

|
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ANDRÉ ABDALA

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: ESTRATÉGIAS DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS E NO
GOVERNO KUBITSCHKE**

FLORIANÓPOLIS, 2013

ANDRÉ ABDALA

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: ESTRATÉGIAS
DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO SEGUNDO GOVERNO
VARGAS E NO GOVERNO KUBITSCHEK**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador (a): Prof. Dr. Marcelo Arend

FLORIANÓPOLIS, 2013

ANDRÉ ABDALA

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: ESTRATÉGIAS
DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO SEGUNDO GOVERNO
VARGAS E NO GOVERNO KUBITSCHKEK**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,0 ao aluno André Abdala na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho, em 25 de fevereiro de 2013.

Prof. Msc. João Randolfo Pontes
Coordenador do Curso de Ciências Econômicas

Apresentado à Banca Examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. Marcelo Arend
Orientador

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cario
Membro

Prof. Msc. Luiz Mateus da Silva Ferreira
Membro

À minha mãe com todo carinho.

AGRADECIMENTOS

Aprender a ciência econômica foi uma das melhores decisões que já tomei porque atendeu aos meus anseios para o entendimento sobre a sociedade e os instrumentos econômicos que a regem. Parafraseando John M. Keynes, essa ciência, na compressão da realidade social, retoma para sua análise estudos históricos, sociológicos, políticos, filosóficos e matemáticos.

Gostaria de agradecer à instituição a qual estudei, aos servidores e funcionários pela presteza, aos professores pela dedicação no bom ensino, ao Prof. Dr. Marcelo Arend pela paciência e orientação, à minha irmã Giselle, à minha sobrinha Luiza e à minha prima Franciele – “quase irmãzinha” – e, principalmente, aos meus pais pelas condições materiais.

Esta monografia encerra uma etapa importante na minha, em que passei cinco anos aprendendo economia, e dá início a outra etapa, na qual vou tentar me inserir no mercado de trabalho e ir à busca de novos aprendizados na ciência econômica.

“Entenderemos por *desenvolvimento*, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há *nenhum* desenvolvimento econômico. Pretenderíamos com isso dizer que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica.”

A Teoria do Desenvolvimento Econômico
Joseph A. Schumpeter

“Somente se aproxima da perfeição quem a procura com constância, sabedoria e sobre tudo muita humildade.”

Sensei Jigoro Kano

RESUMO

Neste trabalho foi feita uma análise *ex post facto* do desenvolvimento econômico brasileiro, entre o interregno 1951-1960 – período entre os Governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek, em que foram realizadas estratégias de desenvolvimento econômico distintas – para identificar os problemas de formação do capital intensivo na industrial nacional e como se deu o progresso técnico desta. Com isso, será possível compreender as patologias que dificultaram a indústria brasileira obtivesse um elevado nível de capital intensivo – máquinas e equipamentos – mais independente do capital externo. Mas para esse entendimento foi abordado, primeiramente, o processo substitutivo de importações e suas implicações no período na formação do capital intensivo (bens de capital). Posteriormente, foram tratadas as diferenças entre a estratégia de desenvolvimento econômico de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek para que o leitor possa compreender quais foram os entraves até atingir o êxito nas medidas de política econômica mirando a consecução plena do desenvolvimento econômico no período estudado.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, estratégia nacional-desenvolvimentista, estratégia desenvolvimentista-internacionalista, substituição de importações.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – IED – US\$ (milhões) – 1947-1955..... | 39 |
| Gráfico 2 – FBKF – máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) – 1947-1955..... | 40 |
| Gráfico 3 – Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos Anos 1950 (US\$ milhões)..... | 41 |
| Gráfico 4 – Participação de produtos exportadores no PIB (1951-1954) | 42 |
| Gráfico 5 – Participação de produtos importadores no PIB (1951-1954)..... | 42 |
| Gráfico 6 – Despesa de consumo das administrações públicas em valores correntes (milhões) – 1947-1963..... | 48 |
| Gráfico 7 – Despesa de consumo das administrações públicas em relação ao PIB (1947-1963) | 48 |
| Gráfico 8 – IED - US\$ (milhões) – 1954-1963 | 58 |
| Gráfico 9 – FBKF – máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) – 1955-1963..... | 59 |
| Gráfico 10 – Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos Anos 1960 (US\$ milhões)..... | 59 |
| Gráfico 11 – Participação de produtos exportadores no PIB (1956-1960) | 60 |
| Gráfico 12 – Participação de produtos importadores no PIB (1956-1960)..... | 61 |
| Gráfico 13 – IED – US\$ (milhões) – 1947-1963 | 63 |
| Gráfico 14 – FBKF – máquinas e equipamentos – R\$ (milhões) – 1947-1963 | 63 |
| Gráfico 15 – Relação entre o PIB e o PIB industrial – (1947-1963)..... | 64 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Grupos do Plano de Metas | 55 |
| Tabela 2 – Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos Anos 1950 e 1960 (US\$ milhões) | 65 |
| Tabela 3 – Diferenças entre o Segundo Governo Vargas e o Governo Kubitschek na estratégia de desenvolvimento econômico..... | 66 |
| Tabela 4 – Participação de produtos exportadores no PIB (1951-1960)..... | 73 |
| Tabela 5 – Participação de produtos importadores no PIB (1951-1960) | 74 |
| Tabela 6 – IED – US\$ (milhões) – 1947-1963..... | 75 |
| Tabela 7 – FBKF – máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) – 1947-1963 | 76 |
| Tabela 8 – PIB – variação em relação ao ano anterior (1947-1963) | 76 |
| Tabela 9 – PIB industrial – variação em relação ao ano anterior (1947-1963)..... | 77 |
| Tabela 10 - Despesa de consumo das administrações públicas em valores correntes (milhões) – 1947-1963..... | 77 |
| Tabela 11 - Despesa de consumo das administrações públicas em relação ao PIB (1947-1963) | 78 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 3 |
| OBJETIVOS | 5 |
| Objetivo geral | 5 |
| Objetivos específicos | 5 |
| METODOLOGIA | 6 |
| 1. PROCESSO SUBSTITUTIVO DE IMPORTAÇÕES | 8 |
| 1.1 Processo Substitutivo de Importações (PSI)..... | 8 |
| 1.2 Avanços teóricos | 11 |
| 1.2.1 Tese do Subconsumo | 11 |
| 1.2.2 Teoria da Dependência | 13 |
| 1.2.3 Capitalismo Tardio | 14 |
| 1.3 Digressão – abordagem histórica..... | 17 |
| 1.4 Conclusão | 20 |
| 2. SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954) | 23 |
| 2.1 Política econômica..... | 23 |
| 2.1.1 Política fiscal | 24 |
| 2.1.2 Política monetária | 26 |
| 2.1.3 Política cambial | 27 |
| 2.2 Relações internacionais (contexto geopolítico)..... | 29 |
| 2.2.1 Política externa brasileira | 32 |
| 2.3 O Plano estratégico | 34 |
| 2.3.1 Setores | 36 |
| 2.3.2 Estado | 37 |
| 2.3.3 Capital estrangeiro..... | 38 |
| 2.4 Conclusão | 43 |
| 3. GOVERNO KUBITSCHKEK (1956-1960) | 46 |
| 3.1 Política econômica..... | 47 |
| 3.1.1 Política fiscal | 47 |
| 3.1.2 Política monetária | 49 |
| 3.1.3 Política cambial | 50 |
| 3.2 Relações internacionais (contexto geopolítico)..... | 52 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2.1 Política externa brasileira | 53 |
| 3.3 O Plano estratégico..... | 54 |
| 3.3.1 Plano de Metas | 54 |
| 3.3.2 Estado | 56 |
| 3.3.3 Capital estrangeiro..... | 57 |
| 3.4 Diferenças entre as estratégias de desenvolvimento..... | 61 |
| 3.5 Conclusão | 66 |
| 4. CONCLUSÃO..... | 67 |
| REFERÊNCIA..... | 70 |

INTRODUÇÃO

Desenvolvimento econômico pressupõe alterações na estrutura produtiva tornando-a mais diversificada. O desenvolvimento é, muitas vezes, confundido com o crescimento econômico. Porém, o crescimento na economia pode-se dar simplesmente pelo crescimento nas taxas de produção sem que, com isso, se altere a estrutura produtiva.

Diversificação implica em desde a consolidação da produção de matérias-primas até a transformação desta em bens de produção¹ e bens de consumo duráveis. O país que domina com autonomia a tecnologia nessas etapas, em especial as duas últimas, pode-se afirmar que atingiu o que caracteriza como nação economicamente desenvolvida. Ao longo dos capítulos 2 e 3 será tratada a constituição das bases produtivas no Brasil, no período entre 1951-1960, e sobre como evoluiu processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Na transformação das bases produtivas, antes primadas pela produção agroexportadora, a produção nacional moldou a industrialização plena com a formação da indústria de bens de produção e bens de consumo duráveis, principalmente entre o período do Segundo Governo Vargas (1951-1954) e o Governo de Juscelino Kubitschek – JK (1956-1961). Arend (2009) chama a atenção para o fato de que JK adotou uma estratégia de desenvolvimento amplamente internacionalizante, e, Vargas, embora tivesse buscado maior autonomia nacional, não prescindiu do capital estrangeiro. Com o uso do capital externo nas etapas produtivas da indústria, Arend (2009) aborda sobre as diferenças estratégicas de desenvolvimento entre Vargas (1951-1954) e Juscelino (1956-1960). Conforme Cardoso e Faletto (1970), o desenvolvimento nacional não dispensa a associação (assimétrica) com o cenário político e econômico exterior. Ou seja, há uma interligação entre nações centrais e periféricas criando uma situação de dominação e dependência às nações da periferia.

Para moldar o desenvolvimento almejado foram imprescindíveis políticas industriais que visassem a substituição de importações para que a nação, então predominantemente agrária, pudesse constituir na indústria nacional as bases materiais suficientes para a produção industrial em toda a cadeia produtiva nos diversos setores, em especial, nos setores de bens de produção e bens de capital. (TAVARES, 1982; MELLO, 1986).

No processo de substituição de importação brasileiro, Tavares (1982) e Mello (1986) afirmam que o desenvolvimento econômico foi endogeneizado com a inserção do capital

¹ Indústria de bens de produção é o conjunto da indústria de bens de capital (máquinas e equipamentos) e da indústria de base ou de bens intermediários (siderurgia, metalurgia, petroquímica, etc).

estrangeiro na economia. Dessa forma, a nação poderia manter o dinamismo produtivo nos períodos seguintes apenas com algumas oscilações inerentes do capitalismo. Furtado (1983), dentro de uma ótica de subconsumo, adverte quanto à estagnação do crescimento em longo prazo, uma vez que a massa trabalhadora estaria excluída do consumo de produtos de maior valor adicionado unitário.

No entanto, de acordo com Arend (2009), o país não pôde sustentar o nível de desenvolvimento em longo prazo, como se observou o atraso tecnológico brasileiro a partir de 1980, visto que não desenvolveu o progresso técnico em bases nacionais. Com isso, o país passou a ter problemas de difusão dessa tecnologia intensiva em capital (máquinas e equipamentos) com outras inovações que estavam por vir.

A problemática do presente trabalho reside na seguinte questão: quais foram as diferenças estratégicas de desenvolvimento econômico entre o Segundo Governo Vargas e o Governo de JK? Sabe-se, conforme observado anteriormente, que JK adotou uma postura mais internacionalista, uma vez que adotou medidas econômicas para a ampla entrada do capital estrangeiro, e que Vargas não dispensou o capital estrangeiro.

O Governo Kubitschek trabalhou pela atração de recursos externos, na qual objetivou a concretização da política de desenvolvimento econômico planejada para a transformação produtiva nacional – principalmente no setor de bens de capital e de bens de consumo duráveis. E Vargas buscou capital estrangeiro para investimentos em setores estratégicos – nesse caso, eram os setores infraestruturais (energia, portos, ferrovias) – para o desenvolvimento dos demais setores industriais do país. Por isso, distante de serem nacionalistas ou, no caso de Vargas, de ter adotado uma estratégia *genuinamente* nacionalista, ainda que tenha almejado a autonomia nacional na estrutura produtiva, parte-se da hipótese que ambos os governos foram internacionalizantes, visto que não dispensaram de capital estrangeiro para a constituição da estrutura produtiva do país.

OBJETIVOS

Objetivo geral

Analisar as diferenças de estratégia de desenvolvimento nacional entre Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1960).

Objetivos específicos

- a) Analisar a importância do processo de substituição no desenvolvimento econômico sob a ótica de diferentes pensadores.
- b) Analisar a política econômica (cambial, fiscal e monetária) dos governos Vargas e JK.
- c) Identificar a estrutura e constituição do setor público em ambos os governos.
- d) Analisar as relações internacionais no período dos dois governos.

METODOLOGIA

Será realizada uma pesquisa explicativa para identificar “os fatores que determinaram ou que contribuíram para a ocorrência dos fatos” estudados (diferenciar as estratégias de desenvolvimento entre o Segundo Governo Vargas e o Governo JK). (Gil, 2007). Para isso, na análise dos fatos em estudo haverá um delineamento dentro da pesquisa bibliográfica respeitando a relevância do tratamento específico com base nas referências citadas no projeto.

Embora a pesquisa tenha em seu fundamento uma análise essencialmente qualitativa, serão observados dados quantitativos para o enriquecimento da abordagem.

Para atingir o primeiro objetivo específico, serão tratados alguns aspectos do processo de substituição de importações como o que isso significou no período de escopo.

No segundo objetivo, serão utilizados dados do anexo estatístico, expostos na obra *A Ordem do Progresso*, de Abreu (1990), das séries estatísticas do IPEADATA² e das Séries Estatísticas do IBGE³, para análise da política fiscal e monetária. Para a política fiscal, serão utilizados dados referentes à dívida pública federal e às despesas correntes de empresas estatais e, para a política monetária, serão utilizadas as estatísticas monetárias referentes a preços e meios de pagamento.

Na análise da política cambial, utilizando a obras *Ordem do Progresso*, de Abreu (1990) e *Política e Interesses na industrialização brasileira*, de Leopoldi (2000), serão observadas as Instruções do Governo Federal para definição das taxas de câmbio.

Além disso, serão observados, conforme o anexo estatístico da obra *Ordem do Progresso*, dados referentes ao produto industrial, à balança de pagamentos e às exportações líquidas, visto que a dinâmica destes afetam a evolução daquele.

Também serão usados dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX-MDIC) para análise da exportação por produto (café, açúcar e álcool, algodão, metalúrgicos, químicos, papel e celulose, material de transporte, máquinas e equipamentos, petróleo e combustíveis, carnes, minérios, soja e calçados e couros) e da importação por produto (máquinas, material de transporte, produtos químicos e conexos, combustíveis, têxteis e confecções, metais, animal, vegetal e suas preparações e instrumentos e aparelhos científicos).

² Base de dados macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Todos os objetivos serão contemplados segundo as referências bibliográficas usadas no trabalho. No último objetivo, serão utilizados dados do IPEADATA para a análise do investimento estrangeiro direto (IED) e da formação bruta de capital fixo – máquinas e equipamentos – porque estes dados auxiliarão na compreensão das diferenças de internacionalização de economia entre ambos os governos estudados e de como se formou o capital intensivo no período de escopo.

1. PROCESSO SUBSTITUTIVO DE IMPORTAÇÕES

Neste capítulo será observado o processo substitutivo de importações, seus avanços teóricos e influências em momentos históricos brasileiros posteriores. Durante a década de 1950 e 1960, pensadores da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL se debruçaram em estudos para compreender e fornecer soluções para a superação do atraso latino americano. Dentre esses estudiosos, destacam-se Raúl Prebisch, Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado na formação de ideias relacionadas às características e soluções para o subdesenvolvimento na América Latina.

No primeiro tópico, será abordado o que foi processo substitutivo de importações (PSI) sob a ótica dos três autores citados acima. No segundo tópico, *avanços teóricos*, será tratada a abordagem de Cardoso e Faletto (1970) sob a ótica da teoria da dependência e do capitalismo tardio – que apresenta influência direta da teoria da dependência – citando Tavares (1982) e Mello (1986) ao abordar o capitalismo tardio, além de, também, discutir Furtado (1983). No terceiro tópico, será feita uma breve digressão histórica desde o início da produção cafeeira no Brasil até 1950 – fim do Governo Dutra. E, no último tópico, serão citadas as necessidades de avanço no desenvolvimento econômico brasileiro.

1.1 Processo Substitutivo de Importações (PSI)

O processo substitutivo de importações (PSI) tem ascendência no pensamento cepalino, cujo pensador proeminente Raúl Prebisch adverte sobre a deterioração dos termos de troca sob a qual passam as nações subdesenvolvidas, posto que ofertam às nações desenvolvidas produtos agrícolas enquanto estas vendem manufaturas às nações subdesenvolvidas.

Durante os períodos de contração econômica global, os preços relativos aos produtos agroexportadores tendem a sofrer maior queda do que os industrializados, porque somente a indústria pode responder rapidamente a choques de oferta reduzindo a produção ou demitindo trabalhadores. Inclusive, em longo prazo, há tendência de queda dos preços relativos aos produtos agrícolas perante os produtos industriais. Como os preços dos produtos agrícolas tendem a maior desvalorização do que os produtos manufaturados durante a crise econômica, a produção nacional necessita realizar maior quantidade de exportação de produtos agrícolas para manter o atual nível de importação, principalmente de maquinaria e equipamentos.

As nações desenvolvidas, por possuírem a matriz industrial diversificada majoritária na participação do produto interno bruto (PIB) e na balança comercial, podem gozar de melhores condições em virtude de os produtos industriais apresentarem rigidez nos salários e na renda durante as intempéries, já que estruturas oligopolizadas podem segurar preços e, também, salários devido ao peso de sindicatos bem organizados nesses territórios nacionais (FONSECA, 2011; PREBISCH, 1949).

Esse contexto é caracterizado por Prebisch (1949) como divisão internacional do trabalho, donde países líderes dominam a produção manufatureira e países retardatários produzem aquilo que é mais vantajoso em termos de custos e produtividade – produtos agrícolas – dentro de uma dinâmica, conforme as teorias das vantagens comparativas, que pressupõem a produção voltada para o mercado externo naquilo que lhe conferem maior competitividade. Portanto, as nações subdesenvolvidas tem maior competitividade se produzirem gêneros agrícolas para o mercado consumidor estrangeiro.

De acordo com a teoria dos choques adversos⁴, em períodos de crises econômicas internacionais ou guerras de grandes proporções, os países encontram dificuldades de importação. Fato que enseja estímulos para que as nações atrasadas diversifiquem a indústria nacional, uma vez que, os preços relativos⁵ dos manufaturados são favoráveis à produção interna em relação aos produtos manufaturados externos⁶. (FONSECA, 2011; MELLO, 1986).

Entretanto, o PSI realizado no Brasil e em outros países latino-americanos não resolveu o problema do desemprego e da inflação estrutural. A substituição de importações mecanizou e desenvolveu o parque industrial, porém, o país continuou a ter problemas crônicos de inflação e de desemprego. Conforme o pensamento cepalino, a inflação e o desemprego estrutural têm como causa justamente a não realização de reformas estruturais, em especial, a reforma agrária que deveria inserir o pequeno produtor no campo e, assim, ampliar a oferta de alimentos. Entretanto, no caso brasileiro, o nível inflacionário manteve-se alto até o início da década de 1990, mesmo com o aumento da produtividade no campo.

Com respeito ao desemprego estrutural, Furtado (1983) faz referência ao aumento técnico na produção industrial. Para obter crescimento econômico, seria necessário elevar a

⁴ Teoria vertente do pensamento cepalino.

⁵ Preço de um produto em relação a outro (s) produto (s).

⁶ Entraves na importação, em momentos de crise, ocasionados por medidas fiscal e cambial que arrefecem compras de produtos estrangeiros para reduzir déficit na balança de pagamentos e que desvalorizam a taxa de câmbio em benefício dos produtos agroexportadores ou, até mesmo, pela menor oferta global de produtos industriais, melhoram preços relativos dos produtos manufaturados domésticos, os quais dinamizam o mercado

concentração econômica com maior nível de capital na indústria que, em longo prazo, aumentaria a razão capital/produto, porque a grande massa trabalhadora estaria excluída do consumo dos novos bens ofertados no mercado interno, desencadeando a adesão da tese de Furtado (1983) às teses de subconsumo. Conforme o autor, o crescimento econômico brasileiro tenderia à estagnação, em longo prazo, já que as nações periféricas buscavam a mimetizar os padrões de consumo das nações centrais inserindo-se em um processo de *miniturarização*⁷ ao introduzir no mercado nacional padrões idênticos aos das nações desenvolvidas, cujo o nível de desemprego é baixo e o nível de renda é relativamente elevado comparado aos níveis brasileiros. De acordo com Furtado,

[...] quanto mais diversificada a cesta de bens de consumo, maior terá de ser a renda das pessoas que consomem esses e maior a soma de capital exigida para satisfazer as necessidades dessa pessoa. [...] Os aumentos da produtividade por economias internas e externas tendem a beneficiar exclusivamente os proprietários de capital [...] Por outro lado aumentar a taxa salarial levaria a um crescimento dos custos sem alargar o mercado, uma vez que os trabalhadores estão vinculados a uma cesta diferente. (FURTADO, *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, 1983, p. 97-100).

Tavares (1982) segue a ótica dos choques adversos, na qual afirma que obstáculos temporários no comércio internacional criam condições para o desenvolvimento da produção interna. Porém, critica Furtado (1983) com relação às teses de subconsumo. Conforme a pensadora, não é a exclusão da massa trabalhadora do consumo de produtos de maior valor unitário que causa estagnação, mas sim a não realização dos investimentos. Ainda, conforme a autora, a substituição de importação não representa somente a eliminação quantitativa de importados, mas, também a mudança qualitativa. Ao desenvolver determinado setor, a nova produção sempre necessitará realizar novas importações de outras tecnologias intensivas de capital. E, esse constante processo substitutivo de importações, pode gerar restrições externas, não permitindo que o investimento pretérito obtenha a realização rentável que, assim, ocasiona perda de lucro e, por conseguinte, de investimentos.

A autora se baseia no modelo de Kalecki (1977), no qual o nível de investimento baseia-se na soma de D1 (departamento produtor de bens de capital) mais D2 (departamento

interno com o aumento de decisões de produção industrial e a ascensão do nível geral de emprego. (FONSECA, 2011; MELLO, 1986).

⁷ O termo *miniturarização* foi utilizado por Furtado (1983) para descrever o processo de mimetismo ou de imitação dos padrões dos países desenvolvidos em que passou os países subdesenvolvidos na produção e consumo de bens duráveis.

de bens de consumo capitalista). O departamento de bens de consumo do trabalho (D3) não entra soma por considerar custos ao capitalista, portanto, para crescer seria necessário internalizar D1 e D2, com isso, aumentaria a massa trabalhadora (e de salários) sem necessariamente aumentar o nível de salário real. Tal modelo não considera restrições de ordem técnica e financeira que podem vir a ocorrer, dessa forma, obstam a realização de investimentos. (FONSECA, 2011; AREND, 2009).

1.2 Avanços teóricos

Cardoso e Faletto (1970), com a construção da Teoria da Dependência, exerceram grande influência sobre pensadores brasileiros, com destaque para Tavares e Cardoso de Mello, que instaram sobre teses dentro do marco do Capitalismo Tardio. Tanto a Teoria da Dependência, de Cardoso e Faletto (1970), quanto a Teoria do Capitalismo Tardio, de Tavares (1982) e Mello (1986) – sobrepõe a tese cepalina, defendida por Furtado (1983), do subconsumo, a qual considera a exclusão da massa trabalhadora do consumo de bens mais sofisticados um empecilho ao crescimento em longo prazo.

1.2.1 Tese do Subconsumo

Conforme Furtado (1983), o processo substitutivo de importações já nasce dependente das economias nacionais desenvolvidas devido à ação integradora das novas indústrias com o setor externo, com isso as diferenças internas se agravam ao reproduzir o consumo próprio das nações do centro econômico. É o processo de “miniaturização⁸” adjetivado por Furtado (1983) ao analisar mimetização da estrutura produtiva dos países periféricos em relação aos centrais.

Uma grande empresa⁹, comparada a outras de menor porte, pode realizar inovação tecnológica de densidade, porque obtém maior rendimento marginal, visto que possui grande escala produtiva. Além disso, grande empresa pode formar oligopólio e realizar economias

⁸ Termo explicado no rodapé da página 10.

⁹ Ver a obra *O Novo Estado Industrial* de John Kenneth Galbraith (1982). O autor faz uma análise gerencial sobre a importância da grande empresa na inovação.

externas¹⁰, e, por isso, uma grande empresa é capaz de influenciar a atividade industrial de várias regiões.

Em consequência dessa ação integradora, os países periféricos necessitam de capital estrangeiro, ou melhor, da inserção de grandes empresas em seus territórios nacionais para desenvolver a estrutura produtiva nacional. Em países populacionais, como o Brasil, mesmo com a concentração de renda, há um mercado amplo que cria condições para a introdução da indústria de bens de consumo duráveis. Ocorre, com isso, a *modernização*, ou seja, o “processo de adoção de padrões de consumo sofisticados [...] sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1983, p. 81).

Por isso, nos países periféricos não se consegue pagar melhores salários, assim como é feito nas nações centrais, nas quais a distribuição de renda é melhor, por conseguinte, a assimetria de rendas das nações da periferia favorece a contínua acumulação de capital em detrimento do produto, uma vez que à medida que aquele cresce o produto não o acompanhará. O nível do produto não acompanha o nível de crescimento do capital em razão da concentração econômica, a qual reduz o salário real¹¹. Menor poder de compra do nível salarial exclui a massa trabalhadora dos produtos de maior valor unitário, dessa forma, a concentração econômica nas nações subdesenvolvidas favorece a depreciação do capital, e não sua valorização.

A dinâmica da valorização do capital é limitada nos países periféricos em função da exclusão da massa operária no consumo de produto de maior valor adicionado unitário. A solução paliativa para esse problema passa ser a introdução abundante crédito ao consumidor. E sem nível de distribuição de renda razoável, a exemplo da distribuição de renda realizada nas nações centrais, o processo substitutivo de importações tem vida curta. Reformas estruturais são o primeiro passo para a superação dos limites internos e externos, tratados anteriormente, e para o desenvolvimento econômico.

Entretanto, o processo de desenvolvimento econômico baseado na inserção do capital estrangeiro e de elevado crescimento econômico apresentou graves problemas econômicos com o aprofundamento do subdesenvolvimento e da dependência econômica em longo prazo¹², visto que quanto mais intensa a inserção de novos padrões de consumo mimetizados

¹⁰ Economia externa refere-se a influência que uma grande empresa pode gerar em seu perímetro de atuação e, também, em outras regiões.

¹¹ Salário real é o salário nominal menos a inflação. No caso citado na referência, salário não acompanha aumento de produtividade.

¹² Furtado (1983) argumenta que a exclusão da massa trabalhadora do consumo de bens de alto valor unitário, com a inserção de capital estrangeiro na produção (que, aliás, são em maior parte na montagem e não em inovações tecnológicas) de bens de consumo duráveis, reduz o nível do produto em relação ao nível de capital e

das nações desenvolvidas, mais concentrada terá de ser a renda. Assim, ao elevar as taxas de crescimento econômico das nações periféricas agrava a situação de dependência externa e a exploração interna.

1.2.2 Teoria da Dependência

Com a obra *Desenvolvimento e Dependência na América Latina*, Cardoso e Faletto (1970) advogaram que o desenvolvimento do capitalismo nas nações periféricas somente poderia ser realizado com a ampliação da dependência das nações subdesenvolvidas. Os autores não propunham ruptura com o capital internacional, mas a integração das economias nacionais da periferia com as economias nacionais desenvolvidas, caracterizando a Teoria da Dependência.

A distinção entre países centrais e periféricos é tratada por Cardoso e Faletto (1970) para implicar a relação de dependência política e econômica destes para com aqueles ensejando entre as nações as dominantes e dominadas o processo econômico de desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico respectivamente, tendo em vista a divisão internacional do trabalho que, desde os primórdios do capitalismo mercantil, quando a Reino Inglês dominava o comércio ultramarítimo, as nações europeias impingiram as atividades agrícolas e/ou minerais a serem produzidas nas colônias. Posteriormente, com os processos de independência política dessas circunscrições coloniais, o domínio passou a ser predominantemente econômico sendo que as relações de trocas pautavam-se entre produtos primários, vendidos para as nações centrais, e manufaturados vendidos, para as periféricas, caracterizando, assim, uma relação de dominantes e dominados.

Cardoso e Faletto (1970) chamam de “efeito demonstração” a reprodução dos padrões de consumo das nações centrais feita pelos países subdesenvolvidos que vem a configurar o quadro de dependência. Por isso, conforme a Teoria da Dependência, mimetizar ou reproduzir os meios de produção com capital estrangeiro, ampliando a dependência, seria a forma plausível de o capitalismo continuar se desenvolvendo em territórios periféricos.

finda na estagnação de crescimento econômico em longo prazo. Arend (2009) afirma que desenvolvimento das estruturas produtivas com capital externo cria restrições externas de ordem financeira e técnica com advento de

1.2.3 Capitalismo Tardio

As teses do Capitalismo Tardio, sob a influência da Teoria da Dependência, considera que, devido à relação de dependência das nações subdesenvolvidas em relação às desenvolvidas, seria necessário endogeneizar o desenvolvimento econômico com capital estrangeiro para a superação do atraso e, assim, garantir crescimento em longo prazo. Com isso, as nações subdesenvolvidas poderiam substituir importações a partir de bens de capital e de consumo duráveis para que, posteriormente, estas nações substituíssem importados dos demais setores econômicos. Desse modo, as nações atrasadas economicamente iniciariam o processo substitutivo de importações justamente nos setores de maior densidade de capital intensivo, uma vez que os países subdesenvolvidos, como o Brasil, carecem de recursos nestes capitais, enquanto abundam em recursos de setores básicos e de matérias-primas. (MELLO, 1986; TAVARES, 1982).

De acordo com Mello (1986), o período entre 1888 a 1933 caracteriza-se pelo nascimento e a consolidação do capital industrial. Posteriormente, o período compreendido entre 1933 e 1955 é conhecido como período de industrialização restringida, “porque as bases técnicas e financeiras de acumulação são insuficientes para que se implante [...] o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria a capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial”. (MELLO, 1986, p. 110). Ainda de acordo com Mello (1986), há duas fases do processo de substituição de importação: a primeira fase está fundamentada na industrialização extensiva, na qual se substituem bens de consumo não-duráveis (alimentos, bebidas, calçados) importados pela produção interna destes bens, ou seja, indústria de baixo nível de capital intensivo e abundante força de trabalho; e a segunda, a industrialização intensiva, a partir de 1956 (início do Governo Kubitschek), quando a indústria de bens de consumo duráveis – setor que nucleia diversos segmentos econômicos – passa a predominar no cenário econômico nacional, além de primar investimentos públicos na infraestrutura (portos, energia, rodovias):

[...] industrialização intensiva, a substituição envereda pelos bens de produção “pesados” e pelos bens duráveis de consumo de alto valor unitário, quando, então, a utilização de técnicas intensivas de capital diminuiria o ritmo de crescimento industrial, dando lugar a uma expansão vertical de mercado, por meio do aumento da concentração de renda. (MELLO, *O Capitalismo Tardio*, 1986, p. 93).

Tavares (1982) aborda sobre os centros dinâmicos das economias nacionais, no qual países centrais possuem centros cujo crescimento é “para dentro”, posto que não há uma separação das atividades produtivas voltadas para os mercados interno e externo, ou seja, as atividades produtivas dos centros dinâmicos tanto podem atender internamente quanto serem exportadas com o diferencial de que os produtos exportados e consumidos internamente apresentam especificidades.

Os países periféricos, ao contrário, possuem crescimento “para fora”, isto é, possuem atividades especializadas para o mercado externo (produtos agrícolas e/ou minerais) e para o mercado interno são elaborados produtos de consumo corrente (bebidas, alimentos, vestuário).

Por isso, para o êxito do processo substitutivo de importações no Brasil devemos, primeiramente, ter clareza da associação entre os mercados nacional e estrangeiro, pois não significa na substituição de importações necessariamente reduzir o coeficiente de importação, mas de o PSI realizar uma mudança qualitativa nessas importações, já que quando há crescimento econômico e ocorre produção em bens de capital eleva-se a importação de bens intermediários, por exemplo, no setor de petróleo o país não atingiu a autossuficiência na produção do derivado e muito menos na refinaria de seu insumo, ainda que tenha instalado subsidiárias para tal etapa produtiva.

Portanto, a produção de bens de capital possui alta elasticidade em relação à oscilação do nível geral de importados, como ocorreu entre 1955-1956, quando houve redução nas importações e no nível de bens de capital produzidos. No entanto, a importação de matérias-primas e insumos apresenta um comportamento mais rígido devido a sua importância nas atividades produtivas, por consequência a importação destes produtos afeta a balança pagamentos em determinados momentos. O nível geral de importações e de produção de bens de capital atingiu seu nível máximo dentro do período estudado, entre 1954-1960, quando as políticas governamentais¹³ foram bastante expansionistas e, por isso, o maior crescimento econômico garantido por déficit público e emissão monetária tende a elevar o nível de importação para suprir a crescente produção privada interna.

Tavares (1982), no intuito de seccionar setores indutores primazes para o desenvolvimento econômico, cria distinções de conjunto de segmentos econômicos

inserção da estrutura produtiva nacional nos novos padrões tecnológicos.

¹³ Política governamental é a definição de diretrizes e metas traçadas pelo governo. Para atingir estas metas o governo utiliza, como instrumentos econômicos: a política fiscal e a política monetária expansionista/contracionista; e a política cambial restritiva/permissiva à entrada de importados ou, também, a política cambial de estímulo às exportações.

chamando: indústrias dinâmicas (mecânica, metalurgia, indústria de material elétrico, material de transporte e química), indústrias tradicionais ou vegetativas (alimentos, bebidas, fumo, couros e peles, têxtil, vestuário, madeira, mobiliário e editorial) e indústrias intermediárias (indústria de transformação de minerais não-metálicos, papel, papelão e borracha). Entre 1949 e 1961 as participações na produção total das respectivas caracterizações de indústrias foram entre 22% e 41%, entre 70% e 49% e entre 8% e 10%. Entre todas, a única que reduziu participação na produção nacional foi a indústria tradicional, ainda que tenham mantido o maior peso em 1961 (49% ante 41% das indústrias dinâmicas).

O desenvolvimento econômico brasileiro foi garantido com o capital estatal, mas, também, com o capital estrangeiro, muito do qual em forma de financiamentos e empréstimos, aumentando, assim, o grau de dependência das nações centrais. Conforme este quadro de dependência, quando a poupança externa cessa, os investimentos passam a ter maior volume de dispêndio governamental que, por fim, este maior nível de gasto público eleva a emissão monetária, a qual fornece condições para um processo inflacionário. Nessa importante tarefa de crédito, destaca-se o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o qual fora criado em 1952 para investimentos de longo prazo.

Para a plenitude do processo substitutivo de importações, é necessário superar restrições internas e externas.

As limitações internas passam pela pequena dimensão do mercado que ocorre quando há aumento da oferta de produtos ocasionados pela diversificação produtiva. Nisto excluem-se grupos de menor renda ao concentrar renda nos grupos de maior poder econômico, uma vez que a modernização impede maiores absorções de trabalho – já que há maior mecanização. Assim sendo, o consumo de produtos de alto valor unitário, torna-se restrito a determinados grupos e há maior disparidade de salário entre faixas de trabalho em função das especializações geradas pela inserção tecnológica.

Em razão das restrições internas, a necessidade de importar tecnologia para a continuação do processo substitutivo de importações ocorre com diminutas absorções de mão de obra em relação ao volume de capital adquirido dos países centrais.

E as limitações externas são dadas pela circunstância de a substituição de importações ter principiado por produtos de consumo de menor valor agregado, justamente pela menor intensidade tecnológica empregada, como pela garantia de um mercado maior para o consumo dessas provisões que, por fim, pressiona balança de pagamentos ao aumentar importações de matérias-primas, insumos e tecnologia de produção. Falta de divisas, pela redução da balança de pagamento ou, até mesmo, cenário internacional adverso que venha a reduzir a oferta

global de capital intensivo, pode estagnar a produção doméstica e dificultar o crescimento econômico. (TAVARES, 1982; MELLO, 1986).

1.3 Digressão – abordagem histórica

Tavares na obra *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro* (1982 p. 67-73) enfatiza que o processo substitutivo de importações é um elemento determinante no desenvolvimento econômico brasileiro quando há uma mudança de base com a introdução da indústria de bens de capital e de bens de consumo duráveis na estrutura produtiva, as quais dão início ao processo de industrialização intensiva, que é garantido pela inserção de progresso técnico estrangeiro. Para melhor compreensão do processo substitutivo de importações no Brasil, é necessário entender a gestação da indústria no Brasil e seus momentos posteriores.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil tinha o café como proeminente produto exportador. Toda a balança comercial e dinamismo do mercado interno eram pautados pela cultura agroexportadora, cuja intensidade permitia inversões monetárias que materializavam novas formas de produção e serviços, como bens de consumo corrente (calçados, têxteis, alimentos mais elaborados), casas de importação e exportação, instituições financeiras, vendas a varejo. Porém, a expansão cafeeira no Brasil, tão necessária para o superávit comercial e desenvolvimento do mercado interno, não teria ocorrido sem o capital estrangeiro, de grande vulto inglês, na infraestrutura – portos, pontes, ferrovias. (SILVA, 1995).

Com o advento da Segunda Revolução Industrial (1850-1870) o capital na produção se intensificou. As potências nacionais dominantes (Inglaterra e Alemanha) desenvolveram a indústria química, do aço entre outras. Estas novas produções geraram excedentes produtivos, as quais ensejaram corrida por mercados no exterior, então liderada pela Inglaterra, foi composta pela Alemanha, que havia passado recentemente por um processo de unificação política, e os Estados Unidos, que após a Guerra de Secessão (1861-1865) a união dos Estados Norte¹⁴ superou, com o apoio material britânico, os Estados do Sul¹⁵. Nesse contexto de crescente excedente na produção a busca por mais mercados ultrafronteiras se tornou premente.

A mão de obra na produção cafeeira era predominantemente escrava-africana e de descendentes negros escravos nascidos no Brasil. Tal conjuntura, assim como na guerra civil

¹⁴ Os Estados do Norte eram defensores do trabalho do trabalho assalariado e da indústria.

¹⁵ Os Estados do Sul eram de base latifundiária e escravocrata.

estadunidense, não interessava ao capital industrial inglês, que estava empenhado na expansão dos mercados externos, sob a égide ideológica do liberalismo comercial.

A aristocracia brasileira se manteve recalcitrante às pressões inglesas para por fim ao tráfico negreiro, mas, aos poucos é vencida pelos interesses da Inglaterra. Como forma de substituição da força de trabalho escrava pela assalariada, a imigração européia é estimulada pelo governo brasileiro que introduz, assim, o trabalho assalariado que tanto permitiu a expansão do mercado interno, a formação das manufaturas e, posteriormente, com maior economia de escala, a indústria de alimentos e têxtil. Muitos cafeicultores ramificaram os seus investimentos em outros setores econômicos, como nos manufatureiros. É nesse sentido que a indústria brasileira germina porque tem a política econômica nacional, voltada aos interesses agroexportadores, que com as inversões monetárias do capital cafeicultor, permite a diversificação produtiva com expansão da urbanização e do mercado interno.

Com a imensa abundância de terras e trabalho, a produção se expandiu em demasia, e surgiu o problema da superprodução do café. No entanto, os efeitos da superprodução da *commodity* foram nocivos com a eclosão da crise econômica de 1929 porque as exportações do café se reduziam em função da queda das importações nas nações industriais.

Para superar a depreciação do café na Crise de 1929 foram adotadas algumas políticas de valorização do café, como: a compra de excedentes pelo governo para controlar a oferta, já que o Brasil produzia $\frac{3}{4}$ da produção mundial; o financiamento dessas compras com empréstimos estrangeiros; a maior tributação sobre a exportação de café para custear esses empréstimos; e a adoção de medidas para reduzir a expansão de cafezais. E também para valorização do café, foram utilizadas medidas de desvalorização do câmbio – fato que afetou gravemente a produção manufatureira nacional e as finanças públicas, com isso, atravancou importações necessárias e elevou preços dos produtos industrializados, principalmente, nos centros urbanos, onde a demanda por importados era maior. Como o consumo do café nos Estados Unidos, um dos principais compradores, era relativamente inelástico¹⁶, a balança de pagamentos brasileira apresentou um quadro de déficit.

¹⁶ Elasticidade preço-demanda: termo utilizado para descrever a correlação entre o preço do produto e a demanda do produto. Neste caso, pode haver, ou não, relação causal entre as duas variáveis. Em valores quantitativos, a elasticidade varia entre 0 e 1. Se o valor for 1, a relação preço-demanda tem elasticidade máxima, ou seja, na alteração uma unidade monetária do produto a demanda variará na mesma proporção. E quanto mais a relação preço-demanda for próxima de zero, menos será elástica e, portanto, mais inelástica. Na inelasticidade de preço-demanda, a variação do preço do produto pouco ou nada afetará a variação da demanda, a qual pode vir a variar por outras razões diferentes da alteração preço do produto.

O capital cafeeiro gestou a produção manufatureira nacional, porém medidas para proteger a rentabilidade do produto obstaram o desenvolvimento industrial do país. Conforme Silva,

[...] o desenvolvimento capitalista baseado na expansão cafeeira provoca o nascimento e um certo desenvolvimento da indústria; a contradição, nos limites impostos ao desenvolvimento da indústria pela própria posição dominante da economia cafeeira na acumulação de capital. (SILVA, p. 103, 1995).

Porém, a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial (estrangulamentos externos¹⁷) criaram condições para a diversificação na estrutura produtiva, tanto pela redução do desequilíbrio da balança de pagamentos quanto pela dificuldade de adquirir importados, e tornaram os preços relativos favoráveis a produção manufatureira interna. Tais vicissitudes ensejadas por estrangulamentos externos estimularam o capital industrial nacional. E com relação à redução do déficit na balança de pagamentos, políticas econômicas voltadas para a proteção da produção e da exportação do café permitiram volume de divisas para a modernização e para a realização do processo de substituição de importação. (MELLO, 1986).

O alto nível de desemprego e o maior custo de vida nos centros urbanos geraram descontentamentos na população. E entre outras insatisfações, havia grupos econômicos de outras unidades federativas, cujas oligarquias foram afetadas pela Crise de 1929, e a burocracia militar que se juntaram em oposição à ordem dominante, assim, ascenderam Getúlio Vargas ao poder.

No Governo Vargas (1930-1945) ocorre centralização do poder – o poder central passa a sobrepor a autonomia federativa ocorrida no período anterior conhecido por República Velha (1889-1930) – e a personificação da imagem de Vargas que viabilizaram condições políticas para por em andamento uma reforma administrativa que garantiu instrumentos de controle, de regulamentação e de fiscalização política e econômica em busca da integridade e do progresso da nação. (DRAIBE, 1985).

Durante o período entre 1930 e 1945, autarquias foram criadas a fim de diversificar culturas agrícolas já existentes. E medidas para a defesa do preço do café, a exemplo da compra e queima de sacas, continuaram neste período. Porém, aos poucos os interesses nacionais se voltaram aos manufaturados, principalmente devidos os interesses dos militares

¹⁷ Momentos em que há redução da oferta internacional de produtos em função de um cenário internacional adverso. Por consequência do evento externo, há dificuldades de importar produtos necessários para a produção interna.

em modernizar e garantir insumos necessários à produção nacional, em especial de armamentos, com intuito de iniciar a substituição de importações frente às oscilações do mercado internacional. Entre 1937 a 1945, período conhecido de Estado Novo, o governo brasileiro oportunizando-se da eclosão da Segunda Guerra Mundial, negociou vantagens comerciais e financeiras com os Estados Unidos e a Alemanha, com isso, garantiu capital estrangeiro para edificação da indústria de base, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da mineradora Vale do Rio Doce. (DRAIBE, 1985; FONSECA, 2011).

Em 1945, Vargas é deposto do governo, dessa forma o General Eurico Gaspar Dutra assume, por eleições democráticas, a presidência até 1950 sob o slogan de campanha do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia). Transporte e energia foram os setores mais atendidos pelo Plano SALTE, embora o plano tenha sido esparso e de muitas dissensões políticas e, por isso, afeta seu êxito.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Governo Dutra adere à política liberalizante dos Estados Unidos contra o avanço soviético *comunista*. Para isso o governo brasileiro insere-se no contexto do Sistema Bretton Woods, conforme será explicado no próximo capítulo, advertido sobre a política econômica “correta” pela nação líder mundial – Estados Unidos – ao seguir paridade cambial fixa¹⁸. No entanto, com a inflação alta, a taxa de câmbio real se valoriza e, por consequência, prejudica as exportações e a obtenção de divisas para a substituição de importações, ainda que o governo brasileiro tenha utilizado um sistema de compra seletiva.

Nos dois últimos anos do Governo Dutra foi impositivo adotar medidas de proteção cambial e tarifária, tendo em vista o déficit no balanço de pagamentos, que tornou a nação insolvente e dificultou a obtenção de novos empréstimos externos. Em 1951, Vargas, via eleições democráticas, retorna à presidência prometendo mudanças progressistas após o período de retrocesso (Período do Governo Dutra).

1.4 Conclusão

O processo substitutivo de importação ocorrido no Brasil não foi um fenômeno estritamente econômico. O PSI foi primariamente um processo político, apesar de a estrutura

¹⁸ A advertência pela paridade cambial fixa era para coibir políticas cambiais de aumento na taxa de câmbio porque, segundo a doutrina do Bretton Woods, instrumentos cambiais para a proteção da produção interna desequilibram as trocas internacionais. Conforme será explicado no próximo capítulo, o Sistema Bretton Woods não logrou êxito em razão das disparidades entre as economias nacionais, ou seja, não tem como haver equilíbrio, por intermédio de mecanismo único, entre nações com estruturas produtivas tão assimétricas.

econômica apresentar limites para a atuação política. Esta foi a dinâmica integrada entre política e economia apresentada por Cardoso e Faletto (1970).

Antes do Golpe de 30 havia uma oligarquia regional descontente com o grupo dominante nacional – cafeicultor. Então essa oligarquia se juntou as camadas populares urbanas – estas afetadas pela elevação das importações e pelo conseqüentemente do aumento do custo de vida devido a Crise de 1929 – e a burocracia militar, formando a Aliança Liberal, a qual forneceria condições do Golpe de Estado que colocará Vargas no Poder Central. Com a urbanização desejosa por consumo, o interesse de produtores de alimentos gerados para o mercado interno e a aspiração industrializante militar formou um pensamento nacional-desenvolvimentista, cuja base está fundamentada na formação da indústria nacional com forte intervenção do Estado para garantir o desenvolvimento.

Nesse sentido, observa-se que a gradual proeminência desses atores em um processo incipiente, ao mesmo em que permanecia a influência da sociedade tradicional nos meandros do poder público, formou a sociedade “moderna”. A ruptura com o então grupo dominante foi marcada por “pesos e contrapesos¹⁹” em razão da importância desses personagens na política e das commodities nas exportações líquidas. No entanto, o Poder Central obteve controle para o direcionamento gradual da política de desenvolvimento, ao primar pelo capital industrial, em favor do progresso nacional. (CARDOSO; FALETTO, 1970).

Tavares (1982), Mello (1986) e Furtado (1983) cometeram equívocos em suas teses, possivelmente pelo contexto em que estavam inseridos²⁰. Os dois primeiros autores citados consideraram que o crescimento econômico não sofreria estagnação, somente contratemplos oriundos do capitalismo, com inserção de IED na estrutura produtiva. Não obstante, a internalização do progresso técnico com capital estrangeiro veio a ensejar, a partir de 1980, restrições externas de ordem técnica e financeira. Já Furtado (1983), considerou a estagnação em longo prazo por perda de demanda no mercado interno, visto que a relação produto/capital reduz com a concentração econômica ocasionada pela entrada de capital estrangeiro na indústria nacional, pois exclui a massa trabalhadora do consumo de produtos de maior valor agregado. Dessa forma, crescimento por meio da concentração econômica obsta a contínua valorização do capital e sua ampliação considerando que há redução do consumo. Porém,

¹⁹ Não houve uma ruptura completa porque o capital industrial brasileiro necessitava de divisas geradas pela exportação dos produtos agroexportadores. Durante o Período Vargas e o Período JK, o café continuou a ser o principal produto exportador. Por isso, apesar das medidas governamentais se direcionarem para a indústria (grupo emergente), o setor agroexportador (grupo dominante) teve seus interesses atendidos.

²⁰ O Brasil ainda não sentia os efeitos da estagnação econômica perante o avanço tecnológico das nações desenvolvidas, a partir dos anos de 1980, causado pela Revolução Microeletrônica (1971), do qual o país sempre dependeu para se desenvolver. (AREND, 2009).

Furtado (1983) não considera a constituição do progresso técnico e seus efeitos na economia nacional como determinantes do desenvolvimento, ainda que faça algumas considerações a respeito das limitações do progresso técnico no subdesenvolvimento em sua tese. (AREND, 2009).

A substituição de importações no Brasil foi realizada por meio de mecanismos tarifários e cambiais, os quais estimularam a importação de determinadas manufaturas necessárias e obstaram outras enquanto a produção interna as assegurasse em níveis adequados à demanda. Porém, a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), editada pelo Ministro da Fazenda Eugênio Gudin em 1955 – Governo de Café Filho (1954-1955) –, autorizava a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) a emitir licença de importação de bens de capital sem cobertura cambial para fomentar a atração de indústrias modernas no país. Essas importações entravam sob a forma de investimento estrangeiro direto, com isso, a indústria de bens de capital no país consolidou-se.

Nos próximos capítulos serão abordadas as características do Segundo Governo Vargas e do Governo de JK e as diferenças estratégicas, entre ambos os governos, para salientar o caráter nacional-desenvolvimentista de Vargas, porém integrador ao capital estrangeiro, e o desenvolvimento-internacionalista de JK, com forte atração de IED's. Também serão abordados como se constituiu o capital intensivo nacional durante o período de ambos os governos estudados, os sintomas da inserção do progresso técnico na economia brasileira e as falhas nas teses dos ilustres pensadores, Tavares (1982) e Mello (1986), que quando escreveram sobre a importância da internalização de D1 e D2 com capital estrangeiro, estavam vivenciando outro momento histórico na economia mundial e, por isso, não conseguiram vislumbrar as restrições externas de ordem técnica e financeira que estavam por vir.

2. SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954)

O Segundo Governo Vargas (1951-1954) foi marcado por muitas vicissitudes em razão de circunstâncias internacionais, ocasionadas pela política externa estadunidense em função da Guerra Fria e de circunstâncias internas, geradas por dissensões políticas quanto à política econômica e de desenvolvimento a adotar, que, inclusive, em muitas situações foram reflexas do cenário externo, sendo que, com isso, certamente havia interesses locais opostos ao desenvolvimentismo e a industrialização nacional.

Na primeira seção deste capítulo será abordada a política econômica para compreender qual foi o comportamento das políticas fiscal, monetária e cambial no período entre 1951 e 1954. Na segunda seção serão analisadas as relações internacionais sob as quais o Brasil estava inserido naquele momento e o contexto geopolítico então vigente. Na terceira seção deste capítulo será discutido o plano estratégico de desenvolvimento do Governo Vargas, os setores econômicos estratégicos (setores infraestruturais de portos, de energia, de ferrovias), a atuação do Estado nesses setores e a participação do capital estrangeiro na execução desse plano. E, na seção 1.4, a qual conclui o capítulo, será abordada a influência política partidária interna no governo, que derivou na destituição de Vargas do poder com ênfase no legado de Vargas.

2.1 Política econômica

Vários pensadores hodiernos adjetivam Vargas como um populista. Porém, ainda que utilizasse de seu cabedal popular para obter apoio da população urbana, não era um populista econômico. Pelo contrário, Vargas tinha a preocupação em não estimular a importação indiscriminadamente, mesmo que isso viesse a reduzir a inflação para agrado dos trabalhadores, visto que essa é uma das características de um populismo econômico²¹. Ainda, em oposição ao populismo econômico, a política fiscal durante o Segundo Governo Vargas foi contracionista nos dois primeiros anos de governo e expansionistas nos dois anos seguintes. (FONSECA, 2011).

²¹ O termo populismo teve destaque no Golpe de 1964, quando os militares assumiram o poder no Brasil. Integrantes do regime militar adjetivaram governos, como o de Jango e o de Vargas, de populistas. Entre os tipos de populismo, há o populismo político – quando o governante agrada as massas com promessas difíceis de cumprir – e o populismo econômico. O populismo econômico pressupõe um governo gastar acima do limite orçamentário. Entretanto, além da área fiscal, há o populismo cambial. Nesta característica de populismo

Conforme Vianna (1990), “esse projeto²² foi comparado pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer, por Osvaldo Aranha e pelo próprio Presidente Vargas na Mensagem ao Congresso Nacional, em 1951, aos Governos Campos Sales e Rodrigo Alves”, porque o primeiro adotou o rigor fiscal mirando equilíbrio nas finanças públicas entre a receita e o gasto público e o segundo se pautou por uma política econômica mais expansionista. Ou seja, nos dois primeiros anos de Governo Vargas a redução fiscal foi utilizada para que posteriormente o governo pudesse realizar os gastos necessários para o desenvolvimento. E, conforme pretendido, esses dispêndios foram majorados após certo controle fiscal, na segunda metade de governo. Isso evidencia a preocupação de Vargas com a situação fiscal que, buscou medidas para corrigi-la.

Apesar da preocupação com relação ao déficit público, a emissão monetária e, conseqüentemente, a inflação, a política cambial foi um importante instrumento de política econômica para estímulo da produção interna, ainda que a preocupação fosse com o superávit na balança de pagamentos para obtenção de divisas para importações necessárias na consolidação do processo substitutivo de importações e a constituição da indústria de base com apoio do capital estatal e estrangeiro.

2.1.1 Política fiscal

Entre as principais medidas na política fiscal Vargas (1951) está a compressão dos gastos não reprodutivos. Embora, o Governo Vargas tivesse trabalhado para reduzir o déficit público e a inflação, não conseguiu controlar a elevação dos preços²³, já que foi necessário realizar emissão monetária para cobrir dívidas do Governo Dutra. Conforme divulgado na Mensagem de 1951, grande parte dos débitos, no governo anterior, foi com emissão de letras do tesouro, as quais foram levadas a descoberto²⁴, de modo que ensejou maiores montantes a serem pagos durante o Governo Vargas.

econômico, o governo toma medidas de estímulo à importação para o aumento do salário real, com intuito de agradar a massa trabalhadora urbana. (FONSECA, 2011).

²² Referente ao projeto de Vargas, em que reduz gastos orçamentários na primeira metade de governo e eleva gastos na outra metade.

²³ Em 1950 o Índice de preço consumidor (IPC) no Rio de Janeiro/RJ foi de 11,16% ao ano; em 1952, foi de 20,83%; e em 1954, foi de 26,24%. É importante registrar que meios de pagamento se elevaram em função do aumento do papel-moeda em poder do público e, em maior volume, de depósito à vista. (Fonte: IPEADATA).

²⁴ A compra ou a venda a descoberto trata-se de instrumento financeiro sem dispor de recursos no momento. No caso da compra a descoberto, o propósito é a compra de ativo financeiro no futuro e, assim, obter lucro com a valorização do ativo presente. No caso da venda a descoberto, é a venda de ativo financeiro que não possui, ao oferecer algum ativo financeiro em garantia, com o intuito de comprá-lo numa eventual queda do preço do ativo. Já com relação aos títulos públicos a descoberto, o governo brasileiro se financia ao vender estes ativos, porém

Além disso, a pressão por gastos nas unidades federativas e nos municípios obstaculizou tal controle. Enquanto a dívida interna federal²⁵ no período entre 1951 e 1954 obteve redução, a dívida externa registrada elevou em taxas superiores à da reserva bancária²⁶, na qual revelou as dificuldades do governo, ainda que a balança comercial tenha sido superavitária no período, ou seja, havia preocupação para que dívidas em demasia não acarretassem elevados custos de oportunidade. E assim, não obstassem investimentos necessários para o desenvolvimento econômico. Também havia atenção quanto ao contexto inflacionário, já que o governo teria que emitir moeda para liquidar dívidas e porque criava condições para especulação contra a moeda nacional a ponto de dificultar a capacidade de importação necessária para a substituição de importações.

Por isso, a importância dada ao contexto inflacionário, uma vez que aumento dos preços de mercado afeta a taxa real de câmbio, a qual dificulta importações relevantes – ao considerar que para importar é necessário realizar exportações – para o investimento produtivo e compras externas de produtos necessários para o consumo da população, principalmente, urbana, já que há uma classe média em crescimento nos centros urbanos disposta ao consumo conforme aos padrões europeus. (VIANNA, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1985).

O Governo Dutra deixou uma herança fiscal bastante ruim. Durante os dois primeiros anos aderiu ao liberalismo econômico admoestado pelos Estados Unidos dentro do círculo de Bretton Woods. Porém, nestes dois primeiros anos de governo o circuito do capital estrangeiro concorreu para o agravamento déficit da balança de pagamentos, por consequência, nos anos seguintes o controle cambial fez-se imprescindível para a realização de importações necessárias para a solvência de dívidas externas, a manutenção da produção nacional e o desenvolvimento do país. (VIANNA, 1990).

Nestas circunstâncias, a política de controle orçamentário de Vargas nos primeiros, juntamente com o controle cambial, como logo será visto na seção 2.1.3, corroboraram para que a sequência de medidas para o desenvolvimento industrial, principalmente, nos dois últimos anos de governo quando consolidou as empresas públicas PETROBRÁS e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1953.

sem ter fundos em curto prazo. Nesta operação o governo brasileiro espera melhoria das finanças públicas e, dessa forma, obter recursos suficientes para remunerar os portadores dos títulos públicos.

²⁵ Em 1950 a dívida interna federal variou em 3,7%; em 1952 e 1954, respectivamente, em 2,5% e 1,6%. (Fonte: anexo estatístico da obra *A Ordem do Progresso* - p. 407).

²⁶ No primeiro ano do Governo Vargas, a dívida externa variou 571%, enquanto as reservas variaram 237%. Dois anos depois, ambas as variações foram na sequência 1159% e 61%. A balança de pagamentos foi deficitária durante o período em US\$ -1.093 bilhão. (Fonte: anexo estatístico da obra *A Ordem do Progresso* - p. 404).

Tais controles fiscais, juntamente com o controle cambial, criaram condições para o não maior agravamento da taxa real de câmbio e da balança de pagamentos, na qual consubstanciaram as condições para a expansão fiscal na segunda metade de Governo Vargas e, dessa forma, a formação de setores industriais de base.

2.1.2 Política monetária

Na Mensagem, Vargas (1951) critica o baixo nível de crédito do governo anterior. Conforme Bastos (2009), Vargas era favorável à emissão monetária e à expansão do crédito para aumentar a produção, o emprego e a riqueza e, com isso, combater o pauperismo e a carestia. A redução monetária, ao invés de controlar a inflação, diminui a produção e eleva seus custos e certamente aumenta preços.

A contração creditícia alcançaria “toda a estrutura do Estado” porque, segundo Vargas, implicaria elevação do déficit público por conta da contração das receitas fiscais (dependentes do nível de atividade econômica) e, assim, não implicaria redução das emissões primárias. Em outras palavras, uma política *creditícia* contracionista acabaria sendo acompanhada por uma política *monetária* de direção inversa. Tudo se passaria como se a redução da moeda escritural de crédito acabasse compensada (pelo menos em parte) pela expansão não-programada da moeda fiduciária por causa do déficit público, em prejuízo de níveis de renda, emprego e arrecadação tributária. (BASTOS, 2009, p. 13).

Ainda Bastos (2009) admoesta sobre a importância da expansão monetária via oferta de crédito ao setor produtivo. Neste caso, o controle inflacionário pelo aumento na oferta de bens, por intermédio da emissão monetária, não acontece simplesmente pelo déficit orçamentário sem a expansão do crédito.

O problema de um *mix* de política creditícia contracionista e política monetária expansionista era que a expansão da produção dependia do crédito. Vargas diferenciava o impacto das emissões fiduciárias derivadas do déficit fiscal, do impacto da expansão da moeda por meio do crédito bancário: enquanto o crédito bancário podia vincular-se a uma expansão da oferta, um déficit orçamentário não o fazia se a política de crédito estrangulasse a expansão da produção. Para Vargas, a inflação devia ser combatida pelo aumento da oferta de bens, apoiado pela expansão do crédito [...]. (BASTOS, 2009, p. 13).

Na contração creditícia o impacto inflacionário seria reforçado pela elevação da taxa de juros para reduzir custos de produção. O combate à inflação deveria ser feito, também, além da expansão creditícia, pelo controle orçamentário e pela política cambial, a qual estimularia a produção interna. (BASTOS, 2009).

Para o controle monetário, o Governo Vargas contava Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 1945, durante a gestão do Presidente Dutra. A SUMOC²⁷ tinha, entre outras atribuições, o monitoramento e a regulamentação sobre o redesconto²⁸ e as reservas bancárias²⁹.

O controle orçamentário, juntamente com o controle cambial, como será visto na próxima seção, não teria logrado razoável³⁰ êxito sem uma política monetária adequada que, bastante diferente da concepção monetarista, buscou expansão creditícia com controle orçamentário. Por conseguinte, maior nível de oferta de produtos, em função do maior nível de crédito, ajudou a reduzir a pressão dos custos de produção, visto que a estrutura produtiva nacional não gozava os ganhos de produtividade das economias desenvolvidas que eram providas de alto nível tecnológico. (BASTOS, 2009; VIANNA, 1990).

Sem adequado nível de crédito a economia não se desenvolve. O Estado supre setores nos quais o setor privado nacional não atua. Entretanto, o capital industrial não se diversifica e não se assenta em bases de permanente progresso somente com empresas públicas.

2.1.3 Política cambial

A elevação do preço do café e o controle de importações por meio do mecanismo de licença prévia entre a segunda metade do Governo Dutra e o início do Governo Vargas permitiu o país melhorar a situação da balança de pagamentos³¹ durante certo tempo, para obtenção de divisas para importações necessárias para a formação da indústria de base e, com isso, internalizar a produção necessária para o desenvolvimento econômico.

Para a consecução dos objetivos do plano de desenvolvimento econômico foi adotada primeiramente, em 1953, a lei 1.807, que regulamentava um sistema de câmbio livre com o

²⁷ Em 1964 foi criado o Banco Central do Brasil em substituição à SUMOC.

²⁸ Taxa de juros das operações de empréstimo interbancário e entre bancos comerciais e a SUMOC (Banco Central em tempos hodiernos).

²⁹ Depósito dos bancos.

³⁰ Razoável porque a inflação no período foi crescente, apesar de Vargas de ter conseguido edificar muitos projetos de seu governo.

³¹ A balança de pagamentos em 1947 foi de US\$ -182 milhões; em 1948, foi de US\$ -24 milhões; e, em 1952, foi US\$ -615 milhões. (Fonte: anexo estatístico da obra *A Ordem do Progresso* - p. 399 e 404).

objetivo de facilitar a exportação de produtos gravosos³², os pagamentos de serviços e as amortizações, de arbitrar as remessas de lucro utilizando taxa fora do mercado oficial³³, e de controlar as importações ao lançar uma parte para o mercado livre e outra para o sistema de licença prévia³⁴. Porém, em razão das dificuldades de obter divisas, por motivo das restrições financeiras externas e do agravamento na balança de pagamentos para a realização do processo substitutivo de importações, o governo, em outubro do mesmo ano, regulamentou a Instrução 70 com a finalidade de controlar as importações e fomentar a exportação. A Instrução 70 funcionava dentro de um sistema de leilão, no qual o agente econômico adquiria uma Promessa de Venda de Câmbio (PVC) e depois a levava ao Banco do Brasil sob o pagamento de ágio para receber um certificado de câmbio e, com isso, realizar a importação. As compras externas do governo não participavam do leilão e as importações essenciais obtinham taxas diferentes (menores). E para estímulo das exportações havia bonificações.

A diferença entre ágio e bonificações representou uma importante fonte de receitas do governo, a qual elevou o volume de divisas essenciais para a balança de pagamentos e para a substituição de importações. Assim, o país pôde reduzir o nível de importações qualitativamente e diversificar a estrutura produtiva. (VIANNA, 1990; LEOPOLDI, 2000; ROEPER, 2012).

Entre as instituições importantes criadas durante o Governo Vargas, em 1953, foi estabelecida a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), a qual suplantou as atribuições da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), criada em 1941, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Tanto a CEXIM quanto CACEX, eram instituições subordinadas ao Banco do Brasil na condição de zelar pelo controle e seleção das importações e das exportações. Esta reorganização, na qual a CACEX substituiu a CEXIM obedeceu à questão cambial e fiscal em que o país se encontrava. Nisto a CACEX passou a emitir licenças de importação, conforme as ordenações da Instrução 170. Havia o problema de manter um nível adequado de moedas conversíveis³⁵ e de inflação. Conforme Vianna (1990):

³² Produtos de elevados custos de produção, porém comercializáveis, como o algodão. Por isso, necessitam de políticas que favoreça a competitividade no mercado externo.

³³ As remessas de lucro eram sobretaxadas, fora do mercado oficial, para dissuadir a emissão de lucro das filiais estrangeiras às suas matrizes no exterior, devido o controle sobre a balança de pagamentos.

³⁴ O governo buscou evitar que importações não essenciais entrassem pelo mercado livre. (VIANNA, 1990).

³⁵ Divisas com liquidez internacional para a realização de importações e solvência de débitos externos.

[...] Dois eram os problemas centrais: a situação cambial e o financiamento do déficit público sem emissão de moeda e expansão do crédito. Com uma única reforma, o governo equacionou os dois problemas. Esse o objetivo da Instrução 170 da SUMOC [...]. (VIANNA, 1990, p. 139).

No entanto, diferente do que afirma Vianna (1990), a desinflação não se consolidou, e nem a melhora na situação da balança de pagamentos³⁶. Entre 1951 e 1954 houve uma inflexão em 1953 quando o país obteve superávit na balança de pagamentos de US\$ 16 milhões.

A consolidação de um nível razoável de entrada de divisas durante muito tempo prepondera pela política cambial, em razão da fragilidade do capital industrial no país. Economias nacionais subdesenvolvidas possuem estruturas produtivas débeis. Nações dominantes dependem menos da política cambial por possuírem estruturas produtivas competitivas. Em razão disso, sem o instrumento cambial, importante meio de defesa contra a concorrência externa, essas economias se esfacelam e se tornam em um *protetorado* das nações dominantes.

2.2 Relações internacionais (contexto geopolítico)

Com o fim da Segunda Grande Guerra (1939-1945), a Europa estava arrasada com muitas fábricas e a sua infraestrutura, além da fome e da miséria alastrada pelo conflito, destruídas e o mundo havia se dividido, sob o controle político-militar, em dois polos de poder cujo eixo separava a doutrina capitalista, defendida pelos Estados Unidos, da comunista propalada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, caracterizando o que se denominou Guerra Fria³⁷.

Existia um temor por parte do Governo dos Estados Unidos quanto à influência comunista nos territórios solapados pelo conflito bélico, uma vez que a carestia poderia criar uma onda política nessas nações na direção admoestada pelo governo soviético. Como afirma Roeper (2012),

³⁶ A balança de pagamentos em 1951 foi de US\$ -291 milhões, em 1952, foi de US\$ -615 milhões; em 1953, foi de US\$ 16 milhões; e, em 1954, foi US\$ -203 milhões. (Fonte: anexo estatístico da obra *A Ordem do Progresso* - p. 404).

³⁷ A Guerra Fria foi o período, a qual iniciou após o fim da Segunda Guerra Mundial e encerrou em 1991 com o fim da URSS, em que ambas as nações concorriam pelo poder internacional inclusivamente com o aumento de seu poderio de resposta bélica, configurado como Corrida Armamentista, porém sem confronto direto.

A questão de segurança que justificou a expansão e ajuda americanas aos centros destruídos foi o acirramento da guerra fria. Na frente ocidental, os países Europeus passaram a ser alvo da URSS devido à sua frágil situação. A fome e a miséria, se mostravam de difícil superação através dos princípios de Bretton Woods, e acirravam os ânimos das classes trabalhadoras favorecendo o fortalecimento de movimentos comunistas. A ofensiva a Americana veio com o plano Marshall e os acordos militares para não perder regiões industrialmente potentes e com grande perigo de revolução comunista [...] pela proximidade geográfica com a URSS [...] As obrigações de segurança incluíam garantia de portas abertas para livre empresa no terceiro mundo, que os EUA consideravam essencial para o multilateralismo. (ROEPER, 2012, p. 9).

Por isso, como medida de *segurança internacional*³⁸, os Estados Unidos puseram em execução a Doutrina Truman – Governo do Democrata Henry Truman (1947-1953) – em 1947, cujas diretrizes eram levar assistência econômica, técnica e militar. Entre os programas da ajuda externa constavam o Ponto IV, em 1949, que prometia assistência técnica em algumas áreas, como: saúde, administração pública, agricultura, desenvolvimento industrial, mineração.

Tais medidas de assistência técnica voltadas aos países latinos americanos, os quais eram importantes supridores de matérias primas, objetivaram conter pensamentos nacionalista-desenvolvimentistas cujo interesse corroborava com a constituição da industrialização diversificada de cunho nacional e com a criação, em 1946, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – (futuro Banco Mundial), o qual surgiu para moldar a forma de influência com o capital financeiro (Mello e Silva, 1992).

A eclosão da Guerra da Coreia (1950-1953) ascendeu o temor quanto à influência comunista, de modo que, intensificou exigência do governo estadunidense por apoio militar em troca de assistência aos países subdesenvolvidos assistidos. Conforme Roeper (2012), o Brasil e outros países latinos americanos tinham abundantes matérias-primas para guerra na Coreia e para a reconstrução europeia.

A reconstrução da economia mundial (na reconstrução européia) significou vínculos de centro-periferia.

Esses vínculos consistem na capacidade dos Estados do núcleo orgânico (e numa correspondente incapacidade dos estados periféricos) de: (1) controlar os acessos de todas as principais cadeias de mercadorias aos escoadouros que garantam melhor remuneração; (2)

³⁸ O objetivo dos Estados Unidos em programas de ajuda externa era a governabilidade global. Nisto, a influência política, econômica, cultural e militar estadunidense se expandiu frente ao avanço soviético nas

fornecer a infra-estrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico e (3) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista. (Roeper, 2012, p. 3).

Em 1947, com o objetivo de assistir a Grécia e a Turquia, foi criado o Plano Marshall, que se estendeu à Europa, no ano seguinte, e passou a ser conhecido como o Plano de Reconstrução Européia (Mello e Silva, 1992).

A partir de 1947, foi um momento que muitas empresas estadunidenses cresceram levando filiais ao continente europeu. O desenvolvimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) atingiu níveis elevados, assim como a demanda agregada e a produção dos Estados Unidos. O desemprego obteve um dos menores níveis da história, houve inclusive o estímulo do emprego do trabalho feminino para atender a demanda por mão de obra.

A medida mestra estadunidense de influência política, econômica, militar e cultural pós guerra foi o Sistema Bretton Woods, que restabeleceu o padrão ouro e o dólar como moeda internacional de reserva – padrão ouro-dólar –, assim tornou outras moedas nacionais convertíveis em dólar e este em ouro para que se consolidasse a paridade de câmbio fixo. Além do BIRD, entre as entidades fundadas no Sistema Bretton Woods, foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI), que tinha por objetivo zelar pela estabilidade monetária internacional, e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), para a defesa do livre comércio. Dessa forma, a doutrina liberal estadunidense poderia conter medidas protecionistas ao enxertar a advertência pela paridade cambial.

É fato que a paridade cambial não obteve êxito para a recuperação das nações europeias, mesmo com os planos de reconstrução, já que as multinacionais estadunidenses tinham poder de mercado perante a indústria européia no comércio internacional³⁹. Neste caso, a desvalorização cambial nas nações europeias foi imprescindível para a produção local poder concorrer com a indústria estadunidense no mercado externo.

Diante da inexecutoriedade da paridade cambial, o Governo dos Estados Unidos passou a permitir, via influência nos organismos internacionais, a desvalorização cambial e outras formas de proteção à indústria no continente europeu, inclusive com discriminações aos produtos estadunidenses. (TEIXEIRA, 1983).

nações subdesenvolvidas e arrasadas pela Segunda Grande Guerra. Por isso, no Plano Marshall, o qual logo será abordado, a Alemanha, além do Japão, foi alvo de ajuda dos Estados Unidos.

2.2.1 Política externa brasileira

Após a retirada de Getúlio Vargas do poder, em 1945, assume o Presidente Lauro Linhares no fim de outubro do mesmo ano até fins de janeiro do ano seguinte para, em seguida, assumir o presidente eleito Eurico Gaspar Dutra. Ambos os governos pós-Vargas adotam a postura liberal propalada no contexto do Sistema Bretton Woods.

A liberalidade cambial adotada nos dois primeiros anos do Governo Dutra expôs a fragilidade econômica do Brasil ao ensejar taxas negativas na balança de pagamentos, também, com isso, houve redução de divisas para importações necessárias para a substituição de importações na indústria. Por força das circunstâncias expostas entre 1947 e 1948, foi adotado o sistema de licença prévia de importações⁴⁰ para que o país demandasse produtos necessários e reduzisse a emissão de divisas com supérfluos.

Em 1951 Vargas, ao retomar o poder presidencial via eleições democráticas, por meio da Mensagem Presidencial em março do mesmo ano, expôs a nova postura do governo quanto à política externa a ser adotada. Vargas criticou a inflação herdada e as medidas liberalizantes adotadas do Governo Dutra, a qual obstou o processo substitutivo de importações com redução de divisas e da taxa real de câmbio⁴¹ em prejuízo às exportações líquidas⁴².

Dentro do contexto internacional mencionado na Mensagem de 51, Vargas arbitra a importância de uma postura mais independente e menos alinhada ao capital estrangeiro, apesar de afirmar a preferência pelo sistema de economia mista⁴³. Diante da postura nacionalista de Vargas, as preocupações internacionais (diga-se, dos Estados Unidos e de outras nações centrais) tomam grande atenção em função da influência das ideias de Vargas no ambiente político do país. De acordo com Vizentini (2003), Vargas utiliza o contexto da Guerra Fria para barganhar melhores posições com o capital estadunidense.

³⁹ A multinacional estadunidense podia realizar maiores economias escalas do que as empresas européias, ou seja, era capaz de reduzir os custos unitários com maior nível de produção e, desta maneira, os preços, com elevada produtividade ensejada por poder tecnológico superior a das indústrias do continente europeu.

⁴⁰ Regime que estipula licença prévia e prioridade cambial para determinados importados, nos quais são discriminados produtos essenciais (combustíveis; gêneros alimentícios de primeira necessidade; cimento e os produtos necessários para obras e serviços públicos; aparelhos científicos e hospitalares; matérias primas, máquinas e equipamento para a indústria nacional; material ferroviário, etc.) e produtos supérfluos ou não essenciais.

⁴¹ O preço dos bens do Brasil em termos dos bens dos Estados Unidos (considerando o IPC para os Estados Unidos e o IPC-RJ para o Brasil e ambos os índices com média de 2005=100) em 1948 foi de 3,23888E-14, e em 1950, foi de 1,05407E-13. Os Estados Unidos responderam, entre 1948 e 1950, por 49,3% das exportações brasileiras. (Fonte: IPEADATA, MDIC-SECEX).

⁴² O saldo da balança comercial em 1948 foi de US\$ 278 milhões, em 1949, foi de US\$ 153 milhões, em 1950, foi de US\$ 425 milhões, e em 1951, foi de US\$ 68 milhões. (MDIC-SECEX).

O presidente cita a relevância de uma política regional – União Pan Americana – ao invés de uma política unicamente nacional, uma vez que aquela faz frente aos interesses do capital dominante (estadunidense) e reduz os desníveis entre nações dominantes e dominadas (centrais e periféricas). Vargas defende o desenvolvimento regional, inclusive da África, certamente tramando exportar manufaturas para nações africanas, enquanto há uma pauta exportadora predominantemente de *commodities*. Mas, para isso, não desdenha da atuação política no cenário externo, enfatizando a necessidade de participação nos organismos internacionais. Getúlio cita ainda que já foram organizadas muitas missões diplomáticas em países da América Central e Caribe, no Laos, Camboja, Indonésia e outros, até mesmo reconhecendo governos e prospectando explorar petróleo, em acordo bilateral, na Bolívia.

A respeito do desenvolvimento regional, Vargas, na Mensagem de 1951, fala,

[...] O Brasil encara com simpatia e interesse o desenvolvimento econômico de outras regiões, condição indispensável para a expansão do comércio mundial. Mas nota que a estimulada concorrência das áreas coloniais não parece servir aos interesses legítimos dessas áreas – que devem repousar antes numa expansão econômica equilibrada que num desenvolvimento desproporcionado dos setores de exportação – e se processa em condições desvantajosas para os países independentes, exportadores de produtos primários [...]. (VARGAS, 1951, p. 94).

Ainda que o presidente retratasse o déficit fiscal por qual o país vinha passando e nas suas medidas de contenção fiscal, havia uma preocupação para a continuação da expansão diplomática e consular para que se ampliasse a influência política e se expandisse as exportações líquidas e afetasse positivamente a balança de pagamentos.

Em razão do Ponto IV – programa de assistência técnica a nações subdesenvolvidas no último ano do Governo Dutra –, começou a ser estudada a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) para elaboração de projetos, que deveriam ser financiados pelo BIRD e pelo Banco de Exportação e Importação (EXIMBANK), preferencialmente nas áreas do transporte, da energia elétrica e da agricultura.

A CMBEU foi oficializada em julho de 1951 e contava com o auxílio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Assessoria Econômica – grupo formado no Governo Vargas para estudar e propor medidas para o desenvolvimento econômico.

⁴³ Refere-se à empresa ou a sociedade de economia mista. Nesta sociedade há participação do Estado e do capital privado, porém o Estado tem mais da metade das ações, regularmente do tipo ordinárias em tempos atuais, com direito a voto.

É importante destacar que durante o período, entre 1951 e 1954, havia dois projetos: um nacionalista e o outro *entreguista*. O primeiro foi proposto pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) sob a influência cepalina e defendia uma política externa de maior autonomia e refratária em relação ao capital estadunidense em prol do desenvolvimento industrial e progresso social. O segundo projeto foi proposto pela Escola Superior de Guerra (ESG), e refletia o interesse estrangeiro difuso pelas idéias do liberalismo econômico e não competia com a agenda estadunidense quanto à *segurança internacional*⁴⁴ frente ao avanço soviético em regiões do mundo, ou melhor, contra os interesses estadunidenses de domínio global. Por essa via ideológica vinha se formando o pensamento autoritário-modernizante, que tiraria Vargas do poder em 1954, quando as forças armadas, sob a influência da política tradicional, o destituiu da presidência. (VIZENTINI, 2003; BRESSER-PEREIRA, 1982).

2.3 O Plano estratégico

O firme propósito do governo era o apoio à produção industrial de base e às manufaturas para que melhorassem os termos de troca que, até então, eram predominantemente agrícolas (café, cacau e algodão). Vargas (1951) salientou a necessidade de expansão e estabilidade dos mercados externos consumidores de manufaturas em épocas de normalidade, uma vez que em época de crise econômica o comércio internacional ficou restringido.

Por isso, houve o cuidado do governo com a especulação da moeda nacional para que a desvalorização nominal da moeda não ocasionasse inflação e, dessa forma, causasse queda na taxa de câmbio real, de modo que pudesse dificultar a exportação. E também, houve o cuidado do governo com a instabilidade de influxo de capitais, a qual seria prejudicial à realização de importações essenciais.

Vargas (1951) afirma que Dutra perdeu a oportunidade de aproveitar as divisas acumuladas durante o período de guerra para equipar industrialmente o país. O Governo Dutra aderiu ao Acordo de Tarifas e Comércio – recomendado pelo Sistema Bretton Woods – e, somente, entre 1947 e 1948, voltou a proteger o mercado interno, no qual adotou o sistema de licença prévia⁴⁵ para reduzir o déficit da balança de pagamentos.

⁴⁴ Nisto cita-se a defesa estadunidense pelo liberalismo ou livre-mercado, e conseqüentemente, conforme a doutrina liberal, pela justiça social, contra o avanço do opressor comunismo soviético.

⁴⁵ O regime de licença prévia foi regulamentado pela Lei 262, em fevereiro de 1948, e prorrogado pela Lei 842, em outubro de 1949.

A desvalorização da libra e de outras moedas européias após o período de paridade cambial afetou as exportações brasileiras, com isso, foram necessários mecanismos de salvaguarda cambial. Muitas economias nacionais haviam declarado suas moedas como inconvertíveis com o objetivo de manter acordos bilaterais (ambas as partes compram e vendem entre si – equilíbrio quantitativo e no valor das trocas). Diante da debilidade da paridade cambial, Vargas (1951) propôs medidas que garantissem o nível de preços dos produtos agroexportadores e, assim, garantisse a entrada de divisas necessárias para o superávit da balança de pagamentos e a substituição de importações. Essas medidas, conforme o Presidente Vargas, deveriam ser concluídas com outras nações produtoras do mesmo gênero.

Apesar do nacionalismo-desenvolvimentista proposto, o Brasil era muito dependente do capital estadunidense. Na produção de minérios e café, por exemplo, os EUA eram os maiores compradores. Portanto, para desenvolver a estrutura produtiva, o Governo Vargas viu-se obrigado a voltar ao capital estrangeiro.

Não obstante ser um nacional-desenvolvimentista, não parece adequado identificar, como fez Ianni, o nacionalismo de Vargas a formas particulares de intervenção estatal e de associação com o capital estrangeiro: ele não era xenófobo nem “entreguista”, e sim flexível, pragmático e politicamente realista. Mesmo no segundo governo, Vargas não deixou de buscar um desenvolvimento “associado com organizações externas”, pois continuava carecendo contornar a escassez de reservas cambiais (cada vez mais grave), e obstáculos que adversários conservadores colocavam à centralização de recursos financeiros locais. Parece mais rigoroso afirmar que o objetivo de Vargas não era rejeitar a associação externa, mas lutar por *termos* de associação que atendessem a finalidades nacional-desenvolvimentistas, em barganhas que maximizassem interesses nacionais [...]. (BASTOS, 2009, p. 3).

Na Mensagem de 51, a relevância do meio rural foi evidenciada quanto à organização produtiva adequada (cooperativa, utilização produtiva da terra, pesquisas para maior ganho com produtividade e exploração de culturas), assim como a mudança na estrutura rural, embora tenha ficado somente no discurso. O problema do êxodo rural, pobreza e criminalidade nos centros urbanos também ganharam atenção, embora Vargas (1951) afirmasse que progresso social advém do desenvolvimento econômico, ou seja, o problema da distribuição de renda deveria ficar para um segundo momento. Draibe (1985), ao referir-se a questão agrária, industrial, proletária e institucional, afirmou que,

[...] pela primeira vez, de modo explícito, integrado e compatibilizado, essas questões formam equacionadas e pensadas como constitutivas de um todo orgânico, superando o modo fragmentado e parcial com que haviam sido tratadas até então [...]. (DRAIBE, 1985, p. 183).

Vargas (1951) adjetivou de *Estado-serviço* o compromisso do Estado para com o povo, enquanto Draibe (1985) denominou o compromisso do Estado com as classes sociais de *Estado-compromisso*, o qual fora firmado, diante dos interesses dominantes, a partir da Revolução de 30.

2.3.1 Setores econômicos

Vargas, na Mensagem de 51, enumera a constituição da Companhia Nacional de Alcalis (1943) e da Fábrica Nacional de Motores (1943), as quais atendem a produção de geladeiras, aviões, caminhões, tratores, veículos de passeio entre importantes estruturas produtivas para o crescimento econômico. E, também, arbitra pela assistência creditícia à indústria privada em segmentos que atendam à política do bem-estar nacional, como a indústria têxtil, de calçados e de construção civil, as quais são grandes absorvedores de mão de obra e formadores de ampla massa salarial.

Porém, em maio de 1952, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI⁴⁶) – órgão que delineava diretrizes para o desenvolvimento na estrutura produtiva nacional – traça o Plano Geral de Industrialização do País. Os setores atingidos pelo plano foram indústrias de infraestrutura, de base e de transformação. No plano o capital estatal, com apoio de capital estrangeiro em alguns segmentos, foi predominante.

Durante o Segundo Governo Vargas, a indústria de bens de consumo não duráveis era majoritariamente de capital privado nacional e a indústria de bens de capital ainda não era suficientemente constituída, sendo seus produtos (máquinas e equipamentos), em boa parte importados, fundamentais para a indústria nacional. (DRAIBE, 1985).

Os setores de bens pesados (metalurgia, siderurgia, química, petrolífera, petroquímica) e infraestrutural (energia, principalmente elétrica; transporte – ferroviário, rodoviário, de construção naval etc.) foram os centros da política de desenvolvimento durante o Segundo Governo Vargas.

⁴⁶ O CDI seguiu diretrizes traçadas pelo Programa de Reparcelamento Econômico, estabelecido em 1951, o qual objetivava o desenvolvimento de setores vitais para o progresso da economia nacional.

2.3.2 Estado

O controle do Estado sobre a economia foi ampliado devido à necessidade de administrar recursos escassos e priorizar linhas de produção e de investimento, posto que nações europeias continuavam a ressentir os efeitos da Crise de 29 e da guerra e os IED estadunidenses priorizavam a reconstrução europeia. (BASTOS, 2009).

Ainda que tivesse preferência pela construção de portos e ferrovias, Vargas (1951) advertiu a relevância da ligação rodoviária até o Centro-Oeste brasileiro, porque, como observado pelo estadista, nenhum outro meio de transporte é mais penetrante do que qualquer outro modal de transporte, porque este fixa o homem rural no campo, livrando-o da pobreza nos grandes centros urbanos, e propôs a mudança da capital federal para a região oeste brasileira. Para que a expansão da estrutura produtiva se efetuassem, fez-se imprescindível investir energia elétrica (construção de usinas hidrelétricas) abundante e barata para o desenvolvimento econômico. Logo, com o Plano Nacional de Eletrificação (1944), o ambiente institucional brasileiro garantiu e forneceu condições para a consolidação das Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS⁴⁷ –, as quais tinham o objetivo de promover estudos e projetos na área de energia.

A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em junho de 1952, foi de grande importância para a consolidação de metas listadas no Plano Geral de Industrialização do País, uma vez que aquele financiou investimentos de longo prazo na indústria e infraestrutura nacional.

Draibe (1985), sobre a relevância do BNDE na economia nacional, afirmou:

[...] o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico se estabeleceu como provedor de recursos a longo prazo – função essencial para o avanço da industrialização, dada a conhecida “atrofia” do sistema bancário privado, incapaz de sobrepujar os estreitos limites do crédito comercial. [...] fixou-se como órgão centralizador dos recursos públicos exigidos pelos novos investimentos em infraestrutura e indústria de base. [...] desdobrou-se, a partir de sua atuação, na função de articulador do investimento global da economia, atrelando o investimento privado interno e externo às metas prioritárias definidas pelo Estado. (DRAIBE, p. 211-212, 1985).

⁴⁷ A ELETROBRAS foi proposta em 1954, todavia foi oficializada em 1961 e instalada no ano seguinte. Entre os investimentos na produção de energia elétrica durante o Segundo Governo Vargas, exemplifica-se a Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso I (1954).

Entre outras importantes realizações, consolidou-se o Banco do Nordeste (1953), empresa de economia mista, que mirou o desenvolvimento da região, a redução dos desníveis regionais internos e a criação da PETROBRÁS⁴⁸ em 1953, concebida dentro de um regime de monopólio estatal.

Porém, para que se pudesse pôr em execução o que foi elaborado, a atuação do Estado se inseriu dentro de um planejamento parcial. Dessa forma, o Estado constituiu-se de áreas setoriais de planejamento, como a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), a Comissão Executiva de Indústria de Material Automobilístico, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes e até mesmo comissões interministeriais, as quais foram elaboradas para planejar áreas interligadas. Mas, o fundamental no Governo de Vargas foi a Assessoria Econômica, chefiada por Rômulo Almeida, que anonimamente estudava todas as medidas cruciais delegadas aos ministérios e aconselhava o presidente na decisão final. (BASTOS, 2009; LEOPOLDI, 2000; DRAIBE, 1985).

2.3.3 Capital estrangeiro

Vargas visava uma maior autonomia, mas não escondia o quanto à nação precisava do capital estrangeiro:

Esse desenvolvimento não depende apenas da política econômica e financeira interna, que venha a ser firmada pelo Governo. Os fatos econômicos se situam numa conjuntura maior do que a nacional. O sucesso ou insucesso de qualquer política depende, em primeiro lugar, da sua inscrição nas tendências e correlações regionais e mundiais, que em grande parte predeterminam as consequências da ação dos governos. (VARGAS, 1951, p. 19).

Entretanto, a política desenvolvimentista impediu novos de financiamentos externos. Vargas, sob orientação de sua assessoria econômica – colegiado criado por Vargas para assessorá-lo quanto às decisões ministeriais e outras concernentes às políticas de desenvolvimento –, tinha preferência por financiamentos de órgãos internacionais públicos e que esses financiamentos fossem direcionados para áreas estratégicas – infraestrutura.

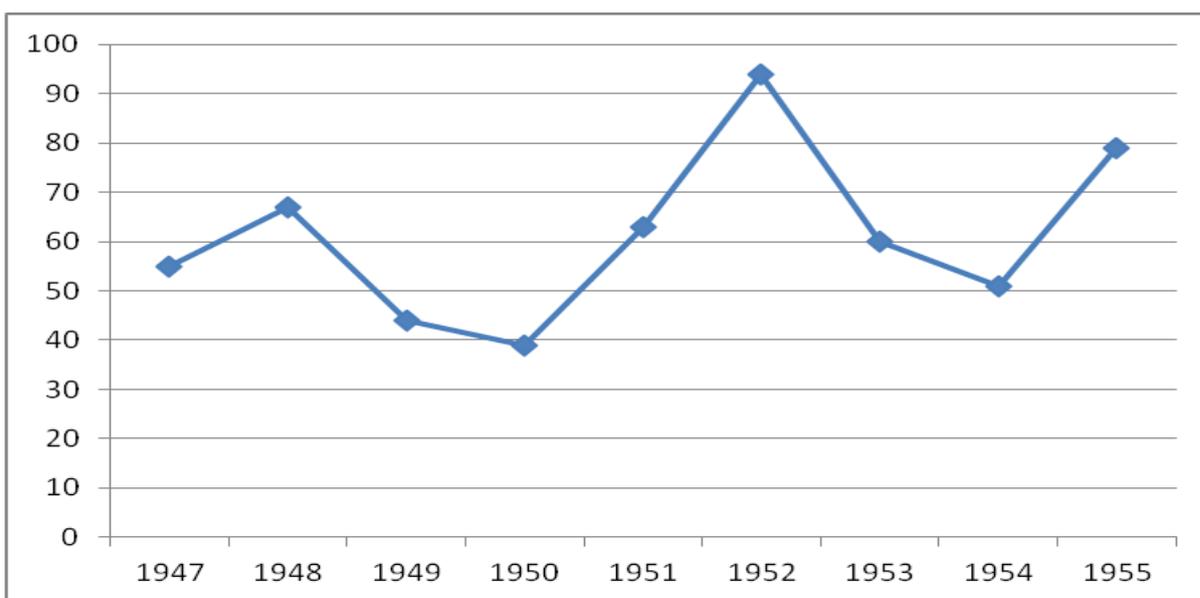
O monopólio estatal do petróleo, o controle sobre a remessa de lucros (que logo, em função da pressão exercida pelo capital internacional para obtenção de recursos, foi revogada)

⁴⁸ A PETROBRÁS foi concebida na personalidade de holding, para pesquisa, lavra, refinação, comércio e transporte do produto explorado. A atuação da estatal do petróleo foi instalada para atuar diretamente e em auxílio de subsidiárias. (DRAIBE, 1985).

e as demais posições em benefício da industrialização nacional criaram tensões entre o Brasil e os EUA. Essa situação se agravou ainda mais com a eleição do Presidente Republicano Dwight D. Eisenhower, em 1953, que chegou ao poder sob a influência dos grandes capitalistas e da sociedade financeira de Wall Street.

A condição nacional-desenvolvimentista, além do acirramento da Guerra Fria, ao tirar as atenções da América Latina, atravancou novas ordens de financiamento do Banco Mundial e do EXIMBANK. Este possuía menores taxas de juros de longo prazo, porém passou ter seus financiamentos passados pelo crivo da primeira instituição financeira sob os auspícios da comunidade rentista quanto ao risco moral de empréstimos a nações subdesenvolvidas de tendência nacional-desenvolvimentista. (VIANNA, 1990).

Gráfico 1
IED – US\$ (milhões) – 1947-1955

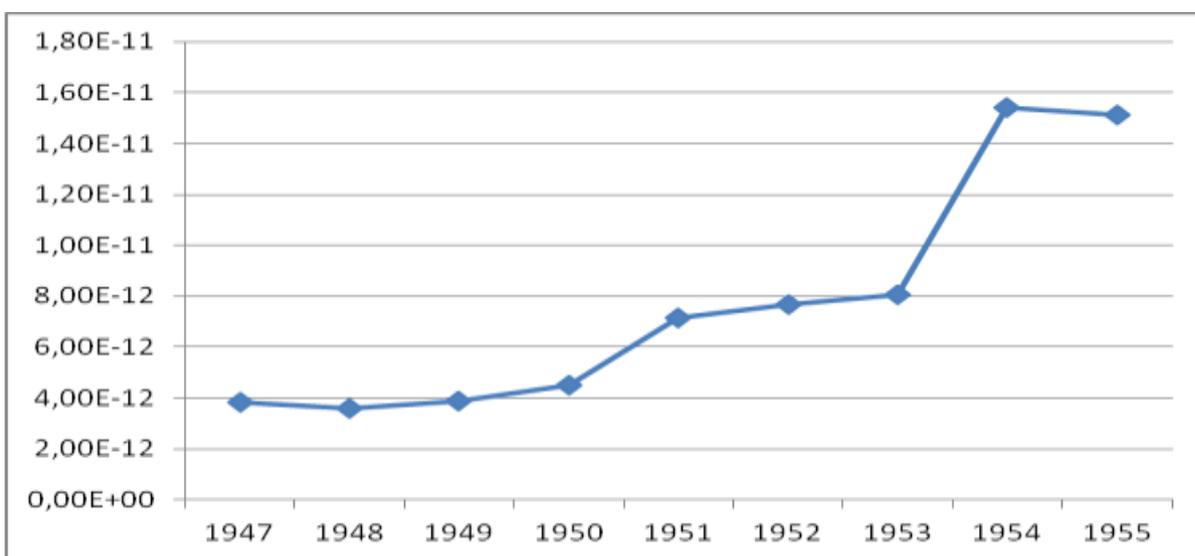


Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Observa-se pelo gráfico que entre o ano de 1953 e 1954 o país obteve menos IED em relação a 1952, embora esse tipo de investimento não fosse a forma de captação primada de recursos externos – na qual o Governo Vargas tinha preferência por financiamento externo oriundo de organismos públicos internacionais direcionados para setores infraestruturais estratégicos (portos, ferrovias, energia) – pelo Governo Vargas.

Gráfico 2

FBKF – máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) – 1947-1955

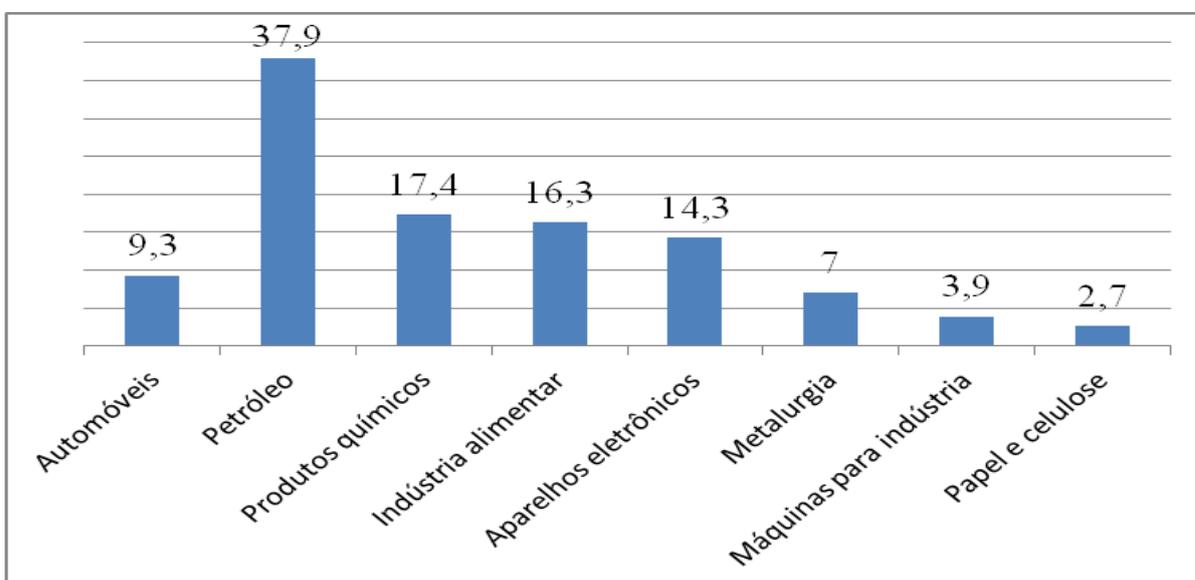


Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

A despeito da menor entrada de IED nos dois últimos anos do Governo Vargas em relação a 1952, a formação do capital intensivo (máquinas e equipamentos) não reduziu o nível do crescimento até 1954. No mesmo interstício observado, entre 1953-1954, período expansionista do Governo Vargas, os investimentos estrangeiros diretos decrescem, em relação aos dois primeiros anos de governo. Uma vez que com a eleição do presidente estadunidense Eisenhower, em 1953, quando financiamentos/empréstimos externos passaram a ser obstados aos países subdesenvolvidos de tendência nacional-desenvolvimentista, o Brasil, sob a liderança do Presidente Vargas, teve dificuldades de obter recursos externos, os quais se refletiram, inclusive, na entrada de investimento estrangeiro direto.

Gráfico 3

Distribuição setorial do estoque do capital estrangeiro nos Anos 1950 (US\$ milhões)

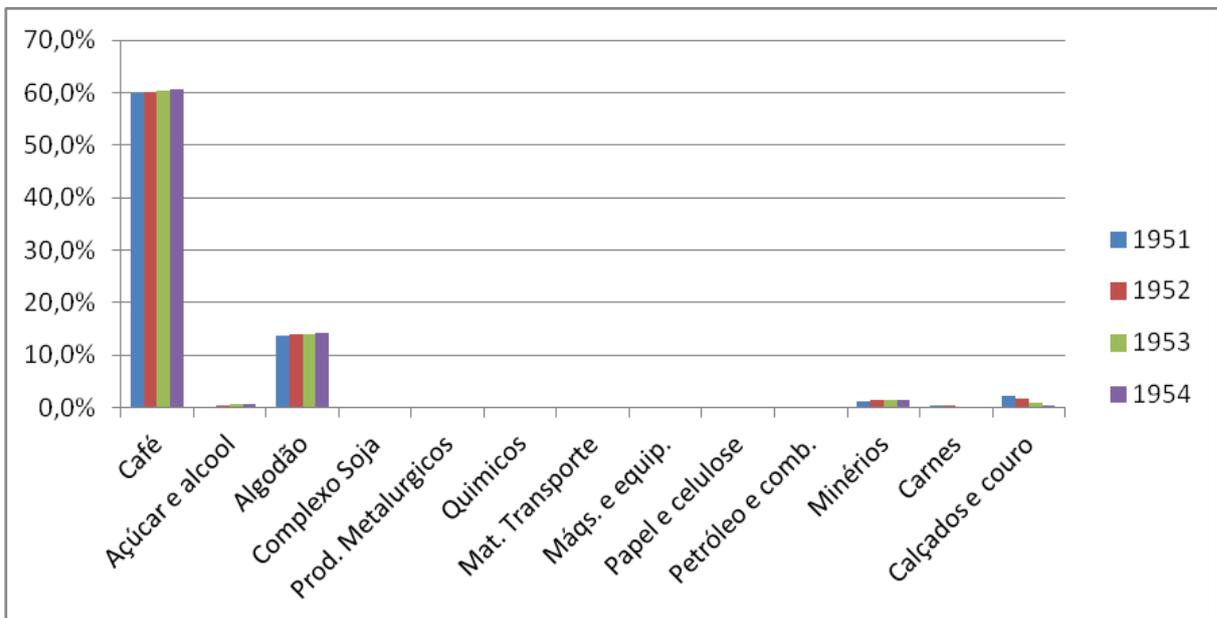


Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de Arend (2009, p. 132).

Nos anos 1950, os investimentos estrangeiros diretos predominaram no setor petrolífero, tendo em vista a necessidade do governo brasileiro em investir nas subsidiárias de refino do petróleo extraído pela PETROBRÁS.

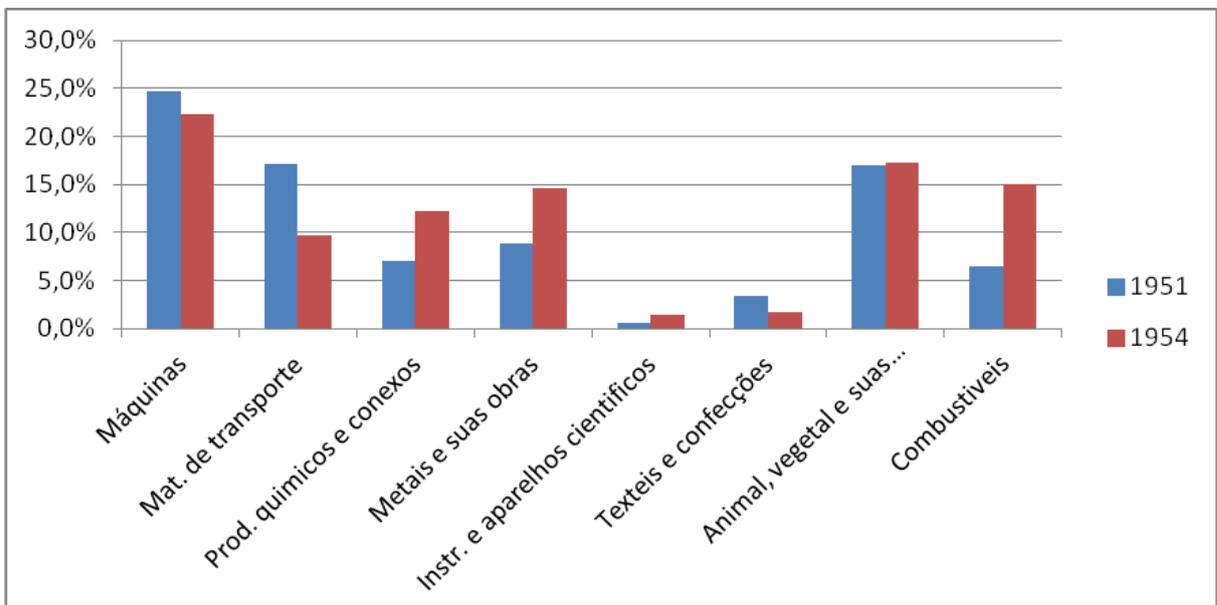
Ao observar os gráficos abaixo e os anexos das páginas 73 e 74, vemos o quanto a economia brasileira ainda é dependente da exportação de café no que diz respeito à geração de divisas para a importação de máquinas e de equipamentos.

Gráfico 4
Participação de produtos exportados no PIB (1951-1954)



Fonte: MDIC-SECEX – Elaborado pelo autor.

Gráfico 5
Participação de produtos importados no PIB (1951-1954)



Fonte: MDIC-SECEX – Elaborado pelo autor.

2.4 Conclusão

Na política interna Vargas não dava relevo às matizes partidárias. O Presidente Vargas negociava diretamente com lideranças e personagens isolados e formava a composição dos Ministérios com diferentes grupos partidários, reservando ao seu partido – Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – somente o Ministério do Trabalho, concedia, inclusive, pastas a UDN – adversária declarada.

Os meios de comunicação eram muito pouco manipulados ou utilizados para a divulgação das ações do governo, de maneira que permitiu a oposição fazer uso desses instrumentos para denegrir a reputação do governo e do Presidente.

Diante da falta de controle sobre os meios de comunicação e de enfraquecimento da unidade partidária, cria-se um clima instável ao estadista, causado pela oposição, que veio a tirá-lo do governo pelos militares. Afinal, na falta de coesão partidária, os grupos políticos agem conforme interesses individuais, os quais poucos importam os interesses institucionais do partido político. E sem o controle sobre os partidos políticos, o Presidente Vargas não consegue guiar de forma homogênea membros de um único partido em direção aos objetivos específicos e gerais do governo.

O descontentamento em relação à redução do preço do café⁴⁹, às pressões externas das classes política e empresarial e aos manifestos populares que solicitavam melhores condições de vida dificultaram a estabilidade do governo, levando-o a sua retirada do poder pelas forças oposicionistas.

O Congresso Nacional, embora bastante crítico, rejeitou um pedido de *Impeachment* requerido pela União Democrática Nacional (UDN). Por conseguinte, o alto oficialato do Exército foi persuadido pelas forças de oposição a tirar o presidente do Palácio do Catete. Sob esta situação crítica, Vargas se suicidou, a qual levou a população às ruas comovida e, portanto, criou um ambiente propício para aliança *populista* PTB-PSD (Partido Social-Democrata) alçar JK ao poder em 1956. (VIANNA, 1990; D´ARAÚJO, 1992; LEOPOLDI, 2000).

Frente a todas essas complicações Vargas deixou uma estrutura institucional aproveitada pelo Governo JK - como a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), a Comissão Executiva de Indústria de Material Automobilístico e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes –, a despeito do período a partir de Juscelino representar

⁴⁹ O café sofreu boicote pelos Estados Unidos em uma campanha interna contra a especulação do preço do produto, em função de desastres climáticos no Caribe, também produtor do grão.

uma ruptura com estratégia de desenvolvimento varguista. Este aparato institucional foi obtido dentro um planejamento parcial – e não geral – para evitar críticas, quanto à tendência de economia planificada, pela oposição. (DRAIBE, 1985; BASTOS, 2009).

Vargas era um otimista quanto ao progresso da nação. Para outras pessoas Vargas foi um ufanista, visto que houveram percalços internos e externos que não puderam ser rompidos. Contudo, no discurso do ano novo (1952), o presidente expôs seus objetivos,

[...] Reparcelhamento dos portos, reequipamento do sistema ferroviário e rodoviário, plano nacional de aproveitamento do carvão, desenvolvimento das nossas reservas hidro-elétricas através de usinas centrais, fomento à agricultura e conservação das safras por meio de uma rede de armazéns, silos e frigoríficos, eis em linhas gerais o programa era que nos empenharemos no próximo ano, com energia decidida e ânimo realizador. Daremos assim a o progresso do Brasil, até hoje inorgânico e disperso, bases próprias para que se expanda, criando mercados novos e proporcionando meios de transporte para a riqueza nacional.

[...] Abandonaremos os vestígios de uma economia colonial de país sub-desenvolvido que se caracteriza pelo fornecimento de matérias primas e não pela exploração industrial das suas riquezas e reservas. (VARGAS, 1952, p. 117-118).

Entretanto, Vargas (1953) afirmou que as dificuldades são inerentes ao progresso, porquanto quando o Brasil buscou a autonomia nacional, teve que usar meios para transpor barreiras edificadas pelas nações centrais, como ocorreu entre Brasil e Estados Unidos. Esta nação usou suas influências em organismos financeiros internacionais para pressionar o recuo brasileiro quanto ao pleito pela superação de dependência econômica. Assim, Vargas, no discurso de 7 de Setembro de 1953, em um tom consciente, diante das dificuldades de obtenção de recursos financeiros externos impostas pela comunidade financeira internacional, disse que,

[...] Pagamos em provações atuais o preço da prosperidade vindoura [...]. (Vargas, 1953, p. 22).

Bastos (2009) corrobora com os dizeres de Vargas no discurso de 7 de Setembro de 1953 ao defender as políticas de desenvolvimento de seu governo, na qual afirma,

[...] não foi a incoerência interna, mas a falta de controle sobre preços de *commodities* e decisões de financiamento externas, a raiz da crise do projeto econômico varguista. Este projeto não era ortodoxo nem incoerente: era meramente dependente. (BASTOS, 2009, p. 31).

Assim foi a estratégia desenvolvimentista de Vargas. O Governo Vargas buscou autonomia nacional, porém a associação com o capital externo foi inevitável. Por mais que desejasse maior autonomia do país, as condições políticas internas e externas impediram que Vargas concretizasse a autonomia nacional traçada por sua política de desenvolvimento. E à medida que o pensamento progressista se inseriu na sociedade, fragmentos (bastante grandes) refratários permaneceram sob márficas diferentes, intervindo em cada passo novo. (CARDOSO E FALLETO, 1970).

3 GOVERNO KUBITSCHKEK (1956-1960)

Com a queda de Vargas em 1954, assume a presidência no interregno, entre 1954 e 1955, João Café Filho. Apesar de haver sido um mandato de curta duração, o Governo de Café Filho caracterizou-se pela regulamentação da Instrução 113⁵⁰, a qual consolidou a primeira medida econômica de relevância para a atração ampla do capital estrangeiro nos diversos setores produtivos nacionais que vieram a principiar a política de desenvolvimento do Governo Kubitschek.

Juscelino Kubitschek (1956-1960) assume a presidência em um momento de turbulência política interna, na qual opositores tramam impedir a posse presidencial de JK, frente a intrigas entre defensores do capital nacional e os “entreguistas”. Consoante este cenário, Kubitschek busca o desenvolvimento econômico com estabilidade política. Porém, diferente de Vargas, JK permite a abertura da economia ao capital estrangeiro, obviamente livrando-o de muitos entraves desestabilizadores da política nacional. (BENEVIDES, 1979).

Na seção 3.1 será tratada sobre o que foi a política econômica (monetária, fiscal e cambial) no período entre 1956 e 1960. Na seção 3.2, serão compreendidos as relações internacionais e os aspectos geopolíticos, compreendidos entre o período do Governo JK, para que se possa compreender o que isso imbricou neste momento histórico.

Já na seção 3.3, será analisado o plano estratégico do Governo de Juscelino, assim, o qual trata sobre o papel dos setores econômicos, do Estado, do capital estrangeiro e do Plano de Metas, do qual se prometia investimentos que trariam *50 anos de desenvolvimento em 5 anos*, conforme Juscelino Kubitschek divulgava.

Na seção 3.4, serão clarificadas as diferenças estratégicas de desenvolvimento entre os Governos de Vargas e de Kubitschek. Assim, na última seção, haverá uma observação introdutória sobre o que esses períodos representaram para o desenvolvimento econômico brasileiro nos períodos seguintes, os quais serão melhores tratados no último capítulo.

Com todas essas informações, observar-se-á o que foi a estratégia desenvolvimentista-internacionalista do Governo JK, sob a qual se estabeleceu amparada pelo capital estrangeiro no setor de bens de consumo duráveis.

⁵⁰ Com Instrução 113, as importações de bens de capital, sob a justificativa de investimento, poderiam ser realizadas sem cobertura fiscal, porém havia a exigência, como garantia, de depósito de ativos financeiros em instituições financeiras no exterior. Desta forma, essa medida privilegiou grandes empresas estrangeiras, em

3.1 Política econômica

Bresser-Pereira (1985) afirma que JK logo percebeu o pouco interesse do empresariado brasileiro em realizar investimentos inovadores ou de elevado capital intensivo. Os empresários do país preferiam investimentos seguros em atividades tradicionais (bebidas, alimentos, calçados, têxteis).

Mas Tavares (1982) aponta para a frágil estrutura financeira no Brasil que, apesar da existência do BNDE, não havia um conglomerado financeiro privado forte no país, assim como gozou as multinacionais europeias com as *offshores*⁵¹ (além dos investimentos do BIRD em favor destas multinacionais). Sem um nível adequado de volume de capital financiável com taxa de juros de longo prazo razoável foi extremamente difícil realizar investimentos de risco.

Ainda conforme Tavares (1982), à medida que a estrutura produtiva nacional se desenvolvia, a estrutura financeira não conseguia acompanhar as necessidades da demanda, e o mercado de capitais – importantes na canalização de recursos financeiros para o setor tecnológico – se desenvolveu com intensos métodos especulativos renegando investimentos produtivos.

Por isso, o Governo JK utilizou instrumentos de política fiscal expansionista para a ampliação da infraestrutura nacional, por conseguinte, permitiu que se constituísse uma estrutura produtiva com novos segmentos ao utilizar mecanismos cambiais e tributários para que se estimulasse a produção interna e a atração de capital produtivo estrangeiro.

3.1.1 Política fiscal

Entre inúmeras características, como o desenvolvimentismo e a estabilidade política, o Governo de Juscelino caracterizou-se pela expansão nos gastos públicos que, além de realizar investimentos, aumentaram o número de estatais. Conforme Orenstein e Sochaczewski

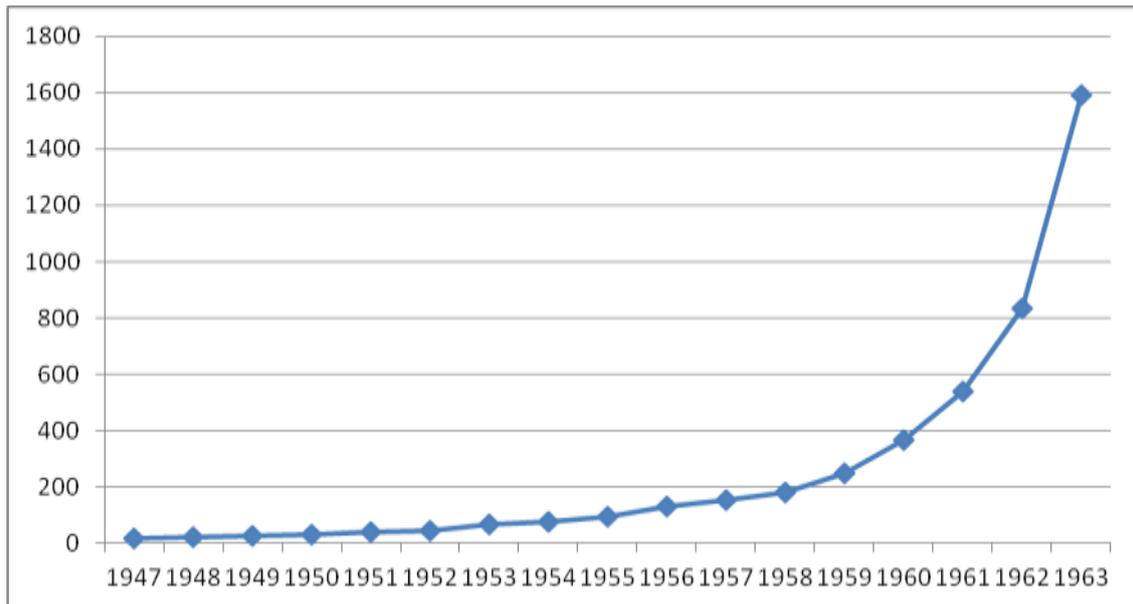
detrimento da indústria nacional, sendo que muitos empresários brasileiros, na condição de sobrevivência, se aliaram à empresa estrangeira.

⁵¹ Instituições financeiras, em sua maioria, de capital estadunidense, que se instalaram principalmente no continente europeu em razão do plano de reconstrução europeu depois da Segunda Guerra Mundial e, após o fim do Sistema Bretton Woods, da permissão para que nações europeias desvalorizassem o câmbio para crescimento da produção interna. Dessa maneira, a produção europeia intensificou o comércio internacional, principalmente, com os Estados Unidos. Como as instituições financeiras europeias estavam com liquidez reduzida, devido ao conflito bélico, e a produção local ansiava por investimentos, os Bancos Comerciais Estadunidenses se expandiram em direção à Europa.

(1990), essas estatais, ao sustentarem tarifas para evitar o aumento dos preços, chegaram a gerar déficit de caixa em momentos vindouros.

Gráfico 6

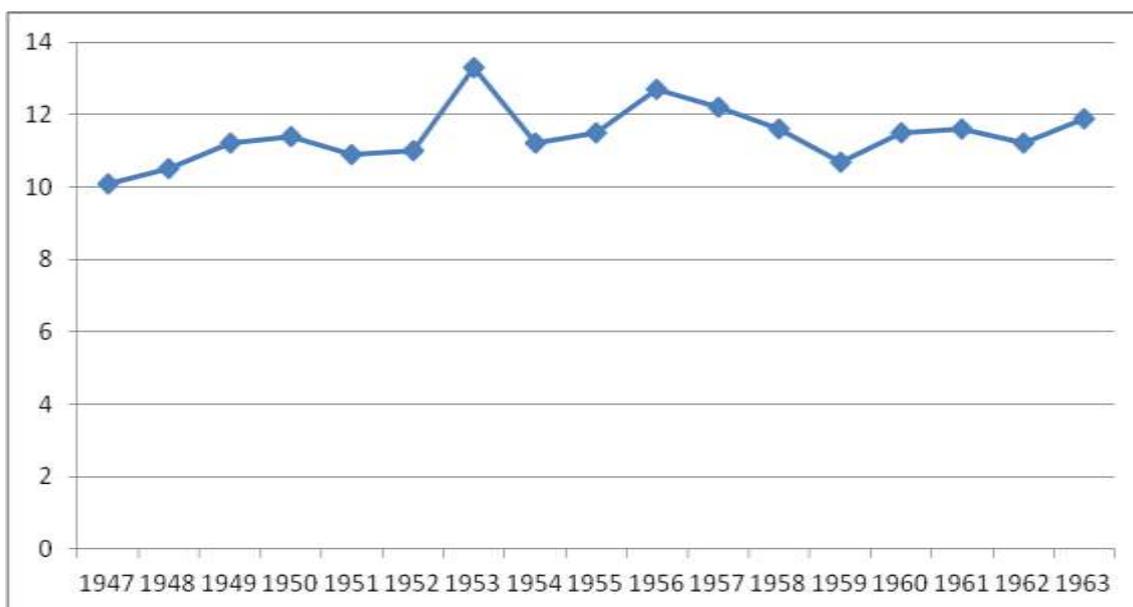
Despesa de consumo das administrações públicas em valores correntes (milhões) – 1947-1963



Fonte: IBGE – Séries Estatísticas. Elaborado pelo autor.

Gráfico 7

Despesa de consumo das administrações públicas em relação ao PIB (1947-1963)



Fonte: IBGE – Séries Estatísticas. Elaborado pelo autor.

Porém, embora houvesse aumento no consumo da administração pública devido às novas estatais (FURNAS, RFFSA), em determinados períodos, como entre 1956-1958, a razão entre a despesa desse consumo e o PIB caiu. No entanto, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990):

A participação das receitas totais do governo no PIB permaneceu constante até 1957, em torno de 19-20%, aumentando nos anos centrais do Plano de Metas até 23,2%. [...]. (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990, p. 183).

O déficit público forneceu as condições naquilo que se pôde considerar um Estado Keynesiano, ao orientar o dinamismo da economia via gastos públicos, os quais fometaram a demanda agregada e, com isso, o setor privado aumentou investimentos devido ao aumento da renda nacional.

No entanto, a elevação dos gastos governamentais não foi meramente para estimular o mercado interno. E sim, principalmente, para atrair investimentos estrangeiro direto, tendo em vista a expansão da infraestrutura nacional. Investimentos públicos abundaram para siderúrgicas, minerados, hidrelétricas para fornecer insumos necessários para a produção de multinacionais que se instalaram em território brasileiro. (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990; MELLO, 1986).

Sem elevados dispêndios do governo na construção das bases produtivas, a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek não teria consolidado as suas metas.

3.1.2 Política monetária

Durante o Governo JK foi adotado o Programa de Estabilização Monetária – PEM – para a facilitar obtenção de recursos externos com o aval do Fundo Monetário Internacional - FMI. Nesse programa, conforme às advertências do FMI, propunha-se o controle da emissão monetária e dos gastos públicos, a definição de uma política salarial, os ajustes de tarifas nas empresas públicas, a correção de desequilíbrios na balança de pagamento, a eliminação gradual de subsídios cambiais, a desburocratização das exportações, etc. Ou seja, se propôs uma intervenção na soberania nacional.

Porém, o PEM⁵² não teve êxito, por causa do abundante investimento público em infraestrutura, da pressão dos estados e municípios sobre o governo federal para obter crédito no Banco do Brasil e dos gastos públicos crescentes. Aliás, interesses políticos e empresariais da indústria tradicional privaram qualquer restrição creditícia por parte do Banco do Brasil. Dessa forma, o governo brasileiro se indispôs com as advertências feitas pelo FMI. (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990; BENEVIDES, 1979).

A despeito das exigências da ortodoxia monetária propostas pelo FMI, a política monetária, assim como a política fiscal, exerceu fator de grande relevância no desenvolvimento econômico.

O governo brasileiro expandiu o crédito, por intermédio do Banco do Brasil, para que as empresas tradicionais e fornecedoras de matérias-primas das multinacionais pudessem expandir a produção, uma vez que a produção estrangeira de bens de consumo duráveis instalada no país nucleou o mercado interno.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico também teve grande relevância nos financiamentos, mas de longo prazo, como setores infraestruturais e até mesmo para a construção das fábricas de multinacionais. (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990; BENEVIDES, 1979; MELLO, 1986).

3.1.3 Política cambial

Durante a primeira metade da década de 1950, na Federação das Indústrias do Estado Rio de Janeiro – FIRJAN, a ala pró-liberalismo comercial ganhava força sob a liderança de Zulfo Mallmann e na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP era o grupo favorável à proteção comercial era majoritária. Ambas as entidades federativas do setor industrial dominavam o cenário nacional e influenciavam a política cambial adotada pelo governo.

⁵² Os meios de pagamentos no período, entre 1956 e 1960, foram crescentes. No segundo ano de governo JK, os meios de pagamento variaram 32,1%, no terceiro ano variaram 23% e, no quarto ano, variaram 42,9%, os quais configuraram um crescimento inflacionário. A dívida interna federal obteve aumento gradativamente menor no período de Governo JK com 1% no primeiro ano indo para 0,04% de crescimento no último ano. Embora a dívida externa registrada no período entre 1956 e 1960 tenha aumentado consideravelmente, com crescentes entradas autônomas de capital. E as importações relativamente superaram as exportações durante boa parte do interstício. Entre 1956-1960 as exportações diminuíram 10,5% e as importações cresceram 18,8%. A balança comercial foi superavitária durante o período de Governo JK, atingindo em torno de US\$ 700 milhões (FOB). (Fonte: anexo estatístico na obra A Ordem do Progresso, p. 404 e 407; MDIC-SECEX).

Euvaldo Lodi, presidente da FIRJAN e do Conselho Nacional da Indústria e adepto do controle na entrada de importações⁵³, é superado por Mallmann em 1953 na política entre industriais e, assim, Lodi perdeu as presidências então ocupadas. Com isso, o grupo liberal, liderado por Mallmann, sobrepôs-se à ala protecionista. Sob tais influências, a Instrução 113, editada em 1955 pelo Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, permitiu a entrada de capital estrangeiro sob a forma de IED. A partir da Instrução 113 entrar em vigor, a importação de bens de capital passou a ser realizada sem cobertura fiscal com o intuito de modernizar o parque industrial brasileiro.

Essa instrução foi mantida por Juscelino e estimulada pela edição, em 1957, da Lei de Similares Nacionais e da Lei de Tarifas Aduaneiras. Esta ampliou a produção interna ao sobretaxar importados e aquela restringiu a vinda de produtos idênticos aos produzidos internamente, na qual configurou uma reserva de mercado. Com isso, na vigência da Instrução 113, o grupo industrial liberal e o capital estrangeiro passaram a exercer maior preponderância na política econômica do país. (LEOPOLDI, 2000; AREND, 2009).

Dentro da principal política econômica (cambial) houve a utilização de taxas de câmbio múltiplas separadas por grupos preferenciais, essenciais e gerais, além de manter as exportações em quatro categorias com bonificações diferenciadas. (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990)

Conforme Orenstein e Sochaczewski (1990), a política cambial foi o principal, senão o único instrumento de defesa e de desenvolvimento da economia nacional. Sem a qual a política fiscal e monetária não teriam cumprido a sua missão. As exportações líquidas estavam queda com a redução das exportações e o aumento das importações. Por isso, a atração de investimento estrangeiro direto foi intensificada para, além do desenvolvimento econômico tão almejado pelo Presidente JK, reduzir emissão de divisas para o exterior.

Ao instituir o Conselho de Política Aduaneira, em 1957, o governo brasileiro realiza reformas no sistema cambial, as quais criam condições para a regulamentação das taxas de câmbio múltiplas, citadas anteriormente, para a formação da industrialização plena no país. (LEOPOLDI, 2000; ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990).

⁵³ Euvaldo Lodi defendia o controle das importações por meio do regime cambial e das licenças prévias como forma de proteção à indústria nacional contra os manufaturados estrangeiros.

3.2 Relações internacionais (aspectos geopolíticos)

A partir da morte de Joseph Stalin, em 1953, a política externa da URSS voltou-se às nações subdesenvolvidas como catalise do acirramento da Guerra Fria, devido ao fato de que as nações latino-americanas estavam em processo de redemocratização, posto que estas nações passaram por ditaduras amparadas e apoiadas pelos Estados Unidos.

O presidente estadunidense Eisenhower, reeleito em 1956, preventivamente passa percorrer o território sul-americano para reverenciar os novos governos recém-democratizados como demonstração de apoio frente ao avanço soviético.

Diante da nova situação, os países sul-americanos passaram a exigir financiamentos do BIRD, os quais eram prioritários à reconstrução europeia. E questionaram a falta de mecanismos internacionais que estabilizassem as constantes quedas nos preços dos produtos agroexportadores porque a desvalorização desses produtos afeta a balança de pagamentos, reduz a capacidades de pagamento de dívida, eleva a dificuldade de as empresas imobilizarem capital de terceiros, estorva as possibilidades do governo de contrair novas dívidas e buscar financiamentos públicos e recursos privados, inclusive, por via de emissão de títulos públicos federais. Tais vicissitudes impediram a realização do processo de substituição de importações na região, então em voga.

A Operação Pan-Americana – OPA–, que fora liderada pelo Brasil, passou a exigir do governo estadunidense, durante o período do Governo Kubitschek, a execução das medidas apontadas acima para desenvolver a economia na periferia. A OPA teve dificuldades para se constituir enquanto unidade oficial devido à pressão do governo dos EUA, o qual fomentou acordos bilaterais e obstruiu tramitações na Organização do Estado Americano – OEA – para a constituição desse organismo multilateral (OPA).

A OPA nunca chegou a obter os melhores êxitos na negociação com o EUA – dessa forma conseguiu apenas promessas assistência técnica e de recursos públicos e privados para a eliminação de pontos de estrangulamento infraestruturais e o desenvolvimento da região – porém mudou a atitude agressiva que vinha obtendo durante o período do Segundo Governo de Vargas. (MELLO E SILVA, 1992; VIZENTINI, 2003).

Entre os fatos marcantes após década de 1960, destaca-se a Crise dos Mísseis, em 1962, quando a União Soviética já ampliava a sua área de influência em algumas regiões subdesenvolvidas, ao instalar mísseis nucleares em Cuba, deixando o governo estadunidense em polvorosa. Entretanto, a URSS concordou, em poucos meses, a retirar os mísseis por pressão dos EUA.

A nação caribenha havia passado recentemente pela Revolução Cubana⁵⁴ para tirar a ilha dos domínios⁵⁵ dos Estados Unidos. Em razão da façanha revolucionária, por pressão da nação cêntrica do capitalismo, Cuba foi expulsa da OEA e passou sofrer embargo comercial, justamente, pelo o objetivo estadunidense de dificultar o desenvolvimento cubano sob o pretexto de *segurança internacional* contra o avanço comunista. (MELLO E SILVA, 1992).

3.2.1 Política externa brasileira

O Brasil, na condição de líder latino americano, transgrediu a fronteira capitalista *estadunidense*, em 1959, prospectando acordos comerciais com o bloco soviético, porque, até então, o mercado soviético havia sido relegado sob a pressão do capital estadunidense.

Desde o início da Guerra Fria, a URSS obteve elevado crescimento econômico e taxa de renda per capita. Fato que instigou o governo dos Estados Unidos a acelerar a constituição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – criado em 1959 – para o fomento do desenvolvimento econômico latino americano e, com isso, atender pedidos de países identificados com a constituição da OPA.

O Brasil e parceiros no continente americano objetivavam com a OPA afastar diretrizes do FMI para a obtenção de empréstimos e atuação progressiva diante da divisão internacional do trabalho, na qual a nação dominante detinha a tecnologia e vendia manufaturas, enquanto o mundo subdesenvolvido intercambiava minérios e gêneros agrícolas. Mas a inserção do capital estrangeiro no hemisfério meridional aprofundou a associação e a dependência tecnológica, as quais caracterizaram uma nova divisão internacional do trabalho, de modo que países desenvolvidos terceirizam a produção ou instalam montadoras, sem o respectivo P&D, nos países subdesenvolvidos, enquanto estes continuam também a produzir *commodities*. (MELLO E SILVA, 1992; BENEVIDES, 1979; DRAIBE, 1985).

Juscelino Kubitschek buscou na política externa a consolidação da nação no cenário internacional, desenvolvendo o sentimento multilateral, não obstante tivesse usado isso para a conquista de interesses exclusivamente nacionais. Conforme o presidente, diante dos entraves políticos estadunidenses,

[...] (O Brasil) Já atingiu este país um grau, no plano espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se. He não apenas o direito, mas a obrigação de fazer-se ouvido. Não pode ele continuar aceitando

⁵⁴ Movimento liderado por Fidel Castro que derruba o ditador Fulgêncio Batista.

⁵⁵ Domínios político, econômico, militar e cultural.

passivamente as orientações e os passos de uma política com a qual não é cabível, seja apenas solidário de modo quase automático, solidário por hábito ou simples consequência de posição geográfica. (MELLO E SILVA, 1992, p. 18).

3.3 Plano estratégico

Na busca pela consolidação da estratégia de desenvolvimento, o Governo de Juscelino buscou integrar os setores de bens de consumo duráveis e os setores de infraestrutura para que houvesse um aumento na produção de bens consumo duráveis, de maneira que pudesse reduzir substancialmente o coeficiente de importação destes produtos. No entanto, a direção do processo de substituição de importações, no qual obteve menor gastos com divisas ao importar e a consequente diversificação da estrutura produtiva do país, resultou em maiores empréstimos externos para investimentos em infraestrutura.

3.3.1 Plano de Metas

Para criar condições atrativas de investimentos externos e a diversificação da estrutura produtiva não bastava apenas impor medidas de política econômica. Era de grande importância, para que o capital estrangeiro se inserisse no país, uma política de desenvolvimento que garantisse investimentos em infraestrutura, na qual o capital privado nacional ou internacional não se interessava em investir pelo alto custo de produção, risco de retorno elevado e tempo de maturação longínquo. Assim, já em campanha presidencial, Juscelino Kubitschek anunciava o Plano de Metas que se estabelecia em 31 programas de metas classificados em seis grupos:

Tabela 1 – Grupos do Plano de Metas

| Indústria de Base | Energia | Transporte |
|--------------------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Aço | Energia elétrica | Reequipamento de estradas de ferro |
| Alumínio | Energia nuclear | Construção de estradas de ferro |
| Metais não-ferrosos | Carvão | Pavimentação de estradas de rondagem |
| Cimento | Produção do petróleo | Construção de estradas de rondagem |
| Álcalis | Refino do petróleo | Portos e barragens |
| Papel e celulose | | Marinha mercante |
| Borracha | Alimentação | Transporte aéreo |
| Exportação de ferro | Trigo | |
| Veículos motorizados | Armazéns e silos | Educação |
| Construção naval | Frigoríficos | |
| Maquinaria pesada | Matadouros | Construção de Brasília |
| Equipamento elétrico | Mecanização da agricultura | |
| | Fertilizantes | |

Fonte: Benevides, p. 210, 1979 – Elaborado pelo autor.

No investimento total, considerando importação mais produção interna, 42,4% foi direcionado para energia, 28,9 para transporte, 22,3 para indústria, 3,6 para alimentação e 2,8 para educação. O maior montante de investimento total foram para os setores de energia e de transporte, respectivamente, com Cr\$ 179 bilhões e Cr\$ 121,9 bilhões de um total de Cr\$ 422 bilhões no Plano de Metas, exclusiva a construção de Brasília. A indústria básica e a alimentação foram os únicos setores que tiveram a importação, respectivamente Cr\$ 59,2 bilhões e Cr\$ 10,5 bilhões, maior do que a produção interna no investimento total, em respectivamente Cr\$ 34,6 bilhões e Cr\$ 4,8 bilhões.

Entre previsão e resultados efetivos, a produção de energia elétrica atingiu 82 %, a de carvão 23%, a de petróleo 76%, a de refino de petróleo 26% (evidenciando o baixo capital intensivo da estatal brasileira – PETROBRÁS no refino), a de aço 60%, a de carros e caminhões 78%, a de cimento 62%; e as construções de malha ferroviária e rodoviária atingiram, respectivamente, 32% e 138%. Resultados que revelam o considerável êxito de um programa que nasceu bastante ambicioso. (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990; MELLO, 1986).

A Lei de Similares Nacionais e a Lei de Tarifas Aduaneiras garantiram o êxito do Plano de Metas, uma vez que atraíram multinacionais produtoras de bens de consumo duráveis, o que fez com que a estrutura produtiva nacional se diversificasse e realizasse a substituição das importações, assim, deixou-se de importar muitos produtos de alto valor

agregado e reduziram-se os gastos com divisas que, por fim, fizeram com que a balança de pagamentos se elevasse.

3.3.2 Estado

No âmbito interno, apesar da estabilidade política garantida pela maioria situacionista⁵⁶, havia uma sensível instabilidade instucional que foi guarnecida pelo Exército⁵⁷. Além disso, no Governo Kubitschek foi adotada uma administração paralela na formação de Grupos de Trabalho e de Grupos Executivos, nos quais destaca-se o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), para elaboração e aprovação de orçamentos globais no Congresso Nacional, ao invés de orçamentos específicos passíveis de emendas, assim governo garantiu um rito de tramitação mais ágil.

Esses grupos pertencentes à administração paralela eram constituídos por oficiais militares e técnicos que haviam trabalhado na CMBEU, na Fundação Getúlio Vargas e na CEPAL/BNDE, por servidores federais de competência e por empresários que, com um orçamento global, tinham maiores margens de liberdade para tomada de decisão. Com isso, tornou-se exequível o Plano de Metas, o qual reformulou a estrutura herdada do Governo Vargas, no qual se formaram grupos setoriais de estudos e elaboração de investimentos.

No período JK, destacou-se a criação do Conselho de Desenvolvimento para planejamento global da economia nacional, que era composto pelo presidente, Ministros de Estado, Estado Maior das Forças Armadas e assessoria da presidência, no qual findou com uma secção em vários grupos setoriais e, assim, o Conselho de Desenvolvimento perdeu a sua característica ampla de início.

Além disso, foi destaque neste período a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE– apesar de em nada ter afetado a estrutura agrária dominante devido aos acordos políticos com grupos ruralistas da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Social Democrata (PSD), com isso, estes também não obstariam a políticas de desenvolvimento econômico pretendidas. (BENEVIDES, 1979).

⁵⁶ A maioria congressista no Governo JK foi garantida, principalmente, pela banca da do PTB e do PSD. Mesmo dentro da situação há dissidências. Porém, o governo cooptava membros da bancada da oposição, a exemplo, da oferta de assentos em órgãos fiscalizadores de obras, como ocorreu na construção de Brasília. (BENEVIDES, 1979).

⁵⁷ O respaldo militar ao Governo de Juscelino foi efetuado, em especial, pelo Ministro da Guerra, General Lott, cuja proeminência se evidenciou no seu apartidarismo, na sua compreensão pela legalidade e na sua

3.3.3 Capital estrangeiro

Kubitschek, ao assumir a presidência, deparou-se com um quadro de queda da balança de pagamentos⁵⁸ em função, principalmente, da queda do preço do café no mercado internacional. Conforme visto no capítulo anterior, o grão correspondia a cerca de 60% da pauta exportadora brasileira. Ainda que a quantidade exportada não fosse tão volátil, o nível de preços oscilava com maior vigor em razão das diversas vicissitudes do cenário internacional.

Aliás, no fim do Governo Vargas, a *commodity* brasileira sofreu queda no preço com o embargo estadunidense em forma de campanha midiática em seu mercado consumidor. Esta campanha instigou a redução do consumo da bebida (café) devido às especulações ensejadas pelas catástrofes climáticas no Caribe, que, também, era produtor de café.

A pressão ocasionada pela entrada do capital no mercado livre também pressionava as reservas cambiais. Por isso, o Governo JK fomentou a ampliação de IED e a modernização na estrutura produtiva como forma reduzir a emissão de divisas. (VIANNA, 1990; ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI, 1990).

Com o fim do Sistema Bretton Woods, a ampliação de *offshores* na Europa e as medidas de proteção à produção industrial no continente europeu, inclusive no Japão, agingantaram a concorrência interoligopolista. Nisto, diversas multinacionais europeias se instalaram no território brasileiro em busca de novos mercados, uma vez que grandes empresas estadunidenses se difundiam no velho mundo. Dentro desse contexto de concorrência oligopolista, alguns investimentos japoneses se inseriram também em solo brasileiro. (MELLO, 1986; TEIXEIRA, 1983).

No Governo JK salienta-se, ainda, que o interesse do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) pelo nacionalismo na política desenvolvimentista do Governo JK teve muita relevância. Devido ao sentimento nacionalista, a PETROBRÁS, conforme o EMFA, era inegociável porque havia a compreensão de que era um ativo exclusivamente do país. O alto oficialado das forças armadas concordava com o capital estrangeiro desde que não interferissem na segurança dos recursos naturais da nação. Concomitantemente às diversas pretensões nacionalistas, haviam flexibilizações no meio militar para a garantia de

compreensão pela não intervenção no poder civil, embora constantemente as forças armadas participassem de programas econômicos. (BENEVIDES, 1979).

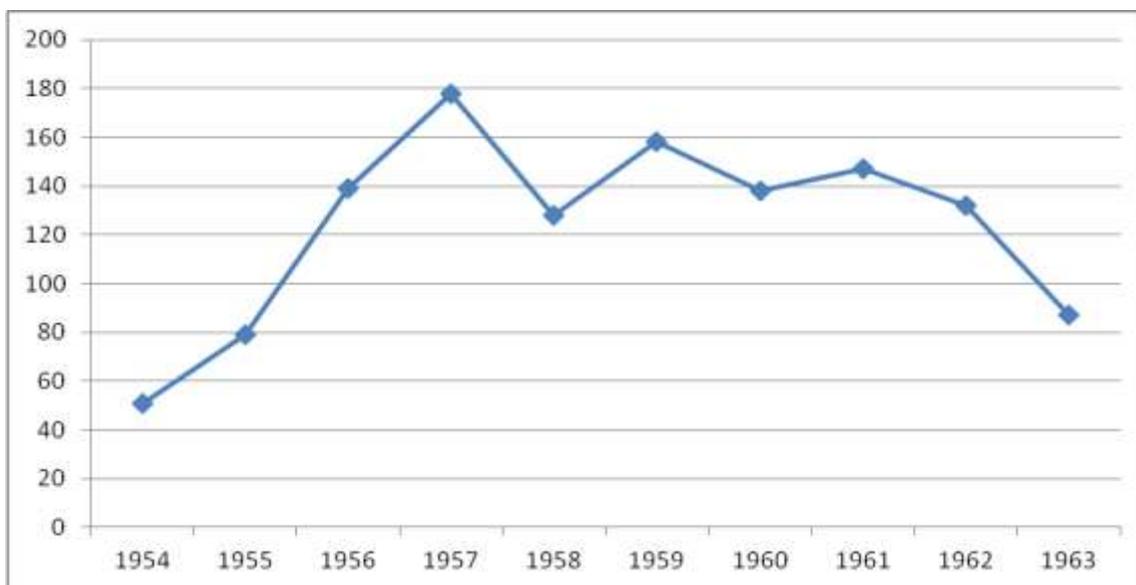
⁵⁸ Durante o período de Governo JK o déficit em balança de pagamentos atingiu US\$ 803 milhões (Fonte: anexo estatístico na obra *A Ordem do Progresso*, p. 404).

fornecimento de armamentos dos Estados Unidos, em especial do Exército – principal força armada.

Apesar da predominância do capital estadunidense no cenário internacional, investimentos estadunidenses dentro do Plano de Metas ocorreram em menor quantidade comparados aos investimentos de multinacionais europeias, e os gastos públicos foram essenciais na eliminação de gargalos infraestruturais para a atração de IED, visto que esses gastos são investimentos de alto risco e de grande vulto para o interesse do capital privado.

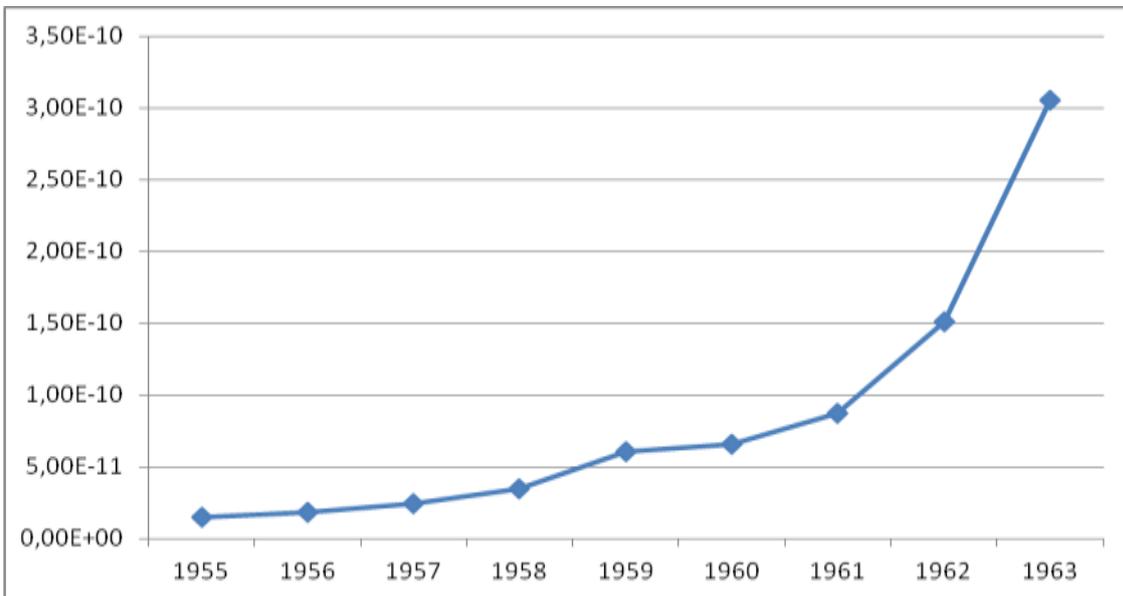
Destacam-se no período de execução do Plano de Metas, os investimentos japoneses, holandeses e brasileiros na construção naval e na indústria de automóveis. Entre estes investimentos, a fábrica alemã Wolkswagen e a fábrica francesa SIMCA, além das estatais Usina Hidrelétrica de Furnas e da Rede Ferroviária Federal criadas em 1957 – RFFSA, foram unidades produtivas de grande evidência consolidadas no período de Governo JK. (BENEVIDES, 1979; MELLO, 1986).

Gráfico 8
IED - US\$ (milhões) – 1954-1963



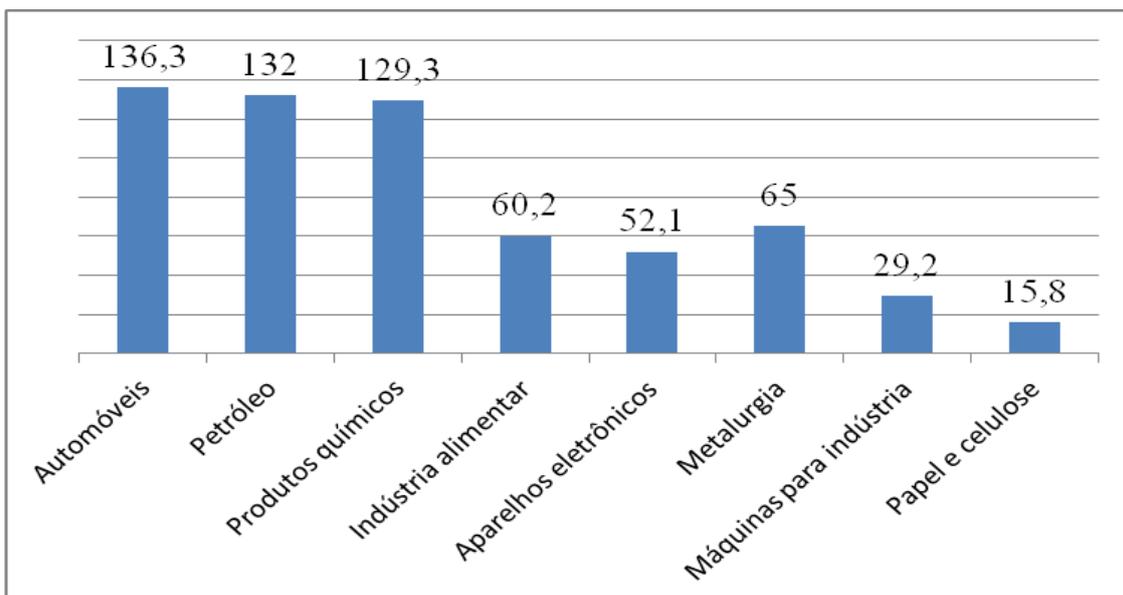
Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Verifica-se no gráfico 8 níveis bastantes maiores de IED no período entre 1956 e 1962 devido a regulamentação da Instrução 113 em 1955, a qual possibilitou o maior ingresso de capital estrangeiro no país.

Gráfico 9**FBKF – Máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) – 1955-1963**

Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Analisando a variações do gráfico 8, mesmo havendo alterações no investimento externo direto em relação ao longo do período de 1956 a 1960, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) em capital intensivo – máquinas e equipamentos – manteve nível ascendente de crescimento durante todo o período demonstrado no gráfico 9.

Gráfico 10**Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos Anos 1960 (US\$ milhões)**

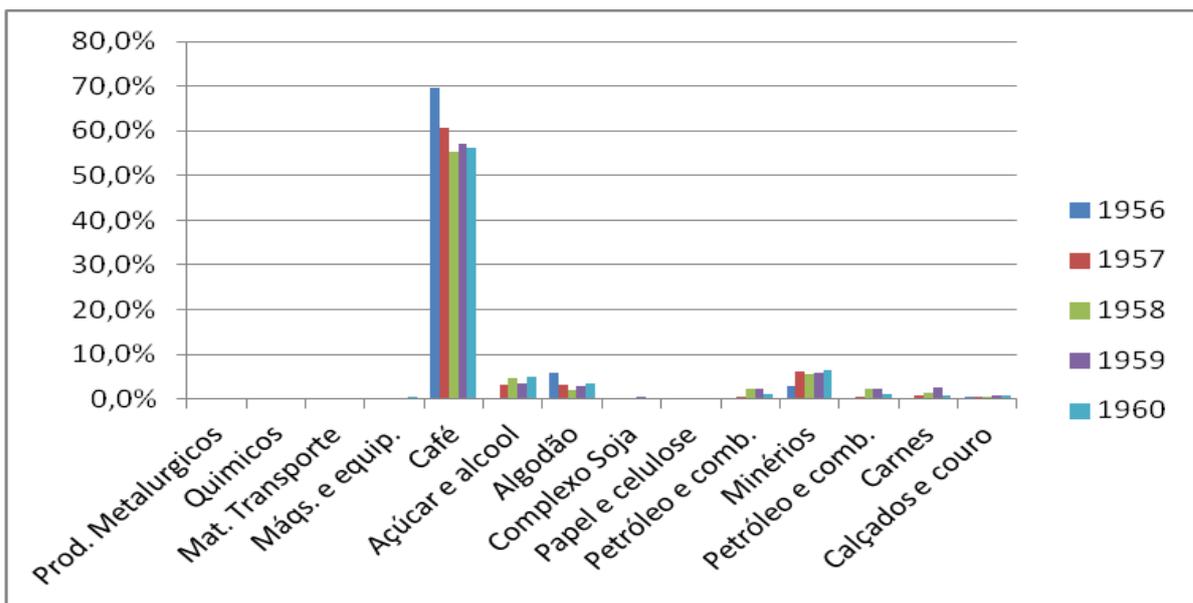
Fonte: Elaborado pelo autor. Adaptado de Arend (2009, p. 132).

Nos setores de bens de capital e de consumos duráveis, com destaque para a produção de automóveis⁵⁹, houve abundante capital estrangeiro investido, inclusive no setor petrolífero.

Observa-se nos gráficos abaixo e nos anexos nas páginas 73 e 74 a redução, ao longo do interstício, das exportações do café na pauta exportadora, as quais atingiram 56,2% em 1960, e o crescimento da importação de máquinas no intervalo entre 1956 e 1960. Durante o período de Governo JK, importações referentes às indústrias tradicionais e à indústria de petróleo apresentaram quedas, possivelmente por causa do programa de ampliação do refino do petróleo e da produção de carvão no país. E, neste período, as importações da indústria dinâmica sobressaíram em relação aos demais grupos, a qual ficou a importação de máquinas e de petróleo, este do grupo das indústrias intermediárias, com as maiores participações.

Gráfico 11

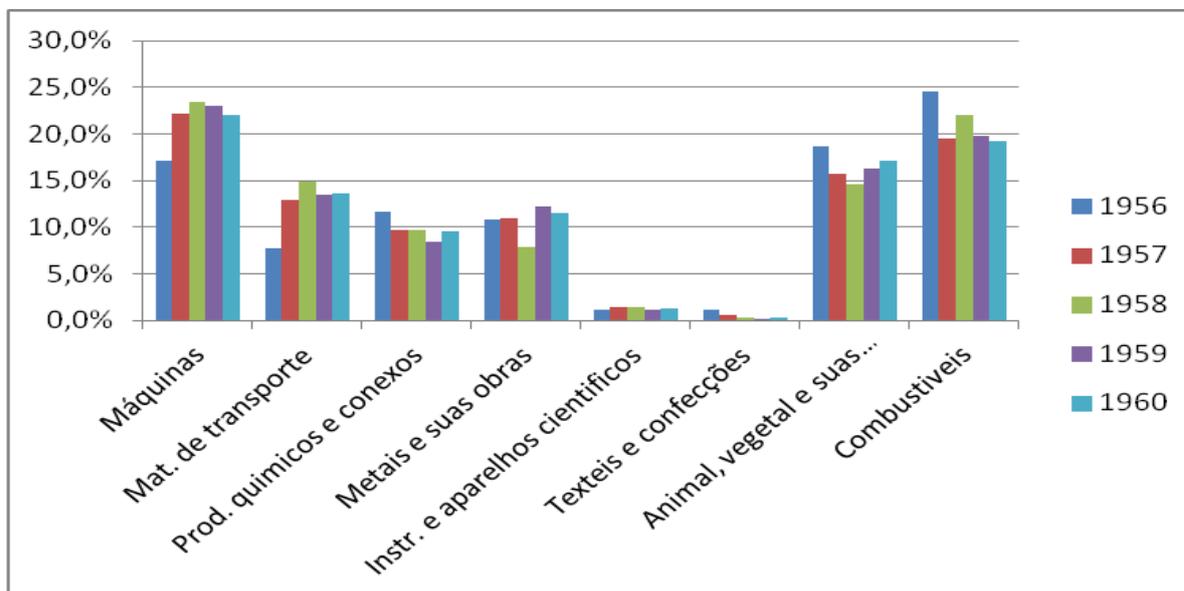
Participação de produtos exportadores no PIB (1956-1960)



Fonte: MDIC-SECEX – Elaborado pelo autor.

⁵⁹ A produção automobilística era o segmento chave do plano de desenvolvimento de JK para nuclear os demais segmentos econômicos.

Gráfico 12
Participação de produtos importadores no PIB (1956-1960)



Fonte: MDIC-SECEX – Elaborado pelo autor.

3.4 Diferenças entre as estratégias de desenvolvimento

O modelo de desenvolvimento proposto pelo Governo JK foi uma ruptura à estratégia traçada por Vargas. Enquanto o primeiro adotava *estratégia desenvolvimentista-internacionalista*, o segundo buscava a *estratégia nacional-desenvolvimentista*. (AREND, 2009).

Entretanto, o Governo Vargas, ainda que desejasse maior autonomia nacional, terminou por se integrar ao capital estrangeiro, tendo em vista as dificuldades de acumulação de capital para o desenvolvimento industrial que já gozava a produção das nações líderes do comércio internacional.

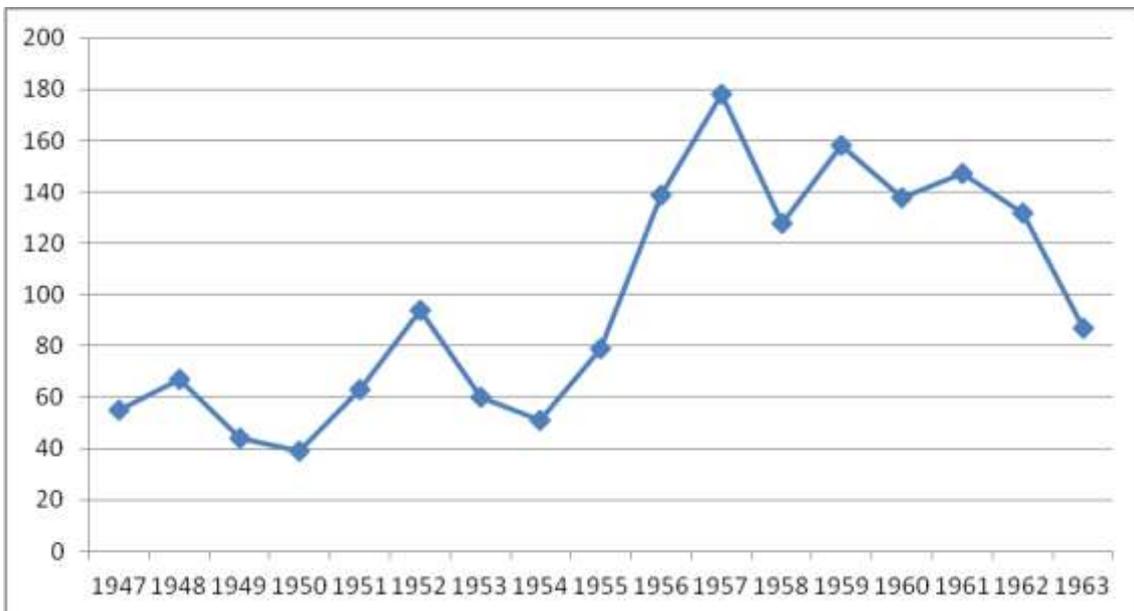
O nacional-desenvolvimentismo buscado por Vargas não foi possível porque, conforme Roeper (2012), o capital industrial e o financeiro estrangeiro integram-se ao capital nacional em uma única estrutura. De acordo com Draibe (1985), nesta integração ou associação impera outro contexto de divisão internacional do trabalho, donde nações subdesenvolvidas recebem multinacionais para acabamento de sua produção, porém a inovação tecnológica predomina nas matrizes industriais cujos centros de pesquisa e desenvolvimento se encontram nas nações desenvolvidas.

Conforme D´Araújo (1992), a diferença entre ambos os governos é que no governo de Juscelino optou-se pela industrialização baseada em bens de consumo duráveis – destaque para a indústria automobilística – com ampla inserção do capital estrangeiro; enquanto no governo de Vargas buscou-se consolidar a indústria de base, com capital público e privado, e instigar o capital externo em setores estratégicos (infraestruturais) conforme os interesses nacionais. Por isso, o Governo Vargas, no setor de transporte, primou por investimentos em portos e ferrovias, já que estes eram os principais modais de escoamento de matéria-prima até a produção final; enquanto o Governo Kubitschek preferiu majorar investimentos em rodovias.

Entre as diferenças de medidas táticas para a consecução do desenvolvimento econômico esboçado por ambos os governos cita-se, em primazia, a atuação política no âmbito interno. Vargas ignorou partidos políticos e considerou de maior poder instrumental a cooptação de líderes políticos de diferentes matizes partidárias. Já Kubitschek atribuiu relevância às unidades partidárias. Estes fatos fizeram diferença quando se trata de estabilidade política. No Governo de Getúlio houve muitas instabilidades políticas, enquanto no Governo JK a coesão partidária garantiu maior convergência entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo.

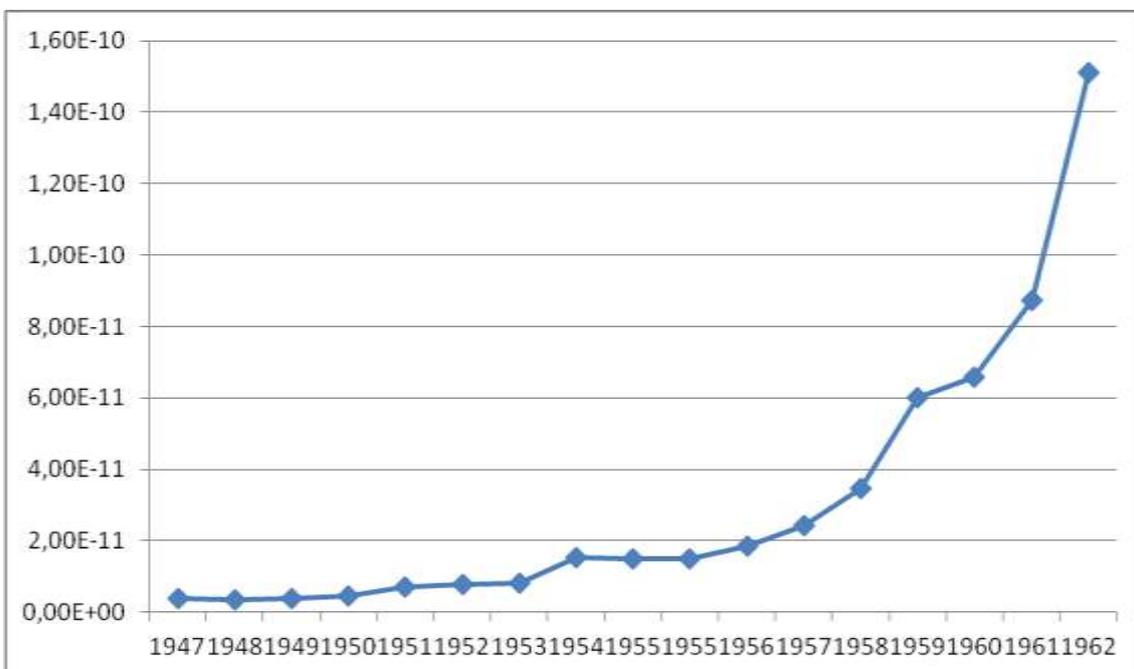
Quanto ao uso dos meios de comunicação, Vargas relegou a utilização da imprensa, diferentemente de Juscelino, que se embebedou na propaganda midiática. Ambos os governos buscam acomodar interesses e são bastante exitosos nisto, porém Vargas busca se contrapor aos interesses do capital estrangeiro, ainda que não pôde prescindir deste capital para seus objetivos de desenvolvimento econômico. No Governo Juscelino não houve qualquer aversão ao capital estrangeiro, desde que se instalasse no território brasileiro. Para isso o Governo JK regulamenta a Lei dos Similares Nacionais e a Lei de Tarifas Aduaneiras, nas quais, além de criar uma reserva de mercado, tornaram as exportações para o mercado nacional pouco rentáveis. (BENEVIDES, 1979; D´ARAÚJO, 1992).

Gráfico 13
IED – US\$ (milhões) – 1947-1963



Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Gráfico 14
FBKF – Máquinas e Equipamentos – R\$ (milhões) – 1947-1963

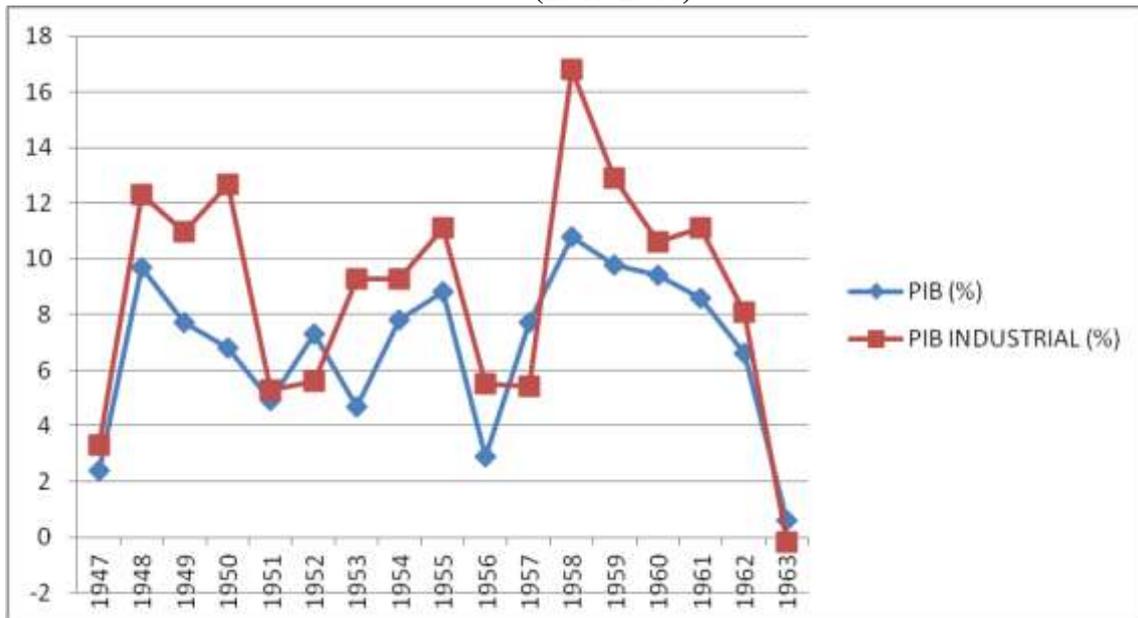


Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Conforme os gráficos 13 e 14, logo acima, os investimentos estrangeiros diretos foram maiores no Governo JK do que no Governo Vargas, assim como a formação bruta de capital

intensivo. O desenvolvimento industrial e a dinâmica capitalista brasileira foram endogeneizados com recursos estrangeiros durante o período entre 1956 e 1960.

Gráfico 15
Relação entre o PIB e o PIB industrial – variação em relação ao anterior
(1947-1963)



Fonte: Anexo estatístico da obra *Ordem do Progresso* – Elaborado pelo autor.

De 1954 até o último ano de Governo Kubitschek, o crescimento do PIB industrial acompanha o crescimento do PIB total, visto que a participação do setor industrial ampliou-se na economia nacional devido às políticas desenvolvimentistas traçadas pelo Governo JK e o Governo Vargas, sendo que, entre 1956 e 1960, a participação do setor industrial no PIB do país cresceu em razão da inserção de capital estrangeiro na estrutura produtiva nacional.

Entre 1956 e 1960, a produção de bens de consumo duráveis sobrepunhou em prioridade à respeito da produção de bens de capital, enquanto no Governo Vargas a política de desenvolvimento principiou pela formação da indústria de base. Essa preferência por desenvolvimento setorial entre ambos os governos pode ser observado na tabela 2, logo abaixo.

Tabela 2 – Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos Anos 1950 e 1960 (US\$ milhões)

| Segmento | 1950 | 1960 |
|-------------------------|-------------|-------------|
| Automóveis | 9,3 | 136,3 |
| Petróleo | 37,9 | 132,0 |
| Produtos químicos | 17,4 | 129,3 |
| Indústria alimentar | 16,3 | 60,2 |
| Aparelhos eletrônicos | 14,3 | 52,1 |
| Metalurgia | 7,0 | 65,0 |
| Máquinas para indústria | 3,9 | 29,2 |
| Papel e celulose | 2,7 | 15,8 |

Fonte: Adaptado de Arend (2009, p. 132).

Conforme a tabela 2, nos Anos de 1960 a produção de automóveis recebeu maior quantidade de capital estrangeiro do que as outras produções, em função da estratégia desenvolvimentista de Juscelino, para diversificar a estrutura produtiva, com a consolidação desse segmento econômico que nucleia diversos outros segmentos na economia. E durante os Anos de 1950 a indústria de base recebeu maior capital externo do que os outros setores econômicos.

Com esses dados pode-se observar que Vargas, distante de lograr o nacional-desenvolvimentismo, não pôde dispensar o capital estrangeiro que, aliás, foi abundante na economia brasileira nos Anos de 1950.

Logo na tabela abaixo há as diferenças na estratégia de desenvolvimento entre ambos os governos, porém salienta-se que a diferenças principais entre o Governo Kubitschek e o Governo de Getúlio foi a relação com o capital estrangeiro e com o setor industrial primado.

A estratégia de Juscelino primou por investimento externo direto no setor de bens de capital e principalmente no setor de bens de consumo duráveis. Vargas preferiu investimento estrangeiro de organismos públicos internacionais a investimento externo direto, sendo que qualquer forma de capital estrangeiro no Governo Vargas se direcionou, na maior parte, para os setores estratégicos (infraestruturais).

No entanto, é importante ressaltar que, independente das estratégias de desenvolvimento efetuadas por ambos os governos, não puderam dispensar o capital estrangeiro. A relação entre os setores primados nos dois governos e o capital estrangeiro foi muito tênue.

Tabela 3 – Diferenças entre o Segundo Governo Vargas e o Governo Kubitschek na estratégia de desenvolvimento econômico

| Governo JK | Segundo Governo Vargas |
|---|--|
| Bens de consumo duráveis | Indústria de base |
| Ampla inserção do capital estrangeiro | Capital estrangeiro em setores estratégicos (infraestruturais) |
| Prima por construir rodovias | Preferência por portos e ferrovias |
| Respeita unidade partidária | Ignora partidos políticos |
| Amplio uso dos meios de comunicação | Ignora uso da imprensa |
| Acomoda interesses, não contrapõe interesses dominantes | Acomoda interesses, porém contrapõe parcialmente interesses dominantes |

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.5 Conclusão

O Programa de Metas consubstanciou em uma intensa modernização e diversificação da estrutura produtiva. Este programa ensejou altas taxas de crescimento econômico em curto prazo, assim, conforme o anexo estatístico da obra *Ordem do Progresso* (p. 403), o PIB durante o período de Governo Kubitschek, entre 1956 e 1960, cresceu em média 8,12% a. a., a produção industrial, a partir de 1958, cresceu a dois dígitos, com crescimento de 16,8%, sendo decrescente nos anos seguintes, chegando a 10,6% no último ano do Governo JK. O sobreinvestimento, entre 1956 e 1960, chega ao seu limite em 1962. O processo substitutivo de importações se exaure dentro de uma nova configuração de divisão internacional do trabalho com a inserção de IED. (MELLO, 1986; DRAIBE, 1985; BENEVIDES, 1979). Conforme Draibe (1985),

A Concretização desse salto para um patamar mais avançado de desenvolvimento industrial significou, na verdade, a integração da economia nacional e do capital nacional ao esquema de divisão internacional do trabalho do pós-guerra, em plena fase de constituição ao longo dos anos de 1950 [...] num movimento que era também de rearticulação de novos padrões de concorrência internacional [...]. (DRAIBE, 1985, p. 226).

Conforme Arend (2009), os efeitos da incorporação do progresso técnico via capital estrangeiro afetou o desenvolvimento econômico, em longo prazo, e acentuou a dependência de tecnologia e de capital financeiro externo quando as nações desenvolvidas passaram a cessar assistência técnica e financeira externa.

4 CONCLUSÃO

As teses de Tavares (1982) e Mello (1986) advertem sobre a importância do capital estrangeiro na diversificação do parque produtivo brasileiro. A industrialização brasileira era, antes de 1956, restringida, conforme Mello (1986), visto que não possuía capacidades técnicas e financeiras suficientes para a consolidação da industrialização plena.

Tavares (1982) e Mello (1986) afirmam que ao endogeneizar o desenvolvimento com progresso técnico estrangeiro, o país afastou restrições externas quanto à capacidade técnica e financeira e a estrutura produtiva brasileira garantiu o desenvolvimento econômico em longo prazo. Conforme Tavares (1982), durante as fases de desenvolvimento econômico houve momentos cíclicos inerentes ao sistema capitalista, porém, o crescimento econômico, em longo prazo, seria certo.

Muito diferente admoesta Furtado (1983), que, sob uma ótica do subconsumo, o autor afirma sobre a exclusão da massa trabalhadora do consumo de produtos sofisticados ensejados pelo novo paradigma de desenvolvimento. Ou seja, a razão produto/capital decairia, na qual obstaria condições para a valorização do capital.

No entanto, Tavares (1982) e Mello (1986) não visualizaram a estagnação econômica brasileira a partir de 1980, até mesmo pelo momento de grande liquidez de capital internacional em que estavam vivendo, posto que os progressos técnicos não desenvolvidos internamente passaram a sofrer restrições de difusão.

Assim, marcaram as diferentes concepções nas trajetórias de desenvolvimento econômico brasileiro, em especial, quando se trata de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, uma vez que ambos foram considerados os patriarcas do desenvolvimento brasileiro. O primeiro presidente porque iniciou a sua trajetória em 1930 e deu sequência em sua estratégia de desenvolvimento econômico, entre 1951 e 1954, e o segundo porque consolidou as bases produtivas da nação durante seu governo, entre 1956 e 1960.

Tanto o Governo Vargas quanto o Governo JK buscam a expansão fiscal para a consolidação de setores infraestrutura, uma vez que por serem investimentos de risco e de longo prazo de maturação, o capital privado nacional e o estrangeiro mostram-se recalitrantes a isso. Vargas, em virtude da herança fiscal ruim, contingencia o orçamento do Estado e busca elevar arrecadação para que na segunda metade de governo possa por em andamento a sua política de desenvolvimento. Já JK, por intermédio do Plano de Metas, realiza amplos gastos governamentais para a formação da infraestrutura necessária, na qual mira atração do capital externo.

Referente à política monetária, os dois governos intensificam medidas para a crescente oferta de crédito, principalmente, do Banco do Brasil, para setores tradicionais, e o BNDE para investimento em longo prazo, a exemplo de consórcios entre o capital estrangeiro e o Estado em setores infraestruturais, como nas subsidiárias da PETROBRAS (refinarias) e concessionárias do setor elétrico, entre 1951 e 1954, e das multinacionais que no país se estabelecem durante o período de 1956 a 1960. No contexto da política cambial, esta exerce um importantíssimo instrumento de proteção à produção em território nacional, com a Instrução 170, no Governo Vargas, e as taxas de câmbio múltiplas no Governo Kubitschek. (VIANNA, 1990; DRAIBE, 2004; BASTOS, 2007).

Assim, durante o Período JK, a Instrução 113, ditada em 1955, e as sucessivas políticas de atração ao capital alienígena, como a Lei de Tarifas Aduaneiras de 1957 e a Lei dos Similares Nacionais, oferecem campo fértil para a consolidação da produção no mais alto nível tecnológico em bens de consumo duráveis no país durante o Governo de Juscelino. (LEOPOLDI, 2000).

Entre 1955 e 1960, havia abundante liquidez no mundo. O capital financeiro precisava buscar novos territórios para ampliar a sua reprodução. E a concorrência oligopólica estava “vulcânica” com o fim do Sistema Bretton Woods. Dessa forma, multinacionais europeias e japonesas estavam em busca de novos mercados, principalmente latinos americanos (Argentina, Uruguai, Chile, México, Brasil). *Offshores* estadunidenses se difundiram na Europa com a desvalorização na taxa real de câmbio, a discriminação contra produtos estadunidenses e a germinação da Comunidade Européia. Esta situação garantiu abundante *finance* e a expansão da oligopolização do capital. Toda essa monta de recursos chegava aos países em desenvolvimento, como os latinos americanos citados acima, e repercutiu em financiamentos e desenvolvimento técnico da produção doméstica. (AREND, 2009).

Assim, o Governo JK gozou de um ambiente externo altamente favorável para o êxito de suas políticas de desenvolvimento. Porém, Vargas não obteve tamanho privilégio, já que enfrentou um cenário externo não tão propício ao crédito externo. Essa restrição financeira aconteceu em razão da eleição do presidente estadunidense Eisenhower, em 1953, sob o intenso *lobby* da comunidade rentista de *Wall Street*, o qual criou entraves ao crédito externo em direção às nações subdesenvolvidas, principalmente, aquelas cujos líderes apresentavam nuances que conjugavam o nacionalismo, o industrialismo e o intervencionismo estatal. (VIANNA, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1985).

Vargas buscou *domesticar* o poderoso capital estrangeiro *estadunidense* aos interesses nacionais. Entretanto, em seu estilo pragmático, ainda que consciente dos interesses da nação,

Getúlio barganhou com outras nações para a atração de investimentos externos. Dessa forma, o Governo Vargas buscou recursos externos para áreas estratégicas, mas deixou à indústria grande parte do capital estatal e privado nacional. Porém, devido às restrições externas ocasionadas por uma acumulação de capital histórica favorável às nações desenvolvidas, foi impositivo o desenvolvimento associado ao capital externo.

Com isso, em modo diferente de Juscelino, que priorizou a entrada de IED para a rápida constituição plena da estrutura produtiva nacional, o Governo Vargas não renegou a atuação do capital externo. Vargas teve preferência pela obtenção de recursos externos em organismos públicos internacionais, os quais repassavam ao BNDE recursos provenientes de algumas remessas de lucros de companhias estrangeiras, instaladas no território brasileiro, para que estas companhias reinvestissem no Brasil – apesar de elaborar regulamentos na tentativa de disciplinar esse capital no território nacional. Mas, ainda assim, Vargas não pôde adotar uma estratégia *genuinamente* nacional-desenvolvimentista.

A despeito do capital estrangeiro nos Governos de Getúlio e de Juscelino, as políticas de desenvolvimento traçadas não teriam atingido amplamente os objetivos no período de JK e parcialmente no período de Vargas, visto que este buscou ensejar a autonomia nacional, sem a ação estatal.

Vargas instituiu comissões setoriais e interministeriais para o planejamento da economia nacional. E Kubitschek criou uma administração paralela composta de grupos executivos e grupos de trabalho para a formação de orçamentos globais não passíveis de emendas, como nos orçamentos específicos, para maior velocidade no trâmite congressional.

Embora, ambos os governos tenham constituído um Estado forte, cada qual em seus moldes, também foram governos internacionalizantes porque não dispensaram o capital estrangeiro nas políticas de desenvolvimento econômico.

Juscelino fomenta ingresso de investimento externo direto. Vargas se opõe a este capital, não obstante não pretira financiamentos de organismos públicos internacionais e parcerias de capital privado estrangeiros em alguns setores estratégicos. Como o próprio Vargas assume, na Mensagem de 1951, que prefere sociedades de economias mistas a empresas públicas. Essa relação com o capital estrangeiro constitui a grande diferença na estratégia de desenvolvimento entre os dois governos.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. 31. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

AREND, M. *50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária*. (Tese de doutorado). PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 2009.

BASTOS, P. P. Z. *Qual era o projeto econômico varguista?* Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 161, maio 2009.

_____. *A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 135, out. 2007.

BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil (1930-1983)*. 14. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

_____. *Seis Interpretações sobre o Brasil*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 25, No. 3, 1982, p. 269 a 306.

_____. *Getúlio Vargas: O Estadista, A Nação e a Democracia*. Ensaio para livro sobre Getúlio Vargas organizado por Pedro Cezar Dutra Fonseca e Pedro Paulo Bastos. 7 de junho de 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/leisocerizadas%5CLeis1948v1.pdf>> Acesso em: 28 de out. 2012. p. 38.

CARDOSO, F.H; FALETTO, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CEPAL. *Anuário Estatístico*.

Disponível em: < http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/esp/index.asp> Acesso em 10 de maio 2012.

D'ARAÚJO, M. C. *O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992

DRAIBE, S. (1985). *Rumos e Metamorfoses: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. São Paulo, 2004.

ESTEVES, L. E.; PORCILE, G. *Os Determinantes do Catching-up: Um Modelo Dinâmico*. Acesso em 3 de maio de 2012.

FONSECA, P. C. D. *O mito do populismo econômico de Vargas*. Revista de Economia Política, vol. 31, n. 1 (121), p. 56-76, jan-mar/2011.

_____. *Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira*. Acesso em 10 de jun. 2012.

_____. O Processo de Substituição de Importações. In.: REGO, J. M.; MARQUES, R. M (Org.). *Formação Econômica do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IBGE – Séries Estatísticas.

Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=12>. Acesso em: 28 de jun. 2012.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 10 de jun. de 2012.

KEYNES, J. M. (1936). *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007. cap. 15 e 16.

LEOPOLDI, M. A. P. *Política e Interesses na industrialização brasileira: As associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio*. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

MELLO E SILVA, A. *A Política Externa de JK: Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem ao Congresso Nacional – Vargas/ 1951*. Acesso em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas>>. Acesso em 03 de ago. de 2012.

_____. *Discurso no Dia de Ano Novo – 1952*. Acesso em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas>>. Acesso em 03 de ago. de 2012.

_____. *Discurso de 7 de Setembro – 1953*. Acesso em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas>>. Acesso em 03 de ago. de 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC. *Secretaria de Comércio Exterior*.

Disponível em: <<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/200anos/html/index.html>>. Acesso em 10 de jun. de 2012.

PREBISCH, R. (1949). *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767>>
Acesso em 10 de maio 2012.

ROEPER, S. J. R. *Estratégia de Desenvolvimento no 2º Governo Vargas (1951-1954) sob a ótica da EPSM (Economia Política dos Sistemas Mundo)*. Acesso em 10 de jun. de 2012.

SENADO FEDERAL – Subsecretaria de Informações

Disponível em:

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=842&tipo_norma=LEI&data=19491004&link=s> Acesso em 28 de jun. 2012.

SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 8. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1995. cap. 2-4.

SOARES, P. T. P. L. A Propósito do Chamado Processo de Substituição de importações. In.: REGO, J. M.; MARQUES, R. M (Org.). *Formação Econômica do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 10. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TEIXEIRA, A. O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1983. cap. 3.

VIZENTINI, P. F. *Relações Internacionais do Brasil: De Vargas a Lula*. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ANEXOS

Tabela 4 – Participação de produtos exportados no PIB (1951-1960)

INDÚSTRIA AGROEXPORTADORA

| Ano | Café | Açúcar e álcool | Algodão | Complexo Soja |
|------|-------|-----------------|---------|---------------|
| 1951 | 59,8% | 0,2% | 13,7% | 0,0% |
| 1952 | 60,1% | 0,4% | 13,9% | 0,1% |
| 1953 | 60,4% | 0,6% | 14,1% | 0,1% |
| 1954 | 60,7% | 0,8% | 14,3% | 0,2% |
| 1956 | 69,5% | 0,1% | 5,8% | 0,3% |
| 1957 | 60,8% | 3,3% | 3,2% | 0,1% |
| 1958 | 55,3% | 4,6% | 2,0% | 0,3% |
| 1959 | 57,2% | 3,4% | 2,8% | 0,4% |
| 1960 | 56,2% | 4,9% | 3,6% | 0,0% |

INDÚSTRIA DINÂMICA

| Ano | Prod. Metalúrgicos | Químicos | Mat. Transporte | Máqs. e equip. |
|------|--------------------|----------|-----------------|----------------|
| 1951 | 0,3% | 0,2% | 0,0% | 0,0% |
| 1952 | 0,2% | 0,3% | 0,0% | 0,0% |
| 1953 | 0,1% | 0,3% | 0,1% | 0,1% |
| 1954 | 0,0% | 0,3% | 0,1% | 0,1% |
| 1956 | 0,0% | 0,3% | 0,1% | 0,2% |
| 1957 | 0,0% | 0,3% | 0,1% | 0,3% |
| 1958 | 0,0% | 0,2% | 0,1% | 0,2% |
| 1959 | 0,0% | 0,3% | 0,2% | 0,2% |
| 1960 | 0,0% | 0,3% | 0,2% | 0,5% |

INDÚSTRIA INTERMEDIÁRIA

| Ano | Papel e celulose | Petróleo e comb. | Minérios |
|------|------------------|------------------|----------|
| 1951 | 0,0% | 0,0% | 1,3% |
| 1952 | 0,0% | 0,0% | 1,4% |
| 1953 | 0,0% | 0,0% | 1,5% |
| 1954 | 0,0% | 0,0% | 1,6% |
| 1956 | 0,0% | 0,0% | 2,9% |
| 1957 | 0,0% | 0,4% | 6,1% |
| 1958 | 0,0% | 2,3% | 5,6% |
| 1959 | 0,0% | 2,3% | 5,7% |
| 1960 | 0,0% | 1,1% | 6,6% |

INDÚSTRIA TRADICIONAL

| Ano | Carnes | Calçados e |
|-----|--------|------------|
|-----|--------|------------|

| | | couro |
|------|------|-------|
| 1951 | 0,5% | 2,2% |
| 1952 | 0,4% | 1,7% |
| 1953 | 0,2% | 1,1% |
| 1954 | 0,0% | 0,5% |
| 1956 | 0,3% | 0,4% |
| 1957 | 0,8% | 0,5% |
| 1958 | 1,5% | 0,4% |
| 1959 | 2,7% | 0,9% |
| 1960 | 0,8% | 0,7% |

Fonte: MDIC-SECEX – Elaborado pelo autor.

Tabela 5 – Participação de produtos importados no PIB (1951-1960)

INDÚSTRIAS DINÂMICA

| Ano | Máquinas | Mat. de transporte | Prod. químicos e conexos |
|------|---------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 1951 | 24,7% | 17,1% | 7,1% |
| 1954 | 22,3% | 9,7% | 12,2% |
| 1956 | 17,1% | 7,8% | 11,7% |
| 1957 | 22,1% | 12,9% | 9,7% |
| 1958 | 23,4% | 14,9% | 9,7% |
| 1959 | 23,0% | 13,4% | 8,5% |
| 1960 | 22,0% | 13,6% | 9,5% |
| Ano | Metais e suas obras | Instr. e aparelhos científicos | |
| 1951 | 8,8% | 0,6% | |
| 1954 | 14,7% | 1,5% | |
| 1956 | 10,8% | 1,2% | |
| 1957 | 11,0% | 1,4% | |
| 1958 | 7,9% | 1,5% | |
| 1959 | 12,2% | 1,2% | |
| 1960 | 11,6% | 1,3% | |

INDÚSTRIA TRADICIONAL

| Ano | Têxteis e confecções | Animal, vegetal e suas preparações |
|------|----------------------|------------------------------------|
| 1951 | 3,3% | 17,1% |
| 1954 | 1,7% | 17,2% |
| 1956 | 1,1% | 18,7% |
| 1957 | 0,7% | 15,8% |
| 1958 | 0,4% | 14,6% |
| 1959 | 0,2% | 16,2% |
| 1960 | 0,3% | 17,1% |

 INDÚSTRIA INTERMEDIÁRIA

| Ano | Combustíveis |
|------|--------------|
| 1951 | 6,5% |
| 1954 | 15,0% |
| 1956 | 24,5% |
| 1957 | 19,5% |
| 1958 | 22,0% |
| 1959 | 19,8% |
| 1960 | 19,2% |

Fonte: MDIC-SECEX – Elaborado pelo autor.

Tabela 6 – IED – US\$ (milhões) – 1947-1963

| Ano | IED - US\$ (milhões) |
|------|-------------------------|
| 1947 | 55,00 |
| 1948 | 67,00 |
| 1949 | 44,00 |
| 1950 | 39,00 |
| 1951 | 63,00 |
| 1952 | 94,00 |
| 1953 | 60,00 |
| 1954 | 51,00 |
| 1955 | 79,00 |
| 1956 | 139,00 |
| 1957 | 178,00 |
| 1958 | 128,00 |
| 1959 | 158,00 |
| 1960 | 138,00 |
| 1961 | 147,00 |
| 1962 | 132,00 |
| 1963 | 87,00 |

Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Tabela 7 – FBKF – máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) – 1947-1963

| Ano | FBKF - máquinas e equipamentos - R\$ (milhões) |
|------|--|
| 1947 | 3,82E-12 |
| 1948 | 3,60E-12 |
| 1949 | 3,89E-12 |
| 1950 | 4,51E-12 |
| 1951 | 7,16E-12 |
| 1952 | 7,67E-12 |
| 1953 | 8,04E-12 |
| 1954 | 1,54E-11 |
| 1955 | 1,51E-11 |
| 1956 | 1,85E-11 |
| 1957 | 2,43E-11 |
| 1958 | 3,45E-11 |
| 1959 | 6,01E-11 |
| 1960 | 6,57E-11 |
| 1961 | 8,73E-11 |
| 1962 | 1,51E-10 |
| 1963 | 3,05E-10 |

Fonte: IPEADATA – Elaborado pelo autor.

Tabela 8 – PIB –variação em relação ao ano anterior (1947-1963)

| Ano | PIB (%) |
|------|---------|
| 1947 | 2,4 |
| 1948 | 9,7 |
| 1949 | 7,7 |
| 1950 | 6,8 |
| 1951 | 4,9 |
| 1952 | 7,3 |
| 1953 | 4,7 |
| 1954 | 7,8 |
| 1955 | 8,8 |
| 1956 | 2,9 |
| 1957 | 7,7 |
| 1958 | 10,8 |
| 1959 | 9,8 |
| 1960 | 9,4 |
| 1961 | 8,6 |
| 1962 | 6,6 |
| 1963 | 0,6 |

Fonte: Anexo Estatístico da obra *Ordem do Progresso* – Elaborado pelo autor.

Tabela 9 – PIB industrial – variação em relação ao ano anterior (1947-1963)

| Ano | PIB industrial (%) |
|------|--------------------|
| 1947 | 3,3 |
| 1948 | 12,3 |
| 1949 | 11,0 |
| 1950 | 12,7 |
| 1951 | 5,3 |
| 1952 | 5,6 |
| 1953 | 9,3 |
| 1954 | 9,3 |
| 1955 | 11,1 |
| 1956 | 5,5 |
| 1957 | 5,4 |
| 1958 | 16,8 |
| 1959 | 12,9 |
| 1960 | 10,6 |
| 1961 | 11,1 |
| 1962 | 8,1 |
| 1963 | -0,2 |

Fonte: Anexo Estatístico da obra *Ordem do Progresso* – Elaborado pelo autor.

Tabela 10 - Despesa de consumo das administrações públicas em valores correntes (milhões) – 1947-1963

| Ano | Despesa de consumo das administrações públicas em valores correntes (milhões) |
|------|---|
| 1947 | 18 |
| 1948 | 22 |
| 1949 | 27 |
| 1950 | 32 |
| 1951 | 38 |
| 1952 | 45 |
| 1953 | 65 |
| 1954 | 75 |
| 1955 | 94 |
| 1956 | 130 |
| 1957 | 153 |
| 1958 | 181 |
| 1959 | 249 |
| 1960 | 367 |
| 1961 | 538 |

| | |
|------|------|
| 1962 | 835 |
| 1963 | 1592 |

Fonte: IBGE – Séries Estatísticas. Elaborado pelo autor.

Tabela 11 - Despesa de consumo das administrações públicas em relação ao PIB (1947-1963)

| Ano | Despesa de consumo das administrações públicas em relação ao PIB (%) |
|------|--|
| 1947 | 10,1 |
| 1948 | 10,5 |
| 1949 | 11,2 |
| 1950 | 11,4 |
| 1951 | 10,9 |
| 1952 | 11,0 |
| 1953 | 13,3 |
| 1954 | 11,2 |
| 1955 | 11,5 |
| 1956 | 12,7 |
| 1957 | 12,2 |
| 1958 | 11,6 |
| 1959 | 10,7 |
| 1960 | 11,5 |
| 1961 | 11,6 |
| 1962 | 11,2 |
| 1963 | 11,9 |

Fonte: IBGE – Séries Estatísticas. Elaborado pelo autor.