os anos de 1937-1945, se intensifica com o surgimento de diversas novas instituições, principalmente aqueles relacionados a industrialização. Em 1938, surge o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)¹⁸, fundamental para as propostas de planejamento da economia. Também, no mesmo ano, foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela obtenção de dados estatísticos. Em 1939, Conselho de Águas e Energia, além disso uma proposta de planejamento, o Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional (PEOPADN). Em 1941, um passo importante para a continuidade do PSI foi dado com a criação da CSN. Em 1942 destaca-se a criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), ademais em termos de formação de capital humano surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem

¹⁸ “O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos), organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso (meritocráticos) e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil.” (RABELO, 2011, p. 134).

Industrial (SENAI). Em 1943 há um avanço social com a Consolidação das Leis do Trabalho¹⁹ (CLT). No mesmo ano foi criada a Serviço Social da Indústria (SESI). Também houve outra proposta de planejamento na economia com o Plano Nacional de Obras e Equipamentos (POE). Em 1945, surge a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), a qual lhe caberia a regulação política monetária. Portanto, a maioria desses órgãos estavam atrelados à indústria²⁰ ou à agroindústria²¹ (FONSECA, 2003a).

Nota-se que a industrialização brasileira assume sua forma consciente durante a Era Vargas. No qual, ao se analisar o contexto institucional denota-se a sua intencionalidade. A consciência também se fez presente através da intervenção de Vargas na criação de instituições e empresas estatais chaves, estas últimas associadas ao capital internacional.

2.3. O PLANEJAMENTO NA ERA VARGAS

Durante o Estado Novo, com a iminência de outra guerra mundial, surgem duas propostas de planejamento. Em 1939, o Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional (PEOPADN) que visava à preparação para as futuras necessidades que poderiam se abater sobre o Brasil na Segunda Guerra Mundial. A segunda proposta ocorreu em 1943, o Plano de Obras e Equipamentos (POE). Ao se verificar os planos, percebe-se que eram semelhantes em diversos aspectos.

O POE não diferia do PEOPADN, tanto no aspecto de sua formulação quando de sua implementação. Busca evidenciar as vulnerabilidades da economia brasileira, a falta de integração entre as regiões e uma indústria nacional dependente de insumos estrangeiros. O foco principal dos investimentos do plano estavam em duas áreas: na de infraestrutura e na criação de indústrias de base visando a integração da indústria nacional. Assinala-se que o POE não

¹⁹ Para Gomes (1999, p. 57) “o Estado Nacional do pós-1937, por seu ideal de justiça social, voltava-se para a realização de uma política de amparo ao homem brasileiro, o que significava basicamente o reconhecimento de que a civilização e o progresso eram um produto do trabalho.”

²⁰ Outras instituições surgidas naquele período, em 1939 o Conselho de Águas e Energia, em 1940 datam a Fábrica Nacional de Motores, Comissão Executiva do Plano Siderúrgico, Comissão de Defesa Nacional. Em 1941, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de Ferrovias. Em 1943, a Companhia Nacional de Alcalis, Comissão de Financiamento da Produção, Coordenação de Financiamento da Produção, Coordenação de Mobilização Econômica, Fundação Brasil Central. Em 1944, a Comissão de Planejamento Econômico, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e o Serviço Nacional do Trigo.

²¹ Vale destacar que a agroindústria está relacionada com a indústria natural era responsável pela maior parte do valor agregado da indústria de transformação, mais de 80%

explicitou de que forma ocorreria essa integração nem os recursos financeiros ou técnicos e não definiu de que forma afetaria a dívida externa.

O POE foi idealizado para ser viável em um período de cinco anos. O orçamento para a sua consecução foi planejado de forma a se destinar um quinto do orçamento anual, ou seja, US\$ 50 milhões por ano com um total de US\$ 250 milhões no período de cinco anos. Esses recursos seriam destinados sob a forma de crédito aos diversos órgãos públicos de acordo com as suas funções. Esse plano também delegou ao Ministério da Fazenda o controle e a distribuição dos recursos financeiros. Tornando esse órgão em um superministério, pois ele liberava os recursos aos ministérios induzindo os mesmos a seguir as diretrizes do POE (SOUZA, 2012).

Em relação ao orçamento, criaram-se duas contas especiais, a de inversões e a de custeio. Permitindo a flexibilização contábil e ao mesmo tempo a centralização da execução e da administração do plano no Ministério da Fazenda. No caso dos recursos destinados à manutenção da soberania nacional, não estavam previstas nas duas contas citadas acima, eles deveriam ocorrer através de créditos extras.

Souza (2012) comenta que as debilidades do POE residiam na divisão dos recursos igualmente entre os cinco anos do plano. Dessa divisão destacavam-se dois problemas. Primeiro, pouca abrangência setorial do POE, visto que os recursos eram em pequena quantidade. Segundo, esses recursos não foram divididos de acordo com cada etapa dos projetos de construção. Conforme dito, eles foram separados de forma igualitária em cinco anos, revelando a desconexão entre os projetos e os seus cronogramas.

Portanto, Souza (2004) conclui que tanto o PEOPADN quanto o POE buscavam a “construção de obras de infraestrutura e na criação de indústrias de base, que seriam as grandes alavancas do processo de industrialização.” (p. 107). O autor também afirma que o principal ponto fraco de ambos residia na falta de recursos para a realização dos seus projetos.

Dessa forma, percebe-se um projeto industrializante desde antes da Revolução de 1930 e após ela realizado de forma consciente. A manutenção da renda interna gerada pela compra dos estoques de café seguidas pelas mais diversas instituições e legislações, evidenciam o caráter industrializante que o Estado brasileiro assume com a chegada do poder de Getúlio Vargas, como visto em Fonseca (2012).

As intenções de Getúlio eram claras, a industrialização como saída para o atraso e subdesenvolvimento econômico e isso se fez presente institucionalmente. Entretanto, para Souza

(2012) ainda não havia a institucionalização burocrática²², para de fato ser considerado como planejamento.

2.4. O PLANO SALTE (1949-1954)

Entrando no período democrático (1946-1964) sob o governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), em 1948 foi apresentado o Plano Salte, no qual as áreas abrangidas foram: Saúde, Alimentação, Transportes e Energia. O plano se baseava em um cronograma de gastos públicos a serem realizado em cinco anos, entre 1949 e 1954 (SOUZA, 2004; BAER, 1983; LAUTERT, 2012).

O início de seu governo foi marcado por uma política liberal, que chegou ao seu fim após três anos. À medida que se esvaíram as reservas cambiais obtidas durante a Segunda Guerra Mundial, aproximadamente US\$ 800 milhões e a taxa de câmbio valorizada (Cr\$ 18,50 por dólar) incentivava a importações de bens, mas dificultava as exportações brasileiras. Ao mesmo tempo se via um aumento inflacionário e a deterioração do balanço de pagamentos, decorrentes das importações.

Apesar das políticas liberais adotada pelo governo Dutra, não houve um abandono das políticas do PSI. Com o esgotamento das reservas adotou-se as licenças prévias para importações de acordo com a essencialidade dos bens. Isso permitiu, junto com a fixação da taxa de câmbio²³, que fossem transferidas rendas do setor exportador para o setor industrial. As taxas de câmbio fixas, incentivadoras das importações, aliadas às restrições para se importar bens, tiveram por fim o incentivo de que se trouxesse do exterior bens intermediários e bens de capital a serem empregados pela indústria nacional. O governo também proporcionou linhas de crédito para os industriais, de forma que esse contexto manteve a continuidade do PSI iniciado na Era Vargas (FONSECA, 2012).

²² “[...] Esses esforços jamais chegaram a burocratizar-se, no sentido weberiano da expressão, isto é, não se institucionalizaram através de um corpo de regras técnicas transmissíveis e princípios lógicos aplicados à administração pública por um grupo estável de profissionais especializados, os ensinamentos e progressos acumulados numa tentativa não têm encontrado canais formais de comunicação que tornem possível sua utilização racional na tentativa subsequente.” (SOUZA, 2012, p. 1673). Isso somente veio a ocorrer com a criação do BNDE.

²³ O acordo de Bretton Woods, no qual o Brasil participou, determinava a fixação das taxas de câmbio dos países em paridade com o dólar americano, ver Fonseca (2003b).

O governo Dutra, percebendo as causas, dificuldades e problemas da economia brasileira, lança um “programa global de inversão planejada.” (SOUZA, 2012, 1680), quinquenal, voltado para os setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, o Plano SALTE.

O Plano foi elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), onde o diretor do mesmo órgão seria o chefe responsável pela equipe de planejamento, composta por mais seis técnicos divididos de acordo com a sua área de especialização e grupos de técnicos do governo federal e do estado de São Paulo. Entretanto, excluía da sua formulação o setor privado (SOUZA, 2012).

As principais falhas, segundo Souza (2012), a se destacar do Plano começam no seu planejamento. Na sua elaboração contava com apenas uma parcela do poder público. Além disso, não houve uma responsabilização por parte dos órgãos envolvidos em relação a execução dos projetos, dos prazos estabelecidos e dos recursos ou condições de trabalho para que se concretizassem e executassem as metas.

Outro ponto fraco do plano residia no esquema orçamentário. No seu planejamento seriam destinados o total de Cr\$ 19,9 bilhões, do qual Cr\$ 2,6 seriam destinados a saúde, Cr\$ 2,7 bilhões para modernizar e melhor abastecer a produção agrícola, Cr\$ 11,4 bilhões seriam direcionados para a remodelagem do sistema de transportes e Cr\$ 3,2 para expandir a capacidade de geração de energia (BAER, 1983).

O plano contava com projetos que já estavam presentes no orçamento público e outros que foram desenhados especificamente para ele, de forma que 30% das suas despesas já faziam parte do orçamento do governo. O problema residia nos 70% restantes. Esses recursos seriam obtidos através dos impostos resultantes dos investimentos realizados anteriormente, da venda de divisas cuja posse era do Banco do Brasil ou de tarifas aduaneiras (pelo seu reajustamento ou através das *ad valorem*). Para financiar os Cr\$ 7 bilhões restantes seriam realizados empréstimos (BAER, 1983).

Baer (1983) ressalta que os planejadores não levaram em conta outros problemas a serem enfrentados como os déficits públicos²⁴, a crescente pressão inflacionária e restrições no balanço de pagamentos²⁵. O excesso de otimismo no financiamento e as dificuldades a serem enfrentadas contribuíram para o seu insucesso um ano após a sua implementação.

²⁴ Os déficits públicos atuaram de forma a travar a obtenção dos empréstimos públicos (BAER, 1983).

²⁵ As dificuldades no balanço de pagamentos dificultariam a possibilidade de se gerar receitas através das vendas de divisas (BAER, 1983).

Além disso, não houve uma comunicação entre a administração dos recursos financeiros com o momento no qual eles seriam de fato necessários. As mudanças necessárias que contribuíssem para a realização do Plano SALTE não foram feitas. Para Souza (2012, p. 1683) não houve esforço para “tentar um mínimo de coordenação e controle físico e financeiro da execução do Plano”.

Nesse sentido, Souza (2004, p. 108) conclui:

Os especialistas apontam é que o Plano SALTE acabou sendo um apanágio de retóricas e intenções governamentais sem nenhuma articulação de política econômica apresentando graves equívocos de financiamento, omissão de aspectos administrativos culminando com a total desarticulação entre o orçamento e o plano propriamente dito.

Planejado em um prazo de cinco anos de forma que apenas em 1949, ano da implementação, e 1950 fariam parte do governo Dutra. Como definido anteriormente, tratava-se de um plano de inversões, e principalmente, um plano de governo, de forma que os recursos seriam destinados ao desenvolvimento econômico do país.

O Plano nasce em 1949, “mas não passa de um esforço retórico devido a suas inadequações e erros técnicos” (SOUZA, 2012, p. 1683). O balanço geral revelou que nenhum projeto havia sido concluído.

Este capítulo abordou o ponto de partida para a industrialização brasileira, a crise de 1929. As políticas de manutenção da renda do setor cafeeiro como a desvalorização cambial e a compra dos estoques excedentes de café pelo governo federal evidenciou o caráter anticíclico da política econômica no início da Era Vargas (1930-1945).

Para Furtado (2007) as medidas tomadas a favor do setor cafeeiro que permitiram com que se iniciasse o PSI brasileiro foram inconscientes. Entretanto, para Fonseca (2003a, 2012) essas medidas foram conscientes. O autor evidencia sua posição ao analisar o aspecto institucional. As medidas industrializantes que foram tomadas após a Revolução de 1930, como as reformas trabalhistas e os pesados investimentos na indústria de base nacional com a criação da CSN e da CVRD, mostram a opção industrializante e as políticas conscientes tomadas.

Bastos (2004) evidencia a escolha de Vargas ao empregar capital estrangeiro na industrialização do país. O autor ressalta que havia a possibilidade de ser empregado capital nacional, mas eles não seriam suficientes.

As primeiras propostas de planejamento que surgiram no país foram o PEOPADN e o POE em 1939 e 1943, respectivamente. Os planos eram semelhantes e preconizavam investimentos nas áreas de infraestrutura e de indústria de base. O principal ponto fraco ressaltado por Souza (2004) residia nos recursos escassos para a consecução do plano.

Com o fim da Era Vargas e o início do governo Dutra (1946-1951) surge outra proposta de planejamento em 1949, o Plano SALTE. As áreas de investimentos abrangidas pelo plano eram de saúde, alimentação, transportes e energia. O plano deveria ser realizado no período de cinco anos, terminando em 1951. No entanto o esquema de financiamento do plano acabou dificultando a sua implementação.

3. O PLANO DE METAS

Neste capítulo será examinado o Plano de Metas. Iniciando nos dois trabalhos cujos conceitos serviram de base para o Plano, assim como a escolha pela manutenção do crescimento e das mudanças econômicas iniciadas na Era Vargas. Também serão abordadas as 30 metas assim como a Meta Síntese, a construção de Brasília bem como seus resultados.

3.1. A CONCEPÇÃO DO PLANO DE METAS

A partir da década de 1940 surgiram diversas propostas para o planejamento, controle e coordenação da economia brasileira. Além disso, tentativas em forma de propostas (Relatório Simonsen, 1944-1945), diagnósticos (Missão Cooke, 1942-1943, Missão Abink, 1948, e da Comissão Mista Brasil-EUA, 1951-1953), ou de controlar o processo orçamentário, como no caso do Plano SALTE (LAFER, 2002).

Nesse sentido, a primeira experiência brasileira no planejamento econômico foi com o Plano de Metas Governo JK, resultado de dois estudos realizados anteriormente o programa da Comissão mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) de 1952 e o Grupo Misto CEPAL-BNDE de 1953. Ambos evidenciaram as áreas em que deveriam se destinar esforços para garantir o futuro crescimento econômico brasileiro, tendo como base a evolução recente da economia (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

3.1.1. A COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1951-1953)

A CMBEU iniciou em 1951 após a reeleição do democrata Harry Truman²⁶ para a presidência norte-americana, sendo que os trabalhos diplomáticos já haviam iniciado em 1950 durante o Governo Dutra. O seu encerramento ocorreu após os desgastes diplomáticos com o governo de Eisenhower, em dezembro de 1953.

A CMBEU teve por objetivo a cooperação entre os dois países motivada pela eclosão da Guerra da Coreia (1950-1953). O Brasil contribuiria com apoio militar aos americanos,

²⁶ Vale destacar que a cooperação norte-americana com o restante do mundo ficou evidenciada no Ponto IV do discurso de posse de Truman, em seriam enviados especialistas para alguns países e lhes caberia realizar um diagnóstico sobre a economia e incentivar os investimentos privados, ver Dalio e Miyamoto (2010).

principalmente através da exportação de recursos minerais estratégicos, também garantiria a segurança da América Latina. Entretanto, havia pressão sobre o governo brasileiro para enviar tropas para participar ativamente no combate coreano. A contribuição norte-americana ocorreria na formação da Comissão Mista, apoiando com técnicos e na influência política para permitir a concessão de créditos via bancos internacionais para os projetos.

A CMBEU se apoiava no Relatório Abbink (1949) que preconizava os investimentos nos setores que impunham maiores entraves ao desenvolvimento econômico brasileiro, os pontos de estrangulamento (Tabela 1). Portanto, tratava-se de uma política setorial em que se destinariam os investimentos principalmente para os setores de transporte ferroviário e energia elétrica, mas também abarcava investimentos na construção e reaparelhamento de portos e na agricultura.

**Tabela 1 - Recursos destinados aos setores contemplados pelos projetos da CMBEU
(milhares de dólares e cruzeiros)**

Setores	Dólares		Cruzeiros	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Estradas de Ferro	150.544	38,08	7.720.229	54,89
Energia Elétrica	130.176	32,93	4.601.011	32,71
Postos	37.812	9,56	540.117	3,84
Navegação	29.147	7,37	606.325	4,31
Agricultura	27.125	6,86	206.000	1,46
Indústria	13.860	3,51	392.000	2,79
Estradas de Rodagem	6.661	1,68	-	-
Total	395.325	100	14.065.682	100

Fonte: Dalio, Miyamoto (2010); Baer, 1983 - Adaptado pelo autor.

O objetivo principal da Comissão residia na formulação de planos de investimento e no estímulo para que empresários nacionais e estrangeiros investissem no país. Dentro do seu propósito estava o incentivo a iniciativa privada e na baixa intervenção estatal²⁷. Vale destacar que a proposta de CMBEU não era de atuar como um órgão de planejamento, atuava apenas no direcionamento de investimentos na eliminação dos pontos de estrangulamento (DALIO; MIYAMOTO, 2010).

²⁷ O objetivo principal da CMBEU era de eliminar os pontos de estrangulamento do país, ou seja, os setores de energia e transporte. Sendo que a comissão não era vista como um órgão planejador, ela visava apenas a indução dos investimentos privados (DALIO; MIYAMOTO, 2010).

O contexto econômico brasileiro vivido no final do Governo Dutra (1946-1951) e ao longo do Governo Vargas (1951-1954) de inflação elevada, política monetária contracionista, contenção dos gastos públicos, déficits na balança comercial e a elevação dos atrasados comerciais ameaçavam a manutenção do crescimento da economia assim como da continuidade do PSI²⁸ (DALIO; MIYAMOTO, 2010).

Dessa forma, os investimentos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do EXIMBANK seriam destinados ao financiamento de projetos realizados pela CMBEU, dando a continuidade do desenvolvimento econômico brasileiro.

A oficialização dos acordos diplomáticos que resultaram no apoio de ambos os bancos foi oficializado através do Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (PNRE), também conhecido como Plano Lafer, em 1951. Este “correspondeu à conciliação entre a decisão dos governantes de impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro, a escassez de recursos (capital e tecnologia) nacionais e a nova fase de expansionismo econômico dos Estados Unidos” (IANNI, 1977, p. 117).

O PNRE foi elaborado para ser realizado no período de cinco anos e utilizaria os conhecimentos e projetos realizados pela CMBEU e Plano contava com investimentos nacionais e internacionais. Em relação ao primeiro, viriam pelo aumento de 15% no imposto de renda, que seria voltado para o desenvolvimento econômico brasileiro através do Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE). Os recursos internacionais viriam através do BIRD e EXIMBANK (DALIO, MIYAMOTO, 2010; VIANNA, VILELLA, 2011).

A administração do FRE, incluía recursos em moeda nacional e em dólares caberia ao Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952. Também caberia ao banco analisar e financiar os projetos do PNRE idealizados pela CMBEU. Com os investimentos internacionais e a atuação do BNDE, a coordenação dos recursos nacionais e internacionais para o crescimento da economia ficou a cargo do Estado.

²⁸A contenção dos gastos públicos no início do Governo Dutra através da redução dos investimentos públicos e de uma política monetária contracionista permitiu com que em 1947 e 1948 houvesse superávit orçamentário, se mantendo até 1952. Entretanto a política monetária contracionista vista em Dutra e Vargas foi pressionada com a expansão do crédito do Banco do Brasil voltada para o financiamento industrial, pela taxa de câmbio sobrevalorizada e a inflação, que atinge o patamar de 12%a.a. em 1949 e se mantém no Governo Vargas. Em relação a balança comercial, as faixas cambiais de importação de bens iniciadas com Dutra e mantidas por Vargas conseguiram manter a estabilidade na balança comercial até 1951, com a liberalização do câmbio em 1952 o déficit na balança comercial provocou o esgotamento das divisas conversíveis e o agravamento dos atrasos comerciais (VIANNA; VILELLA, 2011).

As relações entre os EUA e Brasil começaram a estremecer em 1952, um ano após o sucesso das negociações que culminaram no PNRE. O projeto de criação da Petrobras, enviado ao Congresso Nacional em dezembro de 1951 e aprovado em 1953²⁹, e a crítica de Getúlio à transferência dos lucros para o exterior das empresas estrangeiras, seguida pelo Decreto-Lei que restringia as remessas³⁰, não agradaram ao governo norte-americano. Este também continuava a cobrar a participação ativa do Brasil na Guerra da Coreia (DALIO, MIYAMOTO, 2010).

Deve ser enfatizado que as relações diplomáticas já abaladas pioraram com a eleição do republicano Dwight Eisenhower, que afirmava não ter nenhuma relação com a disponibilidade de recursos para a continuidade da CMBEU. Contudo, deve ser destacado que os americanos condicionaram os empréstimos apenas com a resolução da crise do balanço de pagamentos, que assolava o país entre o final de 1952 e o começo de 1953, com o pagamento dos atrasados comerciais e pela liberalização do mercado de câmbio³¹. Desde a eleição americana o que se observou foram as reduções nos investimentos de ambos os bancos internacionais, assim como na dificuldade de obtenção dos empréstimos, fossem para tentar saldar os atrasados comerciais ou para os projetos da CMBEU (DALIO, MIYAMOTO, 2010).

O poder de barganha que Vargas possuía para a obtenção dos recursos necessários a industrialização, como visto no começo da CMBEU, através das negociações girando em torno da Guerra da Coreia, começou se enfraquecer com o arrefecimento do conflito. Além disso, a discordância entre a proposta de investimentos privados, tanto nacionais quanto estrangeiros, da CMBEU e a proposta de Vargas de um projeto industrializante estatista aliada à eleição à presidência dos EUA do republicano Dwight Eisenhower dificultaram a obtenção dos empréstimos.

²⁹ A criação da Petrobras como empresa de capital misto (privado e público), cujo controle majoritário seria do Estado, teria o monopólio na exploração de petróleo e das novas refinarias. Getúlio conseguiu provocar sentimentos nacionalistas na maior parte da sociedade e unificar políticos da União Democrática Nacional (UDN), Partido Comunista Brasileiro (PCB), neoliberais, militares, a classe média e antigetulistas em torno da criação da petrolífera (SKIDMORE, 2010).

³⁰ A transferência de lucros e dividendos de empresas estrangeiras localizadas no Brasil feriam o Decreto-Lei 9.025 de fevereiro de 1946. Nesse sentido, Vargas impõe um Decreto-Lei 30.363 de 3 de janeiro de 1952, que determinou a transferência de recursos das empresas estrangeiras em apenas 8% do valor que havia ingressado no país e que estava registrado na Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. Esse decreto também dava poder a SUMOC para impor esses limites em períodos que houvessem pressão sobre o balanço de pagamentos (DALIO, MIYAMOTO, 2010).

³¹ Em relação a liberalização do mercado de câmbio, a livre negociação de moedas entrou em vigor em janeiro de 1953. Entretanto, em outubro do mesmo ano ela foi substituída pela Instrução 70 da SUMOC, tendo em vista as pressões no balanço de pagamentos exercidas pelo Decreto-Lei instituído por Vargas citado anteriormente.

Portanto, as relações desgastadas entre os dois países e após meses de negociações para a postergação do final da CMBEU, em 21 de dezembro de 1953 a CMBEU chega ao seu fim (DALIO, MIYAMOTO, 2010).

3.1.2. O GRUPO MISTO BNDE-CEPAL

Em 1953 Getúlio Vargas firmou um acordo de cooperação técnica entre o BNDE e a CEPAL, o Grupo Misto BNDE-CEPAL. Esse grupo de especialistas, liderado por Celso Furtado, seria o responsável por realizar estudos sobre a base econômica brasileira e as suas deficiências, através da elaboração de dados estatísticos e direcionamento dos investimentos a diversos setores. Além disso, também seria feita uma projeção de tendências entre os anos de 1955 e 1957 e para o crescimento e desenvolvimento econômico do país no período de 1955 e 1962.

As propostas cepalinas para o desenvolvimento econômico brasileiro estavam calcadas em um planejamento global e os investimentos se voltariam para todos os setores da economia. Seriam destinados recursos às áreas de atendimento prioritárias do BNDE, como as ferrovias, portos e marinha mercante, energia elétrica, indústria de base, agropecuária e agricultura. Ao contrário das propostas da CMBEU, em que seriam estudados os pontos de estrangulamento que travavam o crescimento econômico e realizados investimentos nos mesmos.

Portanto, nota-se que há uma sintonia entre o pensamento da CEPAL³² com o de Getúlio Vargas, que contava com um maior apoio estatal no planejamento e no direcionamento dos recursos para desenvolvimento de todos os setores da economia (HAFFNER, 1996)

O grupo, em seus estudos, evidenciou a diminuição do ritmo de crescimento do brasileiro entre os anos 1955 e 1957. Para evitar a desaceleração econômica, deveriam ser tomados empréstimos externos e elevar a relação capital-produto, além de aumentar a taxa de poupança da economia, não só para a manutenção do crescimento, mas também para frear a inflação (MAGALHÃES, 1962; ARAUJO, 2007).

As projeções econômicas entre 1955 e 1962, o BNDE seguiu a metodologia da CEPAL nas suas estimativas:

³² Como define Haffner (1996, p. 111): “a associação entre o BNDE e a CEPAL não foi por acaso, afinal o Brasil já estava preparado, na época, ideológica e politicamente para efetivar a industrialização e implantar, dentro do país, o planejamento global recomendado pela CEPAL [...] Destaca-se a abertura dada pelo governo brasileiro à participação deste grupo dentro da política econômica a ser seguida, o que nos leva a concluir que esses acontecimentos somente ocorreram porque as propostas da CEPAL estavam muito próximas às de Getúlio Vargas”.

Admitia-se uma taxa de crescimento desejável para o PNB [Produto Nacional Bruto], deduzia-se o montante global de investimentos necessários, faziam-se considerações sobre a evolução da produtividade do capital (ou a relação capital-produto). Na base dessas previsões calculava-se o montante global do consumo e, através das elasticidades-renda, definia-se o consumo provável das diferentes categorias de produtos. A procura de bens intermediários era calculada da forma algo empírica acima descrita. Os problemas do balanço de pagamentos foram enfocados através de extrapolações das exportações e importações (MAGALHÃES, 1962, p. 13).

O estudo realizados pelos técnicos da CEPAL e do BNDE sobre a economia brasileira até aquele momento, havia sido o mais amplo e completo já realizado. Entretanto, por mais que houvesse o interesse inicial de Vargas na realização do grupo o “governo brasileiro não se mostrou interessado em utilizar as projeções como um plano para o desenvolvimento do país.” (MAGALHÃES, 1962, p. 14).

No entanto, no Governo de Juscelino Kubitschek os elaboradores do Plano de Metas se basearam nos estudos empreendidos pela CEPAL-BNDE e “reconheceram explicitamente a influência da linguagem e da técnica da CEPAL na elaboração e na execução do referido plano.” (HAFFNER, 1996, p. 115).

Ademais, a concepção do plano também se utilizou do conceito de pontos de estrangulamento da CMBEU. Portanto, tanto os estudos realizados pela CMBEU quanto as projeções do Grupo Misto CEPAL-BNDE foram fundamentais na concepção do Plano de Metas.

3.2. A OPÇÃO PELO CRESCIMENTO

Ao longo dos governos de Vargas (1951-1954) e Café Filho (1954-1955) foram elaborados planos para conter a inflação crescente, de forma que as autoridades monetárias optaram por realizar um ajuste ortodoxo, controlando as emissões monetárias e pela recessão³³.

As medidas tomadas representavam a diminuição da atividade econômica, conseqüentemente, a redução do ritmo de crescimento. Entretanto, havia um conflito de interesses entre essa política contracionista e o contexto interno. A economia brasileira estava em pleno compasso de crescimento econômico onde a “redução no nível de atividade econômica

³³ Entre os fatores que contribuíram para tal decisão Lessa (1981) cita, primeiramente, a própria preocupação com o retorno da inflação, em segundo, dado o PSI e o estágio no qual o país se encontrava e com a necessidade de importações tendo em vista a rigidez da pauta de importações brasileira. Por fim, um novo ciclo expansionista do café, incentivado pelo crescimento dos preços da commodity alguns anos antes.

afetaria ramos industriais recém instalados, acostumados com altas taxas de expansão e rentabilidade.” (LESSA, 1981, p. 26).

Assim, as tentativas de realizar políticas contracionistas acabavam durando pouco tempo. Como define Lessa (1981), a tentativa de se colocar em prática essa política mais de uma vez acabou tendo um subproduto importante:

E os intentos de reedição (políticas contracionistas) tiveram um subproduto interessante – a conscientização obrigada do setor industrial. Este, na luta pela sobrevivência, foi forçado a definir seus objetivos. A estabilidade passa a ser problema secundário, importa o desenvolvimento e a sustentação da atividade econômica. Nega os esquemas contracionistas. E afirma sua posição adotando o Plano de Metas (p. 26).

O contexto político interno enfrentado por JK era do aumento do número de votantes. Ao mesmo tempo, ocorria uma mudança social e econômica, uma vez que o número de pessoas nos setores secundário e terciário da economia, situados principalmente no meio urbano eram maiores do que no primário³⁴ (LAFER, 2002).

Com a urbanização brasileira surgiam novas classes que clamavam por reconhecimento, “por um lado, as novas massas politicamente relevantes outorgavam, através do voto, legitimidade ao regime e à conciliação entre as elites e estas por sua vez se comprometiam a ampliar as oportunidades de emprego, garantindo dessa maneira a legitimidade de seu mandato” (LAFER, 2002, p. 32).

Evidencia-se que havia uma conciliação entre os interesses das elites urbanas com as elites agrárias, ou como define Benevides (2002), uma conciliação entre o novo e o velho, reunindo, através de JK, “os interesses da burguesia comercial, da oligarquia rural e da classe média tradicional” (BENEVIDES, 2002, p. 26).

Dessa forma, um governo composto por industrialistas e um corpo técnico altamente capacitado e onde JK, evidenciando o viés nacionalista desenvolvimentista, busca realizar a “industrialização forçada, a todo vapor, e o otimismo, a confiança nas potencialidades do país e de seu povo” (PEREIRA, 1987, p. 45).

³⁴ Em relação aos votantes, no período da República Velha 4% da população votava e no início do período democrático (1946-1964) os votantes eram de 13,4% e, mais próximo do final daquele período, em 1960, aumentaram para 17,7%. Em termos da população urbana, na década de 1950 ela era de 36,2% enquanto que na década seguinte, 1960, saltou para 45,1% (LAFER, 2002).

Portanto, há uma clara escolha da sociedade brasileira em continuar o crescimento e o desenvolvimento econômico desde a década de 1930 a despeito da crise no modelo do PSI em que se encontrava.

Nesse sentido, o Plano de Metas surge para manter o nível de atividade econômica e aprofundar o PSI, conferindo “prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico a esta estrutura.” (LESSA, 1981, p. 27).

3.3. AS BASES DO PLANO DE METAS

São dos pontos de estrangulamento da economia brasileira que surge o Plano de Metas, voltado a atacar principalmente os setores de energia e transportes, mas também buscava atender os setores de alimentação, indústrias de base e educação. Também estava dentro do seu propósito a continuidade do PSI.

O Plano de Metas “indica claramente a preocupação com a transformação qualitativa de economia, via montagem de indústrias produtoras de insumos básicos, de importante setor produtor de bens de capital e dos serviços públicos de apoio.” (LESSA, 1981, p. 34).

Com a posse de JK surge em 1956 o Conselho de Desenvolvimento, órgão atrelado diretamente à Presidência da República cuja função era planejar o desenvolvimento econômico do país. No final do mesmo ano, o mesmo formula “um plano de desenvolvimento, atacando diversos objetivos e problemas setoriais, o chamado Plano de Metas” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014, p. 161).

Influenciado pelos estudos da CMBEU e do Grupo Misto CEPAL-BNDE, o Plano de Metas³⁵ determinava áreas prioritárias para garantir o futuro crescimento econômico brasileiro através de “estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base neles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda dos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio plano de metas”. (LAFER, 2002, p. 37). As principais áreas a serem desenvolvidas pelo plano eram a de energia, transportes, indústria de

³⁵ Diversos autores denominam o Plano de Metas como Programa de Metas, neste trabalho não se entrará no mérito sobre um ou outro, optando por denominar como Plano de Metas.

base, alimentação e educação (tabela 2). Estima-se que foram gastos 5% do PIB entre 1957-1960 na sua execução.

Com o Plano de Metas, a estrutura econômica brasileira se modificou, iniciou-se uma nova etapa do PSI apoiada nos bens de consumo duráveis e nos bens de capital. Da mesma forma, “as bases para a solução dos problemas de infraestrutura foram lançada para atender tanto a demanda imediata como prever futuras expansões.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014, p. 164).

Os principais investimentos a serem realizados nesse período foram nos setores de energia e transportes, juntos detiveram aproximadamente 71,3% do total de recursos disponíveis, contando, principalmente, com os investimentos públicos. O setor de indústria de base, representou cerca de 22,3% das inversões, sendo que o investimento seria prioritariamente ou setor privado ou do financiamento por instituições públicas. Os setores de alimentação e educação totalizaram os restantes 6,4% dos investimentos realizados (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014).

Tabela 2 - Investimentos requeridos pelo Plano de Metas 1957/1962

Setor	Custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$)	Bens e serviços importados		Investimento total estimado em bilhões de Cr\$	% do total
		Em milhões de US\$	Equivalência em bilhões de Cr\$		
Energia	110,0	862,2	44,3	154,3	43,4
Transportes	75,3	582,2	30	105,3	29,6
Alimentação	4,8	130,9	6,7	11,5	3,2
Ind. De base	34,6	742,8	38,1	72,7	20,4
Educação	12	-	-	12	3,4
Total	236	2.318,5	119,1	355,8	100

Fonte: Lessa (1981)

Os recursos a serem desembolsados, o setor público seria responsável por 50%, enquanto que ao setor privado caberia 35%. Os restantes 15% seriam financiados através de agências de fomento, públicas ou privadas (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014).

Nesse sentido, vale evidenciar os esforços empregados para a realização do Plano. A taxa de investimento média do período anterior ao Governo JK, entre 1951-1955, foi de 14,9% do PIB e entre os anos de seu governo, de 1956-1960, de 16% (LESSA, 1981).

Vale destacar o papel do setor público na Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), que “cresceu de 27,5% em 1950/56, excluído 1951/52, para 37,1% em 1957/60, dados estes que não mostram em toda a extensão o papel preenchido pelo Estado, pois suas empresas estão computadas nas estimativas de contas nacionais na área privada.” (LESSA, 1981, p. 34).

No que toca aos investimentos externos, os setores aos quais eles seriam destinados não são especificados. Mas vale ressaltar que parte do IDE estava relacionado a capacidade de importação brasileira, a mesma vinha desde 1955 com os preços baixos do café, e portanto, com restrições a divisas conversíveis. Entretanto, nesse período a política cambial atuou tanto na proteção do industrial brasileiro quanto para incentivar os investimentos externos através das importações sem cobertura cambial. Entretanto “a previsão feita para a capacidade de importar no período esclarece o que era esperado do exterior. A previsão era de um déficit decrescente no balanço de pagamentos, alcançando-se o equilíbrio em 1961.” (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014, p. 163). Este fato contribui para evidenciar o caráter substitutivo de importações.

Desde o segundo Governo Vargas havia um debate em relação ao capital estrangeiro e a sua participação no desenvolvimento do Brasil. Entretanto, haviam diversas opiniões sem relação a sua entrada no país, porém, “a aura desenvolvimentista que pairava naquele momento, independente de sua grande alimentação por parte do governo de Kubitschek, já tornava factível em alguma medida o grande ingresso de capitais forâneos” (CAMPOS, 2007, p. 73).

A política econômica (tema que será aprofundado no capítulo seguinte) adotada pelo governo durante a década de 1950 estava na política cambial. Para os governantes daquele período “as manipulações na taxa de câmbio e a imposição de quotas, tarifas e impostos de importação e exportação, formavam o conjunto principal de estratégias” (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014, p. 157). Sendo, portanto, as políticas cambiais, que surgiram ou foram alteradas durante o período entre o início de 1950 até meados de 1960, decisivas para o desenvolvimento da economia brasileira.

O corpo técnico envolvido na implementação do plano, Juscelino opta por uma via alternativa, a administração paralela. Decorrência do funcionalismo público contar com uma

grande parcela, cuja entrada ocorreu através de políticas de clientelismo ou influências políticas e poucos funcionários advindos pelo sistema de mérito, exigido a partir da constituição de 1934.

A responsabilidade em relação à execução do plano cabia aos órgãos que foram influenciados em maior parte pela entrada no funcionalismo público pela meritocracia, ou seja, ao BNDE, Banco do Brasil, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), a SUMOC e outros órgãos novos vinculados ao governo federal como Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira (CPA).

Portanto, “esses órgãos se transformaram em ‘órgãos de ponta’, da administração pública brasileira, que conseguiram controlar a execução do Plano de Metas, dadas as condições da economia brasileira no período 1956-1961” (LAFER, 2002, p. 40).

Coube aos órgãos públicos de ponta o papel de controle das metas do setor público, ou seja, àquelas relacionadas às obras e infraestrutura, refino de petróleo e siderurgia. Mas, o BNDE, da CPA e a SUMOC também serviam de instrumento para o setor privado. Os investimentos privados eram controlados em conjunto pelos órgãos de ponta e pelos grupos executivos³⁶, de forma a concentrá-los em determinados setores produtivos preconizados pelo plano. Os grupos que mais se destacaram durante a execução do Plano de Metas foram o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), o Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (GEICON) e o Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE).

Entre os principais conceitos do plano estavam dois pontos: os de estrangulamento e os de germinação. Os pontos de estrangulamento eram aqueles em que havia uma demanda maior que a oferta, portanto, estrangulando a economia, neste caso seriam os setores de energia, transportes e alimentação. Os pontos de germinação eram o oposto dos pontos de estrangulamento. Ele “partia do pressuposto de que a oferta de infraestrutura provocaria atividades produtivas” (LAFER, 2002, p. 35), como no caso de Brasília e de transportes, principalmente pelas rodovias.

Também considerava-se o ponto de estrangulamento externo, resultado das dificuldades no balanço de pagamentos, impondo restrições a capacidade de realizar importações, afetando o PSI. Segundo Lafer (2002), as dificuldades de realizar importações estavam relacionadas a dois critérios, os diretos e os indiretos. O primeiro diz respeito à prioridade que certos produtos

³⁶ “Os grupos executivos representavam um experimento novo na administração brasileira, uma inovação que passava ao largo de uma reforma administrativa de difícil trânsito pelo Congresso. Eram inspirados nas comissões conjuntas formadas por empresários e burocratas no esforço de reconstrução europeia” (LEOPOLDI, 2002, p. 113).

deveriam ter na pauta importadora³⁷. Os indiretos estavam relacionados ao entendimento de que a produção interna de determinados bens, ou seja, a substituição de importações, seria benéfica ao país, tendo em vista que geraria um impacto estrutural, cambial e conjuntural positivo na economia brasileira.

A partir das restrições indiretas surge o conceito de “demanda derivada”, evidenciando o caráter intersetorial, não só da economia, mas também das metas elaboradas. Como pode ser visto em Lafer (2002, p. 36):

Assim, a meta 29 – indústria mecânica e de material elétrico pesado – foi programada tendo-se em vista a demanda derivada do setor de indústrias de base (por exemplo, a automobilística e a de construção naval) e do setor de energia (como a de reequipamento e construção de ferrovias).

Em outras palavras, o plano, no geral, resultava de uma combinação entre os pontos citados acima: pontos de crescimento, estrangulamento tanto os internos quanto os externos, interdependência dos setores e a demanda derivada.

Dessa forma, baseado nos pontos de estrangulamento levantados pela CMBEU, o Plano de Metas prioriza os investimentos nas áreas de energia e transportes. Além disso, dentro do conceito dos pontos de germinação, atuando como indutor de outras atividades produtivas, investiu-se em outros setores que impulsionariam a dinâmica econômica do país.

Na sua execução, o Plano se utilizou principalmente das políticas cambiais na atração do investimento externo. A fiscalização dos recursos e a implementação de projetos couberam aos órgãos de ponta, para os investimentos públicos nacionais, e aos grupos executivos para os privados nacionais e estrangeiros.

3.4. AS METAS E OS RESULTADOS

Os objetivos almejados pelo Plano de Metas estavam separados de acordo com os setores que abordavam: energético (um a cinco), transportes (seis a 12), alimentação (13 a 18), indústria de base (19 a 29) e educação (30). Além disso, a construção de Brasília, uma promessa eleitoral

³⁷ “Como é o caso da indústria automobilística no setor de indústria de base, das metas de petróleo (produção e refinação) no setor de energia, e da meta de trigo no setor de alimentação.” (LAFER, 2002, p. 36).

de JK que não estava incluída no Plano. Os dados das metas e os seus resultados foram obtidos nas obras de Faro e Silva (2002), Lafer (2002) e Lessa (1981).

O setor de energia estava separado de acordo com a sua matriz. A meta 1 destinava recursos para a Energia Elétrica. Previa aumentar capacidade de geração de 3 milhões para 5 milhões de quilowatts e realizar obras que possibilitassem o aumento para 8 milhões de quilowatts em 1965. O resultado final foi de 95,4% da meta, em 1960 a geração atingiu 4.770 mil quilowatts. Em 1961 superou a meta, 5.205 mil quilowatts.

A segunda meta, energia nuclear, previa a formação de técnicos, fabricação de combustível nuclear, instalação de usinas termoelétricas e a produção e distribuição de elementos radioisótopos. Em relação aos resultados, eles foram atingidos. Para a formação de técnicos foram dadas bolsas para estudos no exterior, também foram realizadas prospecções de minerais nucleares, e foi construído um reator de pesquisas na Universidade de São Paulo (USP).

A terceira meta, produção de carvão mineral, previa o aumento da produção de 2 milhões para 3 milhões de toneladas por ano, sendo que o carvão de menor qualidade deveria ser utilizado nas usinas termoelétricas e nas ferrovias, no caso as locomotivas. Em 1960 atingiu-se a produção de 2.199 mil toneladas por ano, ou seja, 73,3% da meta.

As metas quatro e cinco estavam relacionadas à produção e ao refino de petróleo, respectivamente. A meta relacionada à produção previa o aumento de 6.800 barris por dia para 100 mil em 1960. Atingiu-se a produção de 75,5 mil barris diários, ou seja, 75,5% da meta. Em relação ao refino seriam empregados esforços para ampliar a capacidade de refinação de 130 mil para 330 mil barris por dia em 1960. Nesse ano foram refinados 218 mil barris diários, portanto, 66,7% do objetivo inicial.

As metas do setor de transportes também estavam separadas por setor. A responsabilidade da sua execução coube ao Ministério da Viação e Obras Públicas e os Grupos Executivos, o qual também caberia a implantação da indústria automobilista no país e a construção da malha rodoviária responsável pela integração nacional.

Os objetivos incluíam o setor ferroviário, rodoviário, aeroviário e naval. As metas seis e sete estavam relacionadas ao reaparelhamento e a construção de ferrovias, respectivamente. Os investimentos brutos nesse setor em relação ao PIB (Tabela 3).

Sobre o reaparelhamento, meta seis, os investimentos seriam destinados à aquisição de locomotivas elétricas (9) e a diesel (403), carros de passageiros (1086) e de carga (10.943).

Também estava previsto reaparelhamento da via com a compra de trilhos (791.600 toneladas) e a substituição de dormentes.

Tabela 3 - Investimento Bruto em Transportes como % do PIB

Anos	Ferro- vias	Rodo- vias	Veículos		Marítimo Portos e Navios	Aeroviário Aviões e Aeroportos	Total	
			Inclusive Autos	Exclusive Autos			Com Autos	Sem Autos
50/54	0,82	1,25	2,00	1,34	0,15	0,13	4,35	3,69
57/59	1,04	1,74	2,75	1,9	0,19	0,16	5,88	5,03

Fonte: Lessa (1981)

Os resultados, a compra das locomotivas atingiu a sua meta integralmente, no caso dos carros de passageiros e de cargas, foram adquiridos 504 e 6.498 vagões, respectivamente, ou seja 51% da meta dos de transporte e 59 de carga. Nos trilhos, cumpriu-se 77% do objetivo, com a compra de 613.259 toneladas de trilhos, às dormentes, substituíram-se 14.931.505, superando em mais de duas vezes a meta. No geral 76% da meta foi cumprida.

Em relação a construção de ferrovias, meta sete, previa-se 2.100km de novas estradas de ferro. Foram construídos apenas 826,5km, portanto, 39,4% do objetivo.

Nas obras de rodovias, metas oito e nove, previa-se a pavimentação de 5 mil quilômetros e a construção de 12 mil quilômetros, respectivamente. Em relação aos resultados, foram pavimentados 6.202km, superando a meta em 24%. A construção de rodovias também superou a meta em 24,8%, construindo-se 14.970km.

A décima meta, portos e dragagem, tinha como objetivo a construção de novos portos e o reaparelhamento dos que já existiam, além da aquisição de uma frota de navios de dragagem. A primeira meta não foi cumprida, entretanto as duas últimas foram. No total, atingiu-se 56,1% da meta.

Em relação à marinha mercante, meta 11, definia a aquisição da frota de cabotagem de 200.000dwt³⁸, de navios de 300.000dwt de longo curso e de navios petroleiros de 330.000dwt. Para os navios de longo curso atingiu-se 65.000dwt, para os petroleiros 300.000dwt e nos de cabotagem 190.000dwt.

A última meta para o setor de transportes, meta 12, diz respeito à renovação da frota aérea comercial, estimava-se a compra de 42 aviões. Foram adquiridos apenas 13 aviões, cumprindo 31% do objetivo inicial.

³⁸ Deadweight (dwt): a soma dos pesos variáveis embarcados em um navio sem comprometer a sua segurança.

A primeira meta do setor de alimentos, meta 13, trata da produção de trigo, cujo objetivo era a expansão da produção de 700 mil toneladas para 1,5 milhão. A meta ficou longe de ser atingida, em 1960 a produção foi de 370 mil toneladas.

As metas 14 e 15 tratavam sobre a construção de armazéns e silos e frigoríficos, respectivamente. Em relação a primeira previa-se a construção capaz de estocar 742 mil toneladas, no segundo caso, de 45 mil toneladas. Sobre os resultados, no caso dos armazéns e silos a capacidade atingida foi de 569.233 toneladas, ou seja, 76,7% do objetivo inicial. Ao passo que, nos frigoríficos a capacidade instalada chegou a 8.014t, ou seja, 17,8% do previsto.

A construção de matadouros industriais, meta 16, previa-se a expansão da capacidade diária de abate para 3.550 bovinos e 1.300 suínos. A capacidade diária atingida no abate de bovinos foi 2.100 e de suínos, 700, ou seja, 59,2% e 53,8% da meta, respectivamente.

A elevação da produtividade no campo estava relacionada a maior mecanização, meta 17, e a utilização de fertilizantes, meta 18. Em relação a primeira, esperava-se que o número de tratores fosse de 45 mil para 72 mil nas lavouras. No final do período estavam sendo utilizados 77.362 tratores, superando a meta inicial em 7,2%. Em relação aos fertilizantes, a produção dos mesmos deveria sair do patamar de 18 mil para 120 mil toneladas. A meta acabou sendo superada em 141,7%, com uma produção de 290 mil toneladas.

No setor da indústria de base concentravam-se a maioria das metas. A primeira delas, meta 19, tinha como objetivo a expansão siderúrgica do país através do aumento da produção de aço em lingotes, passando de um milhão para dois milhões de toneladas por ano. No final do período atingiu-se a produção de 2.279 mil toneladas produzidas por ano, superando objetivo inicial em 14%.

A produção de alumínio, meta 20, também previa o aumento da capacidade produtiva, saltando de 2.600 para 18.800 toneladas em 1960 e 42 mil toneladas em 1962. A meta não foi integralmente atingida, a produção em 1960 foi de 16.573 toneladas, ou seja, 92,1%.

A meta 21 tinha como objetivo dobrar a produção dos metais não-ferrosos, ou seja, cobre, chumbo, estanho e níquel. Além da implantação de uma indústria de metalurgia de zinco. Ao final de 1960 apenas a produção de estanho não superou a meta inicial, com apenas 93,7% do objetivo. O restante, cobre, chumbo e níquel, alcançaram 203,8%, 147,7% e 143,6%, respectivamente.

A produção de cimento, meta 22, buscava o aumento da capacidade produtiva de 2.700t por ano para 5 milhões de toneladas/ano ao término de 1960. A produção no final desse ano foi de 4.369.250 toneladas, portanto, 87,4% do objetivo. A capacidade de produzir álcalis, meta 23, deveria saltar de 20.000t anuais em 1955 para 152.000t 1960. A meta foi integralmente atingida em 1960.

A meta 24 buscava o aumento da capacidade de produção de celulose de 90.000t toneladas para 260.000t, enquanto que para o papel de jornal previa-se o aumento de 40.000t para 130.000t. Os objetivos não foram atingidos, em relação à celulose, a produção foi de 200.237t, ou seja, 77%. O papel de jornal, entretanto, chegou a 50,6% da meta, produzindo 65.760t em 1960.

O aumento da produção de borracha de 22.000t para 65.000t, assim como a instalação de uma fábrica de borracha sintética, estavam previstos na meta 25. A produção de borracha para 1960 obteve um incremento de 2,3%, muito aquém do objetivo. Entretanto a fábrica de borrachas sintéticas foi concluída, atingindo o esperado.

A meta 26 previa-se o aumento da exportação de minério de ferro, de 2.500t para 8 milhões de toneladas, além de deixar a infraestrutura necessária para que o próximo quinquênio fosse possível a exportação de 30 milhões de toneladas. Ao final do Governo JK foram exportadas 5 milhões de toneladas, ou seja, 62,5% da meta.

A meta mais simbólica do governo de Juscelino foi a 27, referente à indústria automobilística. Estava prevista a implementação de fábricas nacionais de automóveis, jipes, caminhões e ônibus que no final do seu governo estivesse produzindo 347.700 veículos. Também previa a instalação de fábricas de tratores (Tabela 4). Além disso, estimava-se a nacionalização de diversas peças na fabricação dos mesmos. Todas as metas sob coordenação do GEIA³⁹.

Tabela 4 - Produção de Tratores (unidades)

Ano	Leves	Médios	Pesados	Total
1960 ¹	-	37	-	37
1961	25	1.573	80	1.678
1962 ²	436	1.815	280	2.540

Fonte: Lessa (1981)

1 - A produção teve início em dezembro.

2 - Dados do Primeiro semestre

³⁹ Segundo Leopoldi (2002): “cabia ao Estado prover a coordenação dos trabalhos de implementação do setor, fornecer incentivos que atraíssem os investimentos estrangeiros de risco e, por fim, arbitrar sobre a divisão de tarefas entre o empresariado local (autopeças) e o setor multinacional (montadoras).” (p. 129).

A meta de fabricação de automóveis não foi batida. No total foram produzidos 321.200 veículos somando todas as categorias abaixo (Tabela 5). O índice de nacionalização não foi atingido, de acordo com a Tabela 6.

Tabela 5 - Produção da Indústria Automobilística entre 1957/1960

Especificação	Meta	Produção Efetiva
Caminhões e Ônibus	170,8	154,7
Jipes	66,3	61,3
Utilitários	52,6	53,2
Automóveis	58	52
Total	347,7	321,2

Fonte: Lessa (1981)

O setor automobilístico contou com diversas facilidades para que o mesmo se estabelecesse no país através da importação de bens sem cobertura cambial via Instrução 113 da SUMOC, importação de equipamentos por fora dessa mesma Instrução, financiamentos realizados pelo BNDE, isenções tarifárias, maior facilidade na remessa de lucros ao exterior e reserva de mercado com o novo regime de câmbio de 1957 (LEOPOLDI, 2002).

Inserido dentro dos pontos de germinação do Plano de Metas, a construção da indústria automobilística no Brasil iniciada no Governo JK, atuou como um catalizador de investimentos em outros setores como o de autopeças nacionais. Nesse sentido, tanto o automobilístico quanto o de peças para automóveis incentivaram a indústria de base nacional. Dessa forma, essa indústria atuou como um grande estímulo para o desenvolvimento econômico do país (PEREIRA, 1987)

As duas últimas metas da indústria de base, meta 28 e 29, previam a implantação da construção naval e novas fábricas e expansão das já existentes de materiais elétricos pesados e da indústria mecânica, respectivamente.

Tabela 6 - Índice de Nacionalização

Especificação	Previsto para 1960	Alcançados em 30/06/62
Automóveis	95%	89,30%
Caminhões Leves		.....
Caminhões Médios	90%	
Caminhões Pesados		93%
Ônibus		86,40%
Utilitários	90%	94,30%
Jipes	95%	90,90%

Fonte: Lessa (1981)

Na meta da construção naval o responsável pela sua consecução era o GEICON. O grupo executivo “incentivou o reequipamento de 14 antigos estaleiros nacionais de reparos e negociou a instalação de dois grandes estaleiros estrangeiros, com capacidade de produção superior a dos nacionais.” (LEOPOLDI, 2002, p. 131). Ao final do ano de 1960 a indústria naval tinha a capacidade de produzir navios cuja capacidade era de 150.000dwt/ano.

Em relação aos materiais elétricos pesados e a indústria mecânica no qual cabia ao GEIMAPE atingir os objetivos estabelecidos. A consolidação desse setor na economia brasileira ocorreu através do Plano de Metas. Com os investimentos estatais na Petrobras e nas Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) “já haviam colocado para o governo a necessidade de o Brasil criar uma indústria local de bens de capital para atender à demanda das hidrelétricas e refinarias.” (LEOPOLDI, 2002, p. 132).

No caso da meta relacionada à expansão da produção de equipamentos para energia elétrica, ela foi plenamente atingida, Tabela 7. Para a produção de máquinas e equipamentos, Tabela, 8, foi integralmente atingida. Além disso, a de material elétrico superou a meta em 200%.

Tabela 7 - Equipamentos para a Geração de Energia Elétrica - Demanda Provável para o Período 1961/71 e Produção Estimada, para o mesmo Período, com Base nos Planos de Ampliação (toneladas)

Equipamentos	Demanda Provável	Produção Nacional
Turbinas	48.860	42.700
Geradores	65.310	68.500
Transformadores - Elevadores	15.798	23.770

Fonte: Lessa (1981)

Havia ainda uma promessa de campanha de JK, a construção de Brasília no Centro-oeste do país. Considerada a meta síntese do Plano de Metas, foi outro símbolo do Governo de Juscelino. Estima-se que foram gastos entre Cr\$ 250 e Cr\$ 300 bilhões, e cerca de 2% a 3% do PIB, onde os recursos, em quase sua totalidade, de natureza públicos (LAFER, 2002).

Como define Lessa (1981), o surgimento da cidade naquela região permitiu com que houvesse uma “ampliação do espaço econômico [...] principalmente à montagem do sistema de interligações rodoviárias que veio a rasgar grandes extensões do território nacional” (p. 53), com estradas que saíam do estado do Acre e com as cidades de Belo Horizonte, Goiânia, Belém e Fortaleza.

Nesse sentido, o seu êxito também pode ser medido através da geração de energia, com a potência de 16.200kw instalados, o número de prédios de alvenaria construídos (5.114) e os que

estavam em construção, 144. Além disso, haviam 5.750 pontos telefônicos instalados. (LESSA, 1981).

Tabela 8 - Produção e Importação de Máquinas Ferramentas

Máquinas	Produção (t)		Exportação (t)	
	1955	1961	1955	1961
Tornos	2631,9	5265,0	1665,8	2911,5
Fresadores	42,2	289,8	585,2	288,6
"Taladros"	164,9	794,9	494,2	2698,8
"Cepiladoras"	408,9	1369,4	196,7	756,1
Roscadoras	3,6	35,0	63,2	182,0
Serras	19,5	343,4	87,8	174,9
Retificadoras	3,0	57,1	636,8	2042,0
Afiladoras	-	69,3	.....	.....
Prensas	.....	3890,0	.....	.....
Martelos (pneumáticos)	.....	24,8	.....	.....
Máquinas para chapas	.....	1071,2	.....	.....

Fonte: Lessa (1981)

Baseado nos trabalhos da CMBEU e do Grupo Misto BNDE-CEPAL, o Plano de Metas buscou solucionar as principais deficiências da infraestrutura do país até aquele momento, os setores de energia e transportes. Além disso, atuou como indutor de investimentos em outros setores, principalmente no de base. Segundo Lafer (2002) o Plano de Metas foi bem sucedido na sua formulação e implementação.

O crescimento médio do PIB no período de 1957-1962 foi de 7%, acompanhado do crescimento da renda real per capita de 3,9%. Aliado a isso, o coeficiente de importações reduziu de 14% para 8%, a estimativa do governo era de uma redução para 10%. Ao mesmo tempo, o seu sucesso acabou deixando uma herança aos governos que seguiram e que necessariamente deveriam ser encarados: crescentes déficits do balanço de pagamentos, o elevado déficit público acumulado no período e a inflação⁴⁰ (VILLELA, 2011).

⁴⁰ A expectativa da equipe de planejamento era de 13,5% a.a., entre 1957-1960, no entanto, a média desse período ficou no patamar de 25% a.a.. (VILLELA, 2011).

4. A POLÍTICA ECONÔMICA DO PLANO DE METAS E O SETOR EXTERNO DURANTE O GOVERNO JK

Neste capítulo serão abordadas as políticas econômicas envolvidas no Plano de Metas, principalmente a anti-inflacionária e a cambial. Será estudado o lado externo da economia brasileira durante o governo JK e como os preços internacionais do café afetaram o balanço de pagamentos. Além disso, analisar-se-á a tentativa de obter recursos públicos estrangeiros através da Operação Pan-Americana (OPA).

4.1. A ECONOMIA POLÍTICA DO PLANO DE METAS

Segundo Lessa (1981), as políticas econômicas para a viabilização do Plano de Metas giravam em torno de quatro pontos principais: (a) a política de capital estrangeiro; (b) ampliação da participação do setor público; (c) estímulo às inversões privadas prioritárias e; (d) o problema da estabilidade.

A política de capital estrangeiro foi um ponto necessário para a continuidade do PSI uma vez que “os financiamentos externos para projetos específicos participaram com 81,7% no total das entradas autônomas de capitais.” (LESSA, 1981, p. 59). A queda dos preços internacionais do café, assim como a diminuição das exportações brasileiras, aliados às divisas comprometidas com o pagamento de amortizações e dívidas, afetavam a pauta de importações tornando-a mais rígida. Consequentemente, colocava em risco a continuidade do PSI.

Ressalta-se que havia um endividamento do setor público no exterior. Em 1955, a dívida brasileira⁴¹ estava no patamar de US\$ 2 bilhões, no final do governo Kubitschek, em 1960, fechou em US\$ 2,7 bilhões. No entanto, o ritmo de crescimento da dívida não foi excessivo tendo em vista que acompanhou às taxas de crescimento do PIB. O problema do endividamento externo (Tabela 9) daquele período estava “nos termos em que o Brasil estava se endividando:

⁴¹ “O principal componente da dívida brasileira eram os créditos de fornecedores ‘suppliers’, facilmente disponíveis (especialmente da Europa e do Japão), mas com alto custo e maturidade curta: os dados do balanço de pagamentos mostram que no último ano do governo Kubitschek as amortizações (US\$ 417 milhões), pela primeira vez em seu governo, superaram os novos financiamento (US\$ 348 milhões), gerando um sério problema de liquidez que só seria resolvido, temporariamente, já na gestão do presidente Quadros.” (MALAN, 1995, p. 84).

crecientemente a curto prazo: em fins de 1960, 70% do total da dívida externa brasileira deveria ser paga nos próximos três anos.” (MALAN, 1995, p. 84).

Tabela 9 - Dívida externa brasileira e indicadores de solvência externa (1950-1962) (US\$ milhões)

Ano	Dívida externa bruta ₁	Reservas Internacionais ²	Dívida Externa Líquida	Dívida Externa Líquida/Exportação
1950	559	821	-262	-0,19
1951	571	584	-13	-0,05
1952	638	482	156	0,11
1953	1.159	421	738	0,48
1954	1.196	372	824	0,53
1955	1.395	442	953	0,67
1956	2.736	608	2.128	1,44
1957	2.491	474	2.017	1,45
1958	2.870	465	2.405	1,93
1959	3.160	366	2.794	2,18
1960	3.738	345	3.393	2,67
1961	3.291	470	2.821	2,01
1962	3.533	285	3.248	2,68

Fonte: Giambiagi et al (2011) - Adaptado pelo autor.

1 - Exclui a dívida de curto prazo anterior a 1956

2 - Liquidez Internacional

Evidencia-se que a entrada de capitais estrangeiros, fosse via IDE ou financiamentos, se fazia necessária para a manutenção do nível de crescimento econômico dos últimos anos. Portanto, “a política de capital estrangeiro assumia [...] lugar fundamental dentro do esquema do Plano, como a única via aberta, dadas as regras de jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações.” (LESSA, 1981, p. 57).

Contudo, nos países que o mercado interno está consolidado a entrada de capitais estrangeiros favorecem o seu desenvolvimento econômico. Esses recursos devem ser direcionados para os setores em que há escassez de capital e que o mesmo gere economia de divisas (BRESSER-PEREIRA, 1987).

Nesse sentido, a taxa de câmbio foi um instrumento considerável para as políticas de incentivo ao ingresso de capital estrangeiro. As Instruções 70 e 113 da SUMOC e a reforma cambial de 1957 foram essenciais para “estimular a industrialização naquelas faixas consideradas de maior interesse.” (LESSA, 1981, p. 58), como visto na Tabela 10.

O governo, dessa forma, garantia taxas de câmbio favoráveis para os setores de interesse em que fossem realizados os investimentos diretos e financiamentos obtidos no exterior e investimentos de longo prazo. Além de remessas de lucros e pagamento de amortizações e juros.

Outro incentivo fundamental para a entrada de recursos externos ocorreu através do BNDE, que permitia a tomada de crédito no exterior e em última estância o banco assumiria a responsabilidade do seu pagamento. Entretanto, isso ocorria apenas porque o governo dava poderes ao BNDE na orientação do investimento nos setores considerados prioritários pelo Plano.

Utilizados perto do fim do governo JK, os *swaps* cambiais foram outro recurso importante para a entrada de recursos externos. Com as restrições externas, a rigidez da pauta de importações e o serviço da dívida os *swaps* atuaram de forma a reduzir os impactos do estrangulamento externo. Eles também possibilitaram a estabilidade da taxa de câmbio a curto prazo.

Tabela 10 - Investimento direto estrangeiro via Instrução 113 da SUMOC e pela Reforma Cambial de 1957 (1955 e 1963) (US\$ milhões)

Setor	Investimento	(%)
Indústria de Transformação	486,2	97,7
Indústria Extrativa	9,3	1,8
Não Identificado	0,9	0,2
Atividades Imobiliárias, Alugueis e Serviços Prestados às Empresas	0,6	0,1
Transporte, Armazenagem e Comunicações	0,6	0,1
Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração Florestal	0,0	0,0
Total	497,7	100

Fonte: Caputo, Melo (2009)

O segundo ponto levantado – ampliação da participação do setor público – ocorreu principalmente pela estrutura dos investimentos necessários para a realização do Plano de Metas.

Ressaltar-se que desde a Revolução de 1930 o Governo Federal atuava diretamente em favor da industrialização brasileira. Isso pode ser visto principalmente na Era Vargas (1930-1945). Entretanto, no governo de Juscelino o Estado assume um papel de maior destaque no planejamento e desenvolvimento econômico do que nos períodos anteriores (BRESSER-PEREIRA, 1987).

Ao se comparar período entre 1953-1956 e os anos de vigência do Plano de Metas (1957-1960) a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) do setor público saltou de 25,6% para 37,1%. Caso as empresas estatais do governo federal fossem incorporadas cálculo, a participação subiria para 47,8% nesse mesmo período (LESSA, 1981).

A maior presença do setor público também foi vista nas operações de crédito, que foi 5,3% entre 1954-1956 e entre 1957-1960 foi de 19,5%. Sendo que, a participação do Banco do Brasil no mercado de crédito ao setor privado neste último período, o qual incorpora o Plano de Metas, chegou a mais de 50% do total de empréstimos. Como o aumento do crédito público para o setor privado, foi conferido ao primeiro há possibilidade de direcionar recursos aos setores considerados prioritários (LESSA, 1981).

Portanto, nota-se que durante o Governo JK “consolidou-se nesse período o desenvolvimento industrial brasileiro impulsionado de modo decisivo pela política industrializante do Governo federal secundada pela entrada maciça de capitais estrangeiros no setor manufatureiro” (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 49).

Assim, entra-se no terceiro ponto da política econômica do período: o estímulo aos investimentos privados em setores prioritários. Os mesmos ocorreram através de três pilares. Primeiro, através da facilitação à obtenção de financiamentos externos pela participação do BNDE, assumindo o risco em última instância, e pela taxa de câmbio favorável para os pagamentos das amortizações. O segundo pilar residia no crédito de longo prazo, cujo principal financiador era o BNDE, com taxa de juros baixa e um longo período de carência e para o pagamento das amortizações⁴². O terceiro estava relacionado a reserva de mercado aos bens que substituíam importações. Em um primeiro momento a proteção ocorria através da taxa de câmbio pela complementariedade entre as Instruções 70 e 113 da SUMOC, definindo os setores supérfluos. Em um segundo momento, a proteção ocorreu através da reforma cambial de 1957 e a entrada da lei do similar e das tarifas *ad valorem*, como será visto adiante (LESSA, 1981).

Os três pontos citados da política de estímulo às inversões privadas em setores de maior prioridade envolviam medidas que elevavam a rentabilidade dos mesmos. De forma que, isso ocorreu através dos subsídios aos insumos utilizados na produção de bens finais e através das barreiras alfandegárias que permitiam com que fossem estipulados preços em condições de não concorrência (LESSA, 1981).

Em relação ao problema da estabilidade, o Plano de Metas em seu planejamento não incorporou os problemas vistos com a inflação e os desequilíbrios fiscais, monetários e da balança de pagamentos. Havendo duas formas de financiar a parte que cabia ao setor público no

⁴² Vale ressaltar que, para o crédito de longo prazo o contexto de alta inflação contribuía para tornar ainda mais atrativos essa operação (LESSA, 1981).

Plano, através do aumento dos impostos ou pela captação forçada de poupança através do processo inflacionário (Tabela 11). Entre as duas opções, optou-se pela segunda.

Tabela 11 - Índice Geral de Preços (dez/dez) (1950-1962)

Ano	IGP
1955	12,1
1956	24,5
1957	7,0
1958	24,4
1959	39,4
1960	30,5
1961	47,8

Fonte: Giambiagi et al (2011) - Adaptado pelo autor.

Os instrumentos de financiamento do plano, ou seja, as políticas de crédito, cambial e fiscal, estavam voltadas para a continuidade do PSI e o seu aprofundamento, tentando suprir a falta do mercado de capitais. Dessa forma, ao se manter o ritmo de crescimento da economia brasileira. Essas políticas estavam voltadas de forma a buscar a realização do Plano de Metas e não para a contenção dos desequilíbrios do orçamentário e da alta inflacionária verificada no período (LESSA, 1981).

Outro fator a ser levado em consideração pelos formuladores do Plano foi o processo inflacionário que se arrastava para o Governo JK, o qual não foi considerado. Ao mesmo tempo, iniciava-se um esforço do setor público no financiamento de longo prazo sem que houvesse fontes de financiamento definidas, contribuindo para a elevação da inflação através dos déficits públicos (Tabela12) (LESSA, 1981).

Entre os principais fatores que resultaram nos déficits públicos estão os subsídios aos bens importados visando o controle dos preços e a continuidade do PSI. Também se pode elencar a compra do estoque de café e o aumento no pagamento das bonificações para exportações, consequentemente incentivando a produção do grão. Soma-se a isso, os esforços empregados para manter a taxa de câmbio estável (LESSA, 1981).

Houve diversas maneiras que visavam conter os déficits públicos⁴³, uma delas foram as Letras do Tesouro (LT), as quais foram emitidas em pequena quantidade. O governo se apoiou principalmente nos empréstimos obtidos no Banco do Brasil. Além disso, optou-se por tarifas *ad valorem*. O governo também poderia propor uma reforma tributária buscando o aumento da sua base, a majoração das alíquotas impositivas e na progressividade tributária. Outro fator que contribuiu para conter os déficits foi o controle da taxa de múltipla através da Conta de Ágios e Bonificações (LESSA, 1981).

Tabela 12 - Déficit de caixa do Tesouro e seu financiamento (1956-1960) (bilhões de cruzeiros correntes)

	Execução orçamentária			Financiamento do déficit de caixa			
	Receitas	Despesas	Saldo Orçamentário	Banco do Brasil	Títulos	Outros	Total
1956	74,1	98,0	-23,9	24,4	0,2	0,3	23,9
1957	85,8	126,9	-41,1	15,8	9,5	15,8	41,1
1958	117,8	143,4	-25,6	16,7	9,2	-0,3	25,6
1959	157,8	198,3	-40,5	31,8	8,9	-0,2	40,5
1960	233,0	297,0	-64,0	75,4	2,2	-13,6	64,0

Fonte: Orenstein, Sochaczewski (2014)

O setor externo tornou-se menos favorável ao longo do Governo JK para a obtenção de investimentos, fossem privados ou através de agências públicas, de forma que a política de contenção inflacionária foi deixada de lado. Optou-se novamente pela continuidade do crescimento em detrimento do equilíbrio. Para Lessa (1981) o ritmo de crescimento elevado da economia brasileira, de forma que não prejudicou o nível de investimentos nem a renda do trabalhador urbano, absorvendo as possíveis tensões sociais. Além disso, o ritmo inflacionário permitiu a transferência forçada de poupança para o setor público e o privado através do controle dos preços dos bens básicos de subsistência⁴⁴.

O autor também afirma que houve a contenção do salário real de funcionários públicos, permitindo com que houvesse uma redução da folha de pagamento dos servidores. Contendo o aumento dos gastos públicos e liberando recursos para serem utilizados no Plano de Metas.

⁴³ Havia políticas de contenção da alta inflacionária, revelando a falta de coerência com a política expansionista. Dessa forma, as medidas relacionadas ao processo inflacionário surgiam para minimizar os atritos gerados pela inflação crescente (LESSA, 1981).

⁴⁴ O controle de preços por parte do governo ocorreu nos bens agrícolas, alugueis (em defesa dos inquilinos), na importação de petróleo, trigo, papel de imprensa e celulose através da taxa de câmbio de custo na importação desses bens. Além disso, houve a contenção de preços de energia elétrica e aço. Redução dos bônus pagos aos exportadores de bens primários (LESSA, 1981).

Outra medida importante utilizada foram as “operações cambiais explorando linhas de crédito de curto prazo para o financiamento de importações correntes ou pagamentos financeiros internacionais.” (LESSA, 1981, p. 79).

Portanto, nota-se que essas medidas estavam voltadas para a “remoção de obstáculos para execução do plano a longo prazo, impondo em consequência de sua ação imediata, problemas ampliados para os períodos subseqüentes.” (LESSA, 1981, p. 79).

Dessa forma, as principais formas de financiamento encontradas para a realização do Plano de Metas foram a inflacionária, causada principalmente pelos déficits públicos. Além disso, outro fator importante foi a atração de investimentos externos privados que entraram no país principalmente pela complementariedade entre a Instrução 70 e 113 da SUMOC.

4.2. A TAXA DE CÂMBIO

Em termos de política econômica, como visto anteriormente, a taxa de câmbio, cotas e tarifas foram as principais medidas. A entrada de capitais externos valeu-se de instrumentos criados em momentos anteriores ao do governo de JK, como a Instruções 70 e 113 da SUMOC nos governos Vargas e Café Filho, respectivamente, e que atuaram de forma complementar. Posteriormente, em 1957, houve uma reforma cambial que também contribuiu para o prosseguimento do Plano de Metas.

O Governo Vargas (1951-1954), aceita a necessidade de continuar o processo de desenvolvimentismo com o capital estrangeiro. Como visto anteriormente, a opção de crescimento via capital estrangeiro ocorreu em detrimento do capital nacional, optando pelo elevado ritmo de crescimento do que se fosse empregado o nacional (LAUTERT, 2012).

Com a preferência do governo de Vargas pelo crescimento via financiamento externo, “foram estabelecidos os mecanismos que facilitavam o ingresso de capital internacional, sem que o governo abrisse mão da escolha do setor e do tipo de capital, o que demonstra sua preocupação em preservar a autonomia decisória nacional” (LAUTERT, 2012, p. 284).

Nesse contexto, surgiu a Instrução 70 da SUMOC, que estabeleceu o sistema de taxas múltiplas de câmbio. No caso das exportações havia duas categorias, no caso das importações cinco categorias, em que para cada uma delas havia uma taxa de câmbio diferente. Além disso, havia o “custo de câmbio”, esta taxa era a qual o governo utilizava para importar produtos, que

era inferior ao restante, ou seja, subsidiada. O “custo de câmbio” também era utilizado como uma taxa referencial para as outras categorias dada a sua essencialidade. Desta forma, para as importações, quanto mais essencial fossem os produtos menor seria o ágio cobrado, logo, um subsídio (LEOPOLDI, 2002).

Enquanto que para as exportações havia bônus pago sobre a taxa de câmbio oficial, diferentemente daquela paga às importações, tornando as taxas inferiores às praticadas pelo mercado livre. As bonificações variavam de produto a produto e regularmente eram atualizadas pelas pressões exercidas dos exportadores. A diferença do que era arrecadado com os ágios e com os pagamentos de bônus em relação à taxa de câmbio livre formava o saldo da Conta Ágios e Bonificações. Essa conta foi uma fonte de recursos fundamental para o governo federal, com ela os governos Café-Filho e JK mantiveram a política de compra dos estoques de café, chegou a ser utilizada na construção de Brasília (LEOPOLDI, 2002).

Analisando a Instrução 70, embora os seus resultados de curto prazo tenham sido positivos, “teve seus efeitos amortecidos pela fase depressiva que atingiu o setor externo brasileiro a partir de 1954 [...] com conseqüente deterioração dos termos de troca.” (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014, p. 158). Nesse sentido, a diminuição das receitas de exportação aliadas a continuidade e intensificação do PSI acabavam comprometendo o poder público na continuidade do processo.

A Instrução 113 de janeiro de 1955 vigorou até 1960, sendo importante para a viabilização do Plano de Metas. Foi através desta Instrução que o governo permitiu que houvesse a importação de máquinas e equipamentos sem a cobertura cambial, ou seja, “sem pagamento de divisas e sem onerar o balanço de pagamentos brasileiro, já que contavam como capital investido nas empresas.” (LEOPOLDI, 2002, p. 120-121).

A instrução também contribuiu para acelerar a internacionalização da economia brasileira, além de diminuir o protecionismo cambial à indústria nacional vigente desde 1948. Permitindo com que houvesse uma maior participação das empresas estrangeiras no setor industrial, contribuindo para a internacionalização da economia brasileira⁴⁵.

⁴⁵ Segundo Villela (2011, p. 32), “a Instrução [113] se mostrou um instrumento poderoso de atração do capital estrangeiro: mais de 50% do total de investimento externo direto que ingressou no Brasil entre 1955 e 1960, ou US\$ 401 milhões, o fizeram sob a égide daquela Instrução. Igualmente, dos US\$ 1,7 bilhão em empréstimos e financiamentos obtidos pelo Brasil entre 1955 e 1960, mais de 60% também ingressaram no país sob a forma de máquinas e equipamentos, veículos e equipamentos sem cobertura cambial.”

Para os investimentos estrangeiros apresentou-se um câmbio favorecido para o pagamento dos financiamentos externos. Dessa forma, para contribuir a ideia de que o empresariado nacional estava sendo deixado de fora dessa nova fase do PSI, haviam reivindicações de um câmbio mais favorável para o pagamento dos empréstimos internacionais realizados pelas companhias nacionais. Mas, o governo negou o pedido do empresariado brasileiro para “não comprometer excessivamente o mercado cambial” (CAMPOS, 2007, p. 83).

A Instrução 113 da SUMOC acabou sendo uma ferramenta “largamente empregada por Kubitschek, que usou da conciliação, combinando uma estratégia internacionalizante para o arranjo industrial com um discurso nacional-desenvolvimentista.” (LEOPOLDI, 2002, p. 121).

Seguindo a política cambial, a reforma cambial de 1957, na qual foi aprovada a Lei de Tarifas. Esta tinha como intenção separar a política protecionista da produção doméstica e da política monetária. A primeira ocorreria através da proteção ao capital nacional na forma de reserva de mercado para a indústria substitutiva de importações. À segunda, estavam relacionados o câmbio e o balanço de pagamentos, questões delegadas a SUMOC (CAMPOS, 2007).

Nesse sentido, até a reforma cambial de 1957, a política cambial foi o principal instrumento utilizado na proteção industrial. Além disso, a taxa de câmbio também cumpria “uma série de funções que outras áreas do governo não eram capazes de desempenhar: função fiscal, função de proteção tarifária e de controle da inflação.” (LEOPOLDI, 2002, p. 122).

Em 1957 houve uma mudança no sistema de câmbio. Com a intenção de simplificar as cinco categorias anteriores, elas deram lugar a apenas duas, a geral e a especial. A primeira, foi utilizada na importação de matérias-primas, equipamentos e outros bens que a oferta interna não suprisse a demanda

Na categoria especial estavam os bens a serem importados. Eram os de consumo restrito e aqueles bens que a oferta interna satisfazia a demanda. Para estas duas categorias, o sistema de leilão de câmbio foi mantido. Soma-se a isso, uma terceira categoria foi criada, a preferencial, que visava à importação de bens prioritários como trigo, fertilizantes, papel de imprensa e petróleo. Ao contrário das duas categorias citadas anteriormente, nesta nova classe não havia leilões de câmbio, dessa forma a taxa paga era equivalente ao custo de câmbio, ou seja, igual taxa de câmbio média paga aos que exportavam (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014).

Não obstante, foram estabelecidas tarifas *ad valorem* que iam de 0% a 150% para os grupos de produtos similares. O câmbio para exportação seguiu com quatro faixas de bonificações, sendo que os valores das categorias eram diferentes uns dos outros e as transações financeiras continuaram sendo realizadas em mercado livre (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014). Segundo Leopoldi (2002, p. 122) a reforma surge em consonância com os interesses dos industriais brasileiros e assumiu um “papel importante protecionista antes concentrado na área cambial.”.

Para Orenstein e Sochaczewski (2014) esse novo regime cambial foi essencial para a continuação do PSI, uma vez que se alcançava um novo estágio: buscava-se naquele momento a substituição de bens de capital, dando uma menor atenção aos bens de consumo. Nota-se que entre 1955-1960 a taxa de crescimento desse setor ficou na média de 26,4% a.a. Os setores que mais pesaram para o seu crescimento foram os de equipamentos e veículos e equipamentos de transportes.

Os autores ressaltam que, ao mesmo tempo essa nova política buscava conciliar a entrada de equipamentos importados a baixo custo e o desestímulo à indústria nacional de produzir os mesmos. Para isso, eram aplicadas quotas que garantissem a redução ou isenção de algumas tarifas a uma quantidade pré-determinada de certos produtos, a redução de 50% da tarifa quando a indústria nacional não fosse capaz de ofertar o mesmo bem.

Além disso, também estava em vigor a lei do similar, a qual logo que a indústria nacional se mostrasse capaz de suprir a demanda pelo bem a sua importação recairia sobre outra categoria. Logo, “havia, assim, um corpo coerente de disposições para, ao mesmo tempo, subsidiar a importação de bens de capital sem prejudicar a oferta interna.” (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014, p. 160).

Diante da apresentação da política econômica do governo JK, pode-se concluir que ela obteve sucesso, pois os interesses tanto do capital estrangeiro quanto do nacional foram atendido. Para os estrangeiros cabiam os investimentos em novas áreas, ao passo que para o nacional couberam novos setores com altas taxas de lucro. O governo, através das suas linhas de crédito auxiliava os empresários nacionais a superar problemas como a falta de capital inicial e a modernização tecnológica, permitindo aos mesmos entrar em novos mercados (CAMPOS, 2007).

As Instruções 70 e 113 da SUMOC foram importantes instrumentos na atração do investimento internacional privado. Elas atuaram na importação de bens necessários para o PSI

inseridos no contexto do Plano de Metas sem exercer grandes pressões no balanço de pagamentos.

Por fim, reforma cambial de 1957-1958 buscou simplificar as categorias de importação e exportação. Além disso, criou tarifas *ad valorem* e a lei do similar nacional, na qual visava proteger os produtores nacionais após demandas dos mesmos. Essa reforma cambial também contribuiu para a continuação e aprofundamento do PSI ao se substituir os bens de capital.

4.3. O SETOR EXTERNO NO GOVERNO JK

Durante o governo JK o setor externo da economia foi marcado por três pontos principais. Primeiro, de que ao preço das exportações de café estavam diminuindo desde 1955 e não havia nenhuma perspectiva de melhora das mesmas. Dessa forma, à medida que diminuía as receitas das exportações o PSI se aprofundava, exigiam-se moedas conversíveis para a continuação do processo.

Em segundo lugar, parte das moedas estrangeiras que entravam no Brasil eram destinadas ao pagamento de dívidas contraídas anteriormente.

Por fim, havia a rigidez da pauta de importações. Isso ocorreu porque os incentivos dados à economia brasileira durante o processo de substituição de importações para o desenvolvimento da indústria do setor de bens intermediários básicos se desenvolveu a um ritmo menor do que a de bens de consumo⁴⁶ (LESSA, 1981; CAMPOS, 2007).

Contudo, o projeto de industrialização de JK previa que no longo prazo o estrangulamento externo seria aliviado, mas no curto prazo ele demandaria importações de insumos e capital para o setor industrial, comprometendo ainda mais a capacidade de importar do país (CAMPOS, 2007).

Tendo em vista as receitas decrescentes de exportações do café a opção adotada pelo Governo JK para o desenvolvimento do Plano de Metas e o aprofundamento e continuação do PSI acabou sendo o “ingresso líquido de capitais autônomos, para contrabalancear a menor receita de exportação” (Campos, 2007, p. 74). Além de prosseguir com o PSI, o ingresso de

⁴⁶ Surge um “setor industrial inflado nas faixas menos relevantes e com elevado grau de dependência de matérias-primas e demais insumos importados.” (LESSA, 1981, p. 31). Importante ressaltar a rigidez da pauta de importações brasileira, onde se fazia necessário a importação de combustíveis, papel, cimento, mesmo que nessas indústrias houvesse um esforço para solucionar o problema, mas “a indústria intermediária não havia acompanhado o crescimento do setor produtor de bens de consumo” (LESSA, 1981, p. 31)

capitais, principalmente via empréstimos públicos no exterior garantiria um alívio no balanço de pagamentos (CAMPOS, 2007).

Dessa forma, argumenta-se que o maior problema a ser enfrentando pelo Plano de Metas, em termo do seu financiamento, seria o conturbado cenário internacional, principalmente após 1958, visto que havia restrições a importações. A entrada de capitais estrangeiros representava aproximadamente um terço dos investimentos necessários para a execução do Plano. A consecução do Plano dependia da entrada desses capitais, fossem públicos ou privados (CAMPOS, 2007; MALAN, 1995).

Na visão de Juscelino o país deveria buscar a industrialização, mesmo que par isso fosse necessária a entrada de capitais estrangeiros. Essa retórica nacionalista⁴⁷ utilizada por JK também servia para legitimar o Plano de Metas e responder a alguns segmentos da sociedade que o chamavam de entreguista (CAMPOS, 2007).

Em termos do contexto internacional, em meados da década de 1950 a Europa já estava em grande parte reconstruída. Além disso, com o fim da Guerra da Coréia (1950-1953) e a reconstrução dos países europeus após Segunda Guerra Mundial, havia uma necessidade dos capitais americanos de encontrar novos mercados ou de se aprofundar nos que já se faziam presentes (CAMPOS, 2007).

O contexto internacional de expansão das empresas multinacionais o governo JK buscou a atração dos seus capitais para o país. Dessa forma, “a estratégia consistia na elaboração de políticas de incentivo e atração de recursos externos, sobretudo na forma de investimentos estrangeiros diretos (IED), como aproveitamento da expansão capitalista dos países desenvolvidos.” (LAUTERT; FONSECA, 2012, p. 41).

As mudanças no cenário internacional permitiram que as políticas de incentivos a entrada de capitais estrangeiros de Juscelino fossem bem sucedidas. Essa nova divisão internacional permitiu que o Plano de Metas se aproveitasse de um contexto de disputa entre os capitais europeus e americanos iniciando uma nova etapa do PSI (MALAN, 1995; CAMPOS, 2007).

Contudo, a entrada de capitais no Brasil não se deveu à insistência por parte do governo, “mas sim de uma junção de fatores, que inclui, além da atração governamental desses recursos,

⁴⁷ No governo JK surgiu um novo conceito de nacionalismo, diferente daquele proposto por Getúlio, capitaneado pelo capital externo através dos privilégios para que o mesmo ingressasse no Brasil (BENEVIDES, 2002). Para Juscelino não importava que a industrialização ocorresse com IDE, a sua entrada serviria para o Brasil “retomar e atingir todo o potencial de sua importância e inserção no ambiente internacional, de acordo com a sua visão desenvolvimentista e de grandiosidade do país, que só precisaria ser lapidada” (Campos, 2007, p. 76).

do contexto internacional favorável e obviamente, da perspectiva de lucros para os investidores” (CAMPOS, 2007, p. 87). Para Kubitschek não havia um conflito de interesses entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos no que toca o desenvolvimento econômico destes.

Entretanto, a entrada de capitais estrangeiros⁴⁸ e as benesses que o mesmo proveria acabam por não discutir “a forma em si do ingresso dos capitais estrangeiros e de suas possíveis consequências, dando mais ênfase [...] no detalhamento da evolução das metas de seu programa de governo.” (CAMPOS, 2007, p. 78).

A busca de JK pelo crescimento acelerado acabou resultando na “entrega de setores-chave da dinâmica econômica para o capitalismo estrangeiro, dado que o domínio da tecnologia e o controle financeiro eram exercidos a partir de fora”. (LAUTERT, 2012, p. 286).

O problema do balanço de pagamentos não foi resolvido, uma vez que o mercado interno de bens de consumo duráveis era controlado por multinacionais, portanto, havia uma necessidade das mesmas enviar os lucros para o exterior. Também apareceram outros problemas como a aceleração inflacionária, reflexo de um sistema financeiro atrasado e do investimento de capital estrangeiro de curto prazo (LAUTERT, 2012).

No âmbito das relações internacionais, JK se lança através da Operação Pan-Americana (OPA) como um líder latino-americano que buscava recursos para o desenvolvimento do conjunto desses países. Nesse sentido, a OPA representou um “esforço novo no cenário da política externa brasileira e das relações continentais no sentido de tentar romper uma situação periférica e assegurar recursos para um certo modelo de desenvolvimento econômico.” (MOURA, 2002, p. 56).

4.3.1. O PREÇO INTERNACIONAL DO CAFÉ E O BALANÇO DE PAGAMENTOS

Uma das principais formas de entrada de moedas conversivas no Brasil, a exportação de café, acabou impactando fortemente as políticas do governo JK. A superprodução e a queda nos preços internacionais do grão a partir de 1957 (Tabela 13) aprofundaram a crise no balanço de pagamentos brasileiro.

⁴⁸ Vale lembrar que segundo os conceitos cepalinos, a entrada de capitais externos voltados ao investimento eram benéficas “e profundamente relacionado com o desenvolvimento dos países receptores” (CAMPOS, 2007, p. 132).

O contexto anterior ao Governo JK já evidenciava dificuldades no setor cafeeiro. Primeiro, o preço-teto estabelecido pelo governo dos EUA para o café brasileiro de 54 centavos de dólar por libra-peso⁴⁹. O governo brasileiro utilizou esse preço como mínimo atuando no subsídio ao setor cafeeiro, incentivando tanto a produção nacional quanto no exterior, na Colômbia e no continente africano. Segundo, as geadas reduziram as produções de café entre os anos de 1954-1955, afetando as exportações brasileiras e a posição relativa em termos mundiais, abrindo espaço para a produção na África (MALAN, 1995; VILLELA, 2011).

Tabela 13 - O papel café na economia brasileira (1945-1960)

Ano	Produção (milhões de sacas de 60kg)	Exportações de café Brasil (US\$ milhões)	Preço médio de importação nos EUA (centavos/libra)	Exportações de café Brasil como percentual total nas exportações do Brasil	Exportações de café Brasil como percentual das exportações mundiais de café	Exportações de café Brasil como percentual do PIB
1945	16,1	229	12,7	35	49,5	3,7
1955	26,5	844	52,18	59,3	36,3	4,1
1956	17,1	1.030	51,17	69,5	39,6	4,1
1957	26,3	846	49,82	60,7	35,6	2,8
1958	31,7	688	43,89	55,3	32,5	1,9
1959	44,1	733	36,65	57,2	36,5	2,5
1960	29,8	713	32,34	56,2	36,9	2,1

Fonte: Villela (2011) – Adaptado pelo autor.

Durante o governo Juscelino, iminência de super safras nacionais, com a expansão do cultivo do mesmo para o estado do Paraná fez com que, em 1957, o Brasil e a Colômbia assinassem um acordo que visava restringir a quantidade de café no mercado⁵⁰. Esse convênio conseguiu segurar a queda dos preços do bem para aquele ano (CAMPOS, 2007).

A partir da safra de 1957-1958 até a de 1965, inicia-se um ciclo de super safras do grão no mercado internacional “agravando a instabilidade do mercado cafeeiro e, dada a importância do café como principal fonte de divisas para o Brasil, a própria instabilidade da economia brasileira.” (MALAN, 1995, p. 81).

⁴⁹ Segundo Malan (1995), “este preço era quatro vezes superior ao preço fixado em 1945, em termos nominais, e mais de 100% superior àquele preço em termos reais.” (p. 80)

⁵⁰ O Brasil iria retirar 20% da sua produção de café enquanto que a Colômbia retiraria 10% da sua. Dessa forma, seriam estabelecidos preços mínimos para a exportação de café (MALAN, 1995).

Nesse contexto, em 1958 assinou-se um novo acordo, o Convênio Latino-Americano do Café, contando com mais quinze países, buscando a retenção de parte da safra para exportação⁵¹, e a manutenção do preço do café. Embora, o acordo firmado não tenha sido bem-sucedido, pois não conseguiu evitar a queda dos preços internacionais do grão.

Novamente, em 1959, surge uma nova tentativa, através do Convênio Internacional do Café⁵², que delimitava cotas anuais de exportação⁵³. Este acordo acabou sendo prejudicial à economia brasileira, visto que impôs a retirada do mercado das sacas de café brasileiro, “em torno de 18 milhões de sacas de sua produção, maior que a própria cota, o que alimentou consideravelmente a inflação a partir de 1959” (CAMPOS, 2007, p. 90).

As projeções realizadas pela equipe do Plano de Metas para os preços do café acabaram se revelando extremamente otimistas. A capacidade de importar do país ficou restringida, a um nível inferior do que o esperado. Por outro lado, a entrada de investimentos estrangeiros de longo prazo atingiu valores maiores dos que os previstos compensaram o declínio das divisas obtidas com a exportação de café. Como resultado o balanço de pagamentos apresentou déficits no período (Tabela 14) (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014).

O ano mais crítico para a economia brasileira foi o de 1958, quando as exportações de café diminuem a ponto de que naquele ano atingiram o menor valor naquela década (CAMPOS, 2007; MALAN, 1995). Além disso, houve uma diminuição do investimento externo e se observou um aumento das obrigações em relativas ao pagamento dos juros da dívida externa (CAMPOS, 2007).

Como parte da poupança externa foi utilizada para compensar o déficit no BP de 1957, o mesmo não poderia ser feito no ano seguinte, tendo em vista que poderiam se exaurir as mesmas. O governo brasileiro, então, recorre a ao Eximbank e a bancos privados norte-americanos para obter financiamentos e busca a obtenção de créditos com o FMI (CAMPOS, 2007).

Aliado a esses problemas, a compra dos estoques de café e o crescimento dos bônus pagos às exportações, exceto nos casos do café e cacau, em uma tentativa de “estimular a atividade

⁵¹ A retirada de parte da safra nesse acordo estabelecia que o Brasil e Colômbia retirariam 40% e 15% das suas safras de café, respectivamente, enquanto que o restante dos produtores iriam retirar 10% (MALAN, 1995).

⁵² Esse convênio abrangia todos os produtores de café da América Latina além de Portugal e França que tinham colônias produtora do grão, e com o apoio da Bélgica e Inglaterra (MALAN, 1995).

⁵³ A quota brasileira de café estava definida em 17,2 milhões de sacas. A elevada produção brasileira fez com que 18 milhões de sacas fossem retiradas do mercado. Os reflexos dessa política ocorreram na elevação da inflação brasileira e na redução das exportações, assim como na redução dos preços internacionais do café (MALAN, 1995).

diante da diminuição da oferta de divisas no ano de 1958, representou gastos vultuosos que minguaram os recursos obtidos pelo governo com o leilão de divisas.” (CAMPOS, 2007, p. 91).

Tabela 14 - Balanço de pagamentos brasileiro (US\$ milhões)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Transações Correntes (TC)	-35	-23	-300	-265	-345	-518	-263
Balança Comercial (FOB)	319	407	106	66	72	-24	111
Exportação de Bens	1.423	1.482	1.392	1.243	1.282	1.269	1.403
Importação de Bens	1.104	1.075	1.285	1.177	1.210	1.293	1.292
Serviços e Rendas (líquido)	-344	-419	-393	-327	-407	-498	-389
Serviços (fretes, viagens, etc)	-230	-278	-265	-219	-256	-304	-206
Rendas (juros, lucros, etc)	-114	-141	-128	-108	-151	-194	-183
Transferências Unilaterais	-10	-11	-13	-4	-10	4	15
Conta Capital e Financeira (CCF)	34	190	309	425	345	493	390
Investimento Direto	79	139	178	128	158	138	147
Investimento em Carteira	0	0	0	0	0	0	0
Empréstimo e Financiamento (curto e longo prazo)	21	34	149	269	37	77	466
Empréstimo de Regularização (FMI e outros)	61	-28	37	195	-21	61	260
Demais Setores (curto e longo prazo)	-40	62	112	74	58	16	206
Demais Operações	-66	17	-18	28	150	278	-223
Erros e Omissões	13	16	-170	-190	-25	11	51
Resultado do Balanço	12	183	-168	-30	-25	-14	178

Fonte: Giambiagi et al (2011) - Adaptado pelo autor.

No último ano de governo de JK, em 1960, ocorre déficit da balança comercial pela primeira vez no seu mandato. Além disso, a entrada de capitais estrangeiros diminui e crescem os serviços da dívida brasileira (CAMPOS, 2007). O grande volume de investimentos realizados no Brasil ao longo do governo JK podem ser visualizados na conta de capital e financeira, impulsionados pelos investimentos diretos e empréstimos (Tabela, 13). Os pagamentos a serviços e rendas também ganham maior expressão durante esse período. As exportações entre 1956-1961 apresentam grande dependência do café, mas à medida que os preços internacionais do grão declinam a dependência do mesmo na pauta exportadora também diminui, mas permaneceu acima de 50% do total das exportações nacionais (Tabela, 13)

A equipe que elaborou o Plano de Metas previa a entrada de capitais externos públicos e privados. No entanto, as suas estimativas foram otimistas (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014). O mesmo servia para a “capacidade de importar e realizar pagamentos externos, via exportação e via entrada de capitais, passando, portanto, uma noção de que todos os gastos externos haviam sido previstos e seriam totalmente realizáveis” (CAMPOS, 2007, p. 93).

Kubitschek, portanto, garantia que mesmo com a crise no setor externo e os problemas na forma de financiamento do plano, o mesmo prosseguiria.

O posicionamento de Juscelino, em relação a uma saída para esse contexto internacional desfavorável, era na direção de que “o país aumentasse e diversificasse suas exportações, inclusive buscando novos mercados, para a obtenção de mais divisas que permitissem as importações dos bens de capital necessários” (CAMPOS, 2007, p. 93) para a continuidade do PSI brasileiro. Portanto, a dificuldade de se exportar seria a geradora do problema.

Isto posto, com o declínio dos preços internacionais, a expansão do cultivo do grão e a restrição de importações para os produtores brasileiros atuaram como um empecilho na obtenção de divisas para dar prosseguimento tanto ao Plano de Metas quanto ao PSI.

4.3.2. A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA

A maior investida do governo JK, no campo das relações internacionais, foi através da Operação Pan-Americana (OPA), iniciada em 1958. O principal objetivo com a operação foi a obtenção de recursos estrangeiros públicos, seguindo uma linha diferente daquela iniciada com o Plano de Metas.

A OPA teve três pontos principais que buscava atender: (a) obter recursos para continuar a financiar os programas de desenvolvimento; (b) levar o Brasil a posição de líder dos países latino-americanos; (c) manter um bom relacionamento com os Estados Unidos, uma vez que os mesmos deveriam prover os recursos necessários a Operação (MOURA, 2002).

O contexto econômico brasileiro era conturbado. O país se encontrava no meio de uma crise externa nos preços do café que acabou afetando o restante da economia e colocando em risco o Plano de Metas. Então, a OPA se tornou uma forma de manter o programa de desenvolvimento proposto por JK. As principais condicionantes internas que levaram o governo a investir na OPA estavam o arrefecimento no desenvolvimento industrial, do crescimento da economia, alta inflacionária e o aumento da dívida externa (CAMPOS, 2007).

A entrada de capitais para dar prosseguimento ao Plano de Metas não estava sendo suficiente. Para tanto, o governo brasileiro busca a entrada de capitais públicos norte-americanos, os quais, se comparados com os privados, apresentavam melhores prazos e condições de

pagamento. Dessa forma, a OPA através dos capitais públicos americanos continuaria com o projeto desenvolvimentista de JK (CAMPOS, 2007).

O contexto externo do governo JK, a partir de 1957-1958 se mostra diferente do qual ele havia iniciado no seu mandato, acabando por prejudicar os seus planos desenvolvimentistas para o Brasil. Primeiro a recessão da economia dos Estados Unidos nos anos de 1957-1958, havendo, portanto, uma deterioração dos termos de troca dos países latino-americanos com os norte-americanos⁵⁴ (MALAN, 1995).

Em segundo, com o Tratado de Roma (1957), iniciam-se os acordos de tarifas especiais entre os países da Comunidade Econômica Europeia (CEE), que posteriormente deu lugar a União Europeia (UE). Essa união tarifária entre alguns dos países europeus acabaria por prejudicar o ingresso de produtos brasileiros no bloco. Finalmente, a reeleição de Eisenhower nos EUA (1953), sugeria que haveria uma continuidade da política norte-americana de negligência perante os países latino-americanos (MALAN, 1995; CAMPOS, 2007).

Os países da região, por sua vez, consideravam que a América Latina havia colaborado para o prosseguimento da democracia. Os recursos do Plano Marshall, assim como os outros empréstimos realizados pelo governo norte-americano no período pós-guerra, foram bem-vindos, mas a “importância dada ao reerguimento não foi endereçada à questão também séria do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.” (CAMPOS, 2007, p. 116).

Segundo Campos (2007), havia pouco interesse por parte dos Estados Unidos em destinar recursos para os países da América Latina⁵⁵. Entretanto, o governo Eisenhower seguiu a mesma política de Truman de que os capitais privados americanos tinham liberdade, logo, poderiam ir para a América Latina e dessa forma ocorreria o desenvolvimento desse bloco. Diferentemente do que ocorreu com os países europeus no período pós-guerra, não seriam necessários aportes financeiros de dinheiro público dos EUA.

Juscelino acaba utilizando o argumento nacionalista, passando uma ideia de unidade dos países latino-americanos, no qual o Brasil se encontra no mesmo patamar que os outros, subdesenvolvido e numa condição de pobreza. Dessa forma, os esforços da OPA deveriam ser

⁵⁴ Além disso, havia uma diferença entre os discursos dos americanos que pregavam o liberalismo econômico e a segurança internacional tendo em vista a ameaça comunista. Por outro lado, os governos latino-americanos discutiam políticas desenvolvimentistas. Segundo JK, o comunismo era a consequência do subdesenvolvimento dos países, ao contrário de Eisenhower, que acreditava que o comunismo fosse a causa dos problemas dos latino-americanos (MOURA, 2002).

⁵⁵ Juscelino através da OPA “ensejava uma iniciativa audaciosa, que arregimentasse recursos materiais e políticos em escala continental como um novo Plano Marshall, agora destinado à América Latina.” (MOURA, 2002, p. 52).

direcionados para que os países da região pudessem superar o atraso e a pobreza, principalmente através da superação da condição de países agrário-exportadores (CAMPOS, 2007).

Da situação de desgaste entre os Estados Unidos e os países latino-americanos surgiu o proveito do governo brasileiro “de que o momento histórico era apropriado para capitalizar politicamente a insatisfação reinante com a política norte-americana e aumentar, com uma política externa voltada para a obtenção de capitais públicos norte-americanos” (MALAN, 1995, p. 88).

Nesse contexto de insatisfação latino-americana perante os Estados Unidos, evidenciada na visita de Nixon⁵⁶ aos países da região, que JK buscou tirar proveito para provocar uma mudança da política americana perante os latino-americanos, que visavam a região como peça importante apenas para a segurança internacional (MOURA, 2002).

Nota-se que o posicionamento de JK em relação à OPA e da necessidade dela resolver o atraso da América Latina, “é como se a atuação do seu governo não fosse suficiente, inclusive sua política de atração do capital estrangeiro, que ele alardeava como eficiente pelos estímulos dados por seu governo” (CAMPOS, 2007, p. 119).

Próximo do final do Governo Eisenhower, em 1960, os Estados Unidos passaram a defender uma política de apoio aos países latino-americanos. Nesse sentido, buscaram apoiar pontos que interessavam a esses países, como a Organização Internacional do Café (OIC); a criação de um banco para o desenvolvimento, futuramente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a realizar empréstimos que seriam alocados nas áreas sociais; e a aproximação entre o governo norte-americano com os governos democráticos latino-americanos que estavam surgindo na época⁵⁷. Também, aprovou projetos de integração econômica entre os países da América Latina (MALAN, 1995; MOURA, 2002).

Todo esforço do governo brasileiro e de Juscelino em relação à OPA acabou gerando apenas um único resultado concreto, a criação do BID⁵⁸. A Operação ainda contou com a

⁵⁶ O então vice- dos Estados Unidos, Richard Nixon, foi recebido com protestos em uma visita à América Latina em 1958, evidenciando a insatisfação desses países com os americanos (MOURA, 2002; CAMPOS, 2007; MALAN, 1995).

⁵⁷ Entre eles se destacam Frondizi na Argentina, JK no Brasil, Frei no Chile, Lleras na Colômbia e Perez Jimenez na Venezuela (MALAN, 1995).

⁵⁸ “A própria aceitação, por parte dos norte-americanos, na antiga demanda latino-americana por uma instituição financeira para o hemisfério parece ter resultado, não da força das demandas dos países latino-americanos mas da decisão da administração Eisenhower de apoiar a criação de um Banco Regional do Oriente Médio, o que tornaria impossível continuar afirmando aos latino-americanos sua oposição, em matéria de princípio, a Bancos Regionais.”

realização do diagnóstico de subdesenvolvimento da América Latina resultado de um “círculo vicioso de escassez de poupança – falta de investimentos –, baixa produtividade” (MOURA, 2002, p. 53). Indicando, assim, um projeto objetivo de políticas a serem tomadas para alcançar o resultado desejado⁵⁹.

A OPA surge, então, como uma saída que o governo brasileiro encontrou para incentivar a entrada de capitais estrangeiros no país. O Brasil tomaria a liderança no aspecto diplomático frente a América Latina, buscando os recursos necessários para a efetivação do Plano de Metas.

Percebe-se que a política econômica do Plano de Metas teve dois pilares principais. A primeira forma de financiamento encontrada foi através da alta inflação, causada principalmente pelos déficits públicos, que transferia renda dos trabalhadores para o governo e as empresas. A segunda forma de financiamento do Plano estava no investimento estrangeiro privado, que ocorreu através das Instruções 70 e 113 da SUMOC e posteriormente pela reforma cambial de 1957 e a OPA.

Outro ponto a salientar para a realização do Plano foram as exportações de café, que permitem a entrada de divisas estrangeiras para as importações necessárias tanto para o PSI e para se atingirem as metas. Nesse sentido, a derrocada dos preços internacionais do café e os acordos firmados fizeram com que as exportações brasileiras do grão declinassem ao longo do Governo JK, exceto no ano de 1956 houve déficit no balanço de pagamentos brasileiro.

A necessidade da entrada de capitais estrangeiros ao longo do Plano de Metas se acentuou à medida que as exportações declinavam. Dessa forma, surge a necessidade de JK investir nas relações exteriores através da OPA ao buscar recursos estrangeiros públicos para a consecução do Plano. No entanto, essa tentativa não gerou os resultados desejados pelo governo brasileiro.

(MALAN, 1995, p. 89). Além disso, Moura (2002) ressalta que o BID foi criado tendo em vista a Revolução Cubana e as suas possíveis implicações sobre o restante da América Latina.

⁵⁹ Como ressalta Moura (2002): “à imponência das formulações e objetivos gerais da OPA não correspondia, porém, uma concretude de planos de ação” (p. 52). Além disso, havia uma “inexistência de projetos nacionais integrados de desenvolvimento econômico na América Latina, que pudessem ser postos em prática de forma imediata.” (p. 53).

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o planejamento e a política econômica envolvidos na realização do Plano de Metas sob o governo de Juscelino Kubitschek entre 1956-1961. Para isso, buscou-se analisar as mudanças econômicas que se seguiram após a Revolução de 1930 e as principais propostas de planejamento nesse período.

A pesquisa baseou-se em dados secundários, obtidos através de pesquisa bibliográfica, consultando livros, artigos, material disponível na internet, e pesquisa documental em dissertações e teses. Permitindo, assim conclusões acerca do tema em questão.

Com a Era Vargas (1930-1945) iniciou-se um novo rumo para o Brasil: a superação do subdesenvolvimento através de políticas conscientes em prol da industrialização, vista como elemento central para a superação do atraso.

Ao longo da década de 1930, verificou-se a transferência do centro dinâmico da economia brasileira do setor agroexportador para o industrial. A dependência da determinação da renda interna que antes girava em torno do setor cafeeiro passou para o industrial. As novas instituições e legislações, que surgiram enquanto Vargas estava na Presidência da República, marcaram o início do PSI e do estado desenvolvimentista brasileiro.

Juntamente com o PSI surge a necessidade do planejamento econômico com o Estado como o principal expoente. Atuando de forma a incentivar os investimentos públicos e privados e a minimizar as possibilidades de crises e restrições ao processo, contribuindo para a manutenção do crescimento e desenvolvimento econômico.

As primeiras propostas de planejamento surgiram ainda no Estado Novo. Em 1939, o Plano Especial de Obras Pública e Preparo da Defesa Nacional (PEOPADN). Em 1943, o Plano de Obras Especiais (POE), prosseguimento do anterior. Sob o Governo Dutra (1946-1951), em 1946, há outra tentativa, o Plano SALTE. No início da década de 1950, com Getúlio Vargas (1951-1954), houve duas propostas a CMBEU (1951-1953) e a Comissão Mista BNDE-CEPAL (1953).

O Plano de Metas, sob o Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foi influenciado diretamente pela CMBEU e pela Comissão Mista BNDE-CEPAL. Como evidencia Haffner (1999) a linguagem cepalina foi influente ante os formuladores. O reflexo da CMBEU pode ser visto nos pontos de estrangulamento.

Segundo Lessa (1981), o Plano de Metas surge para a manutenção do crescimento econômico e a continuidade do PSI ao se substituir os bens de capital e de produção de insumos básicos.

Os investimentos abarcaram os setores de energia e transportes, que somaram 71,3% dos recursos, os restantes 29,7% foram destinados para os setores de alimentação, indústrias de base e educação. Do total de recursos a serem investidos no Plano de Metas, caberia ao setor público desembolsar 50%, ao setor privado 35% e os restantes 15% seriam de agências de fomento públicas ou privadas (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 2014).

Em relação ao corpo técnico, Juscelino optou pela administração paralela, delegando essa tarefa aos órgãos públicos em que os funcionários entraram pelo sistema meritocrático. Cabia ao BNDES, a SUMOC, o Banco do Brasil, a CACEX e a CPA essa tarefa. Além disso, nos setores em que se direcionavam os investimentos privados competia a esses órgãos e aos grupos executivos (estes incorporavam empresários na sua administração) atuar de forma conjunta na coordenação das metas e o cumprimento de seus objetivos.

As tentativas anteriores ao governo JK de realização de políticas contracionistas nos governos de Vargas (1951-1954) e Café Filho (1954), e o seu insucesso, revelaram o pacto social das elites agrárias e urbanas em favor do prosseguimento das políticas de crescimento. Como define Benevides (2002), JK reuniu os interesses da oligarquia rural, burguesia industrial e da classe média. O Plano de Metas se inseria nesse contexto de continuidade do desenvolvimento econômico do país iniciado em 1930.

A política econômica do Plano de Metas residia na atração de capitais internacionais através do IDE privado, do investimento público nacional e da exportação de café, que deixaria um saldo positivo na balança comercial e garantiria a entrada de divisas. Dessa forma, retoma-se o questionamento inicial: o Plano de Metas estaria assentado em bases frágeis?

Os investimentos públicos foram realizados via inflação, decorrência da rejeição popular frente a uma reforma tributária ou do aumento de impostos (BENEVIDES, 2002). Destaca-se a crescente inflação que se arrastava de governos anteriores. O aumento de preços no governo JK foi consequência de seguidos déficits públicos, resultado da política de contenção de preços dos bens de necessidade básica e a manutenção da taxa de câmbio, financiados pelo crédito do Banco do Brasil.

Lessa (1981) conclui que a política econômica do Plano de Metas estava voltada para a manutenção do desenvolvimento em detrimento da estabilidade. No entanto, as altas taxas de crescimento do período amenizaram as possíveis tensões sociais decorrentes do aumento de preços.

O contexto internacional da expansão das multinacionais dos países desenvolvidos, e os mecanismos de atração aos recursos dessas empresas, incentivou a entrada dos mesmos no país. Entre esses mecanismos, estava a complementariedade entre as Instruções 70 e 113 da SUMOC, que incentivaram a importação de bens de capital e insumos por empresas estrangeiras em detrimento das nacionais. As companhias estrangeiras poderiam realizar as importações sem cobertura cambial, ao passo que as nacionais não contavam com um câmbio favorecido para financiamentos realizados no exterior. Esse período foi marcado pela internacionalização da economia brasileira e o auge do desenvolvimentismo associado.

Após a pressão dos industriais brasileiros em torno de uma taxa de câmbio mais favorável à sua classe, ocorreu a reforma cambial em 1957, mas as instruções anteriores ainda vigoravam. Essa reforma protegeu o setor industrial nacional através da lei do similar e pela adoção de tarifas ad valorem. Também atuou no incentivo a importação de bens de capital que não houvesse similar nacional, sem prejudicar os empresários nacionais.

Lautert (2012) enfatiza que a internacionalização da economia brasileira, consequência da busca de JK pelo crescimento acelerado, resultou no domínio de setores-chave da economia para as empresas multinacionais.

A necessidade de capitais estrangeiros para o financiamento do plano provocou uma mudança do perfil da dívida externa brasileira. Tomaram-se empréstimos de curto prazo no exterior, em que o pagamento de 70% da dívida deveria ser feito no prazo de 3 anos, ou seja, em 1960 (MALAN, 1995).

Os problemas do balanço de pagamentos nesse período também não foram resolvidos. Se por um lado a nacionalização de bens superou as expectativas, pelo outro, as empresas multinacionais estavam encarregadas da produção da maioria dos bens de consumo duráveis. Consequentemente, havia a necessidade das mesmas de enviar os lucros para o exterior, pressionando o BP (CAMPOS, 2007).

As receitas das exportações brasileiras, apoiadas no setor cafeeiro, declinaram após a desvalorização do grão no mercado internacional e pela imposição de restrições a exportação do

café brasileiro. Estes fatores prejudicaram a entrada de divisas impondo restrições a importações e pressionando o BP. Dessa forma, a continuidade do Plano de Metas dependeria da entrada de recursos externos, principalmente os públicos.

Com a percepção de Juscelino frente à necessidade de investimento externo público ele parte, através da Operação Pan-Americana (OPA) com o objetivo de angariar recursos norte-americanos para a superação do subdesenvolvimento latino-americano. Por mais que JK tenha tomado a iniciativa ante os outros países da região ele estava preocupado na obtenção de recursos para manter o Plano de Metas e o PSI. Moura (2002), conclui que os resultados da operação foram decepcionantes para o governo brasileiro já que resultaram apenas na criação do BID.

Benevides (2002), evidencia que a postura de Juscelino era de postergar os possíveis efeitos danosos das políticas adotadas para os governos subsequentes, cujos resultados culminariam nas crises entre 1961 e 1964. A autora também ressalta que “o sistema político era estável no jogo das forças políticas, porém instável do ponto de vista institucional” (p. 33). Esses elementos permitem constatar que a política econômica do governo JK estava assentada em bases fracas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana: 1889/1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ARAÚJO, Victor L. F. C. de. **Revisitando o Desenvolvimentismo Brasileiro: o BNDE e o Financiamento de Longo Prazo – 1952-1964**. Dissertação (Doutorado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Niterói, 2007.
- AREND, Marcelo; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 32, n. 1(126), p. 33-54, jan./mar. 2012.
- BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 5. ed. aumentada. Rio de Janeiro, 1983.
- BASTOS, Pedro P. Z. Raízes do Desenvolvimentismo Associado: Comentários sobre Sonhos Prussianos e Cooperação Panamericana no Estado Novo (1937-1945). **Revista Economia, Selecta**, Brasília (DF), vol. 5, n. 3, p. 285-320, dez 2004.
- BENEVIDES, Maria V. M. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Ângela C. (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 2002. p. 21 – 38.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: 1930-1983. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. **A política econômica do Governo Kubitschek (1956-1961)**: o discurso em ação. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2007.
- CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Revista de Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513 – 538, 2009.
- DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. O Governo Vargas e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. **Ideias**, Campinas, vol. 1, n. 1, p. 152-181, segundo semestre 2010.
- FARO, Clovis de; SILVA, Salomão L. Q. de. A década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela C. (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 2002. p. 67 – 105.
- FONSECA, Pedro C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. **Revista de economia política**, São Paulo, vol. 23, n. 89, p. 133 – 148, jan./mar. 2003a.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Processo de Substituição de Importações. In REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003b.

FONSECA, Pedro C. D. A Revolução de 1930 e a Economia Brasileira. **Revista Economia**, Brasília, vol. 13,n. 3b, p. 843-866, set./dez. 2012.

FONSECA, Pedro C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. **Texto para Discussão 2103**, IPEA, Brasília, julho, 2015.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, Angela de Castro. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce. (Org.). **Repensando o Estado Novo**: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 53 – 72.

GONÇALVES, Luis E. F. de C.. **As relações Brasil-CEPAL**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HAFFNER, Jacqueline A. H.. **CEPAL: Uma perspectiva sobre o desenvolvimento Latino-americano**. Porto Alegre, EDIPUCRS, 1996.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: (1930-1970)**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002b.

LAUTERT, Vladimir. **A opção pelo crescimento acelerado: uma interpretação da internacionalização da indústria brasileira nos anos 1950**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2012.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956/60). In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 71-99.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense: 1981.

MAGALHÃES, João P. de A.. Planejamento e a Experiência Brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 4, p. 7-28, 1962.

MALAN, Pedro S. Relações econômicas internacionais do Brasil; 1945 – 1964. In: Pierucci et al. **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. v. 3, t. 4, p. 51 - 106.

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991. p. 23-43.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 157 - 177.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, vol. 3, n 6, p. 132-142, dez/2011.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-64). São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Antonio R. de. As Trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública. **UNICIÊNCIAS**, vol. 8,n. 1, p. 99-130, 2004.

SOUZA, Nelson M. e. O Planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 46, p. 1671-1720, nov./dez. 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. São Paulo: Unicamp, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIANNA, Sérgio B., VILELA, André. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, Fabio, *et al.* **Economia brasileira contemporânea**: 1945-2010. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.