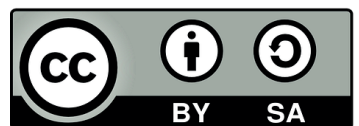


Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio-Econômico
Departamento de Ciências Econômicas

Curso de graduação em CIÊNCIAS ECONÔMICAS
a distância

Formação Econômica do Brasil II

SILVIO ANTONIO FERRAZ CARIO



C277f Cario, Silvio Antonio Ferraz

Formação econômica do Brasil II / Silvio Antonio Ferraz Cario. - 3. impri.
Florianópolis : Departamento de Ciências Econômicas / UFSC, 2014.

170 p.: il.

Inclui bibliografia.

Curso de Graduação em Ciências Econômicas a Distância.

ISBN 978-85-89032-21-6

1. Brasil – Condições econômicas. 2. História Econômica. 3. Brasil –
História. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Educação a distância. I. Ferreira, Luiz
Matheus da Silva. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de
Ciências Econômicas. III. Título.

CDU: CDU 338(81)

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina.

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República	Dilma Vana Rousseff
Ministro da Educação	Aloizio Mercadante
Diretor de Educação a Distância da CAPES	João Carlos Teatini de Souza Clímaco

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Reitora	Roselane Neckel
Vice-Reitora	Lúcia Helena Pacheco
Pró-Reitor de Assuntos Estudantis	Lauro Francisco Mattei
Pró-Reitor de Pesquisa	Jamil Assereuy Filho
Pró-Reitor de Extensão	Edison da Rosa
Pró-Reitora de Pós-Graduação	Joana Maria Pedro
Pró-Reitora de Graduação	Roselane Fátima Campos
Secretária Especial da Secretaria Gestão de Pessoas	Neiva Aparecida Gasparetto Cornélio
Pró-Reitora de Planejamento e Orçamento	Beatriz Augusto de Paiva
Secretário de Cultura	Paulo Ricardo Berton
Coordenadora UAB/UFSC	Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

Diretora	Elisete Dahmer Pfitscher
Vice-Diretor	Rolf Hermann Erdman

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Chefe do Departamento	Armando de Melo Lisboa
Subchefe do Departamento	Brena Paula M. Fernandez
Coordenadora Geral na modalidade a distância	Marialice de Moraes

EQUIPE DE PRODUÇÃO DE MATERIAL - PRIMEIRA EDIÇÃO

Coordenação de Design Instrucional	Suelen Haidar Ronche
Design Instrucional	Claudete Maria Cossa Renata Oltramari
Revisão Textual	Maria Geralda Soprana Dias
Coordenação de Design Gráfico	Giovana Schuelter
Design Gráfico	Natália Gouvêa Rafael de Queiroz Oliveira
Ilustrações	Natália Gouvêa Rafael de Queiroz Oliveira
Design de Capa	Guilherme Dias Simões Felipe Augusto Franke Steven Nicolás Franz Peña
Projeto Editorial	André Rodrigues da Silva Felipe Augusto Franke Max Vartuli Steven Nicolás Franz Pena

EQUIPE DE PRODUÇÃO DE MATERIAL - TERCEIRA EDIÇÃO

Coordenação de Design Instrucional	Andreia Mara Fiala
Coordenação de Design Gráfico	Giovana Schuelter
Design Gráfico	Thiago Alves Vieira
Ilustrações	Rafael de Queiroz Oliveira
Design de Capa	Guilherme Dias Simões Felipe Augusto Franke Steven Nicolás Franz Peña
Projeto Editorial	André Rodrigues da Silva Felipe Augusto Franke Max Vartuli Steven Nicolás Franz Pena

SUMÁRIO

UNIDADE 1

NASCIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA: CARACTERÍSTICAS INICIAIS DO DESENVOLVIMENTO

1.1	CONDIÇÕES DE EXPANSÃO DA ECONOMIA CAFEIEIRA COMO BASE PARA O NASCIMENTO DA INDÚSTRIA.....	15
	Do escravo ao imigrante: trajetória para o trabalho assalariado	16
	Desenvolvimento das forças produtivas: mecanização da produção.....	17
	Logística de transporte: estradas de ferro.....	18
	Abundância de terra: meio de produção indispensável	18
	Política econômica: prática de valorização da atividade	19
1.2	DA ACUMULAÇÃO CAFEIEIRA À ACUMULAÇÃO INDUSTRIAL: PROCESSO DE TRANSIÇÃO CAPITALISTA BRASILEIRO	19
1.3	DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO INICIAL CONDICIONADO ÀS ESPECIFICIDADES DO CAPITALISMO PERIFÉRICO.....	23

UNIDADE 2

MUDANÇA NO QUADRO POLÍTICO NACIONAL: A REVOLUÇÃO DE 1930 E SUAS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS

2.1	AMBIENTES ECONÔMICO E POLÍTICO: MOMENTOS ANTERIORES	31
2.2	ELEMENTOS DETERMINANTES DA REVOLUÇÃO DE 30.....	33
2.3	FORMAÇÃO DO ESTADO DE COMPROMISSO.....	39
2.4	NOVA FORMA DE ESTADO COMO CONDIÇÃO PARA A EXPANSÃO INDUSTRIAL: CONEXÃO ENTRE O EPISÓDIO REVOLUCIONÁRIO E A BURGUESIA INDUSTRIAL.....	41

UNIDADE 3

ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO: CONSTITUIÇÃO DA BASE INSTITUCIONAL E DA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA SOB PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA

3.1	O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE NOVAS BASES PRODUTIVAS.....	47
3.2	CRIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS APARELHOS INSTITUCIONAIS DO ESTADO NO PÓS 1930	49
3.3	TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DE UMA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA INDUSTRIALIZANTE.....	52
3.4	EXPANSÃO SOB CONDIÇÕES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA: GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E MANUTENÇÃO DAS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS.....	54

UNIDADE 4

PERCURSO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – 1945/1954: ENTRE A DIREÇÃO CONSERVADORA DE DUTRA E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA DE VARGAS

4.1	GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO GOVERNO DUTRA	64
4.2	GOVERNO DUTRA: MOMENTO DE INFLEXÃO REDUTIVA DOS ESFORÇOS INDUSTRIALIZANTES PELO ESTADO	67
4.3	SEGUNDO GOVERNO VARGAS: DA ELABORAÇÃO À RESISTÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA	70
4.4	POLÍTICA ECONÔMICA VARGUISTA: A BUSCA DE ESTABILIDADE PARA AUXILIAR NA IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS INDUSTRIALIZANTES	75

UNIDADE 5

ECONOMIA BRASILEIRA EM MEADOS DOS ANOS 1950: O GOVERNO JK E SUAS BASES ESTRUTURAIS

5.1	AS BASES ESTRUTURAIS DO PLANO DE METAS: OBJETIVOS E METAS	85
5.2	ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA DO PLANO DE METAS	88
5.3	IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO E RESULTADOS ECONÔMICOS DO PLANO DE METAS	91
5.4	CONJUNTURAS FAVORÁVEIS À REALIZAÇÃO DO PLANO DE METAS: OS CONTEXTOS POLÍTICO NACIONAL E ECONÔMICO INTERNACIONAL	95
	Desenvolvimento e democracia: conjuntura política	96
	Período de intensa concorrência intercapitalista mundial	97

UNIDADE 6

ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA E RUPTURA POLÍTICA NO BRASIL NOS ANOS 1960

6.1	ECONOMIA E POLÍTICA NO GOVERNO DE JÂNIO QUADROS: ENTRE O CONSERVADORISMO DA DIREÇÃO DA ECONOMIA E O ESTILO TEATRAL POLÍTICO PRESIDENCIAL	106
6.2	O IMPASSE PARLAMENTARISTA E O PLANO TRIENAL: TENTATIVA DE ESTABILIZAÇÃO SOB QUADRO DE DETERIORAÇÃO ECONÔMICA E CRISE POLÍTICA	109
6.3	DA AGONIA POLÍTICA AO GOLPE DE ESTADO: DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL SOB NOVO RUMO.....	113
6.4	ECONOMIA SOB O MANTO DO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO E DECAÇÃO ESTRATÉGICA DO GOVERNO	116

UNIDADE 7

CRESCIMENTO ECONÔMICO ACELERADO ENTRE 1967 E 1973: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

7.1	OS DIAGNÓSTICOS DOS PROBLEMAS ECONÔMICOS E OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO.....	125
7.2	EXPANSÃO ECONÔMICA CONCOMITANTE À INFLAÇÃO REDUZIDA: A REALIDADE DOS FATOS.....	127
7.3	GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA.....	130
	Política monetária.....	130
	Política creditícia.....	131
	Política fiscal.....	133
	Políticas comercial e cambial.....	134
	Política salarial.....	134
7.4	PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DO CAPITAL INTERNACIONAL NA ECONOMIA: DESTAQUES DA EXPANSÃO ECONÔMICA.....	135
7.5	AVALIAÇÃO CRÍTICA: OS LIMITES AO CRESCIMENTO CONTÍNUO E SUAS CONTRADIÇÕES.....	138
7.6	AMBIENTE POLÍTICO EM PERÍODO DE TAXAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO ELEVADAS ...	142

UNIDADE 8

ECONOMIA BRASILEIRA PÓS-MILAGRE ECONÔMICO 1974-1979

8.1	II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO: ARQUITETURA E DEBATE DE UM PROJETO DE NAÇÃO.....	149
	Caracterização geral.....	149
	Visões do sonho ao fracasso e do crescimento em marcha forçada: debate em pauta.....	155
8.2	POLÍTICA ECONÔMICA: NATUREZA, INFLEXÃO E CRISE.....	157
8.3	ECONOMIA DIANTE DO CONTEXTO POLÍTICO, A CAMINHO DA ABERTURA.....	160

Referências.....	165
------------------	-----

LISTA DE SIGLAS

- ADEP** – Ação Democrática Popular
- APEs** – Associações de Poupança e Empréstimos
- AIs** – Atos Institucionais
- BACEN** – Banco Central do Brasil
- BASA** – Banco da Amazônia S.A.
- BIs** – Bancos de Investimentos
- BIRD** – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- BNB** – Banco do Nordeste Brasileiro S.A.
- BNDE** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- CADE** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CADEC** – Comissão Administrativa de Defesa da Concorrência
- CCAI** – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
- CDI** – Conselho de Desenvolvimento Industrial
- CECIM** – Carteira de Exportação e Importação
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CFCE** – Conselho Federal do Comércio Exterior
- CHESF** – Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco
- CIP** – Conselho Interministerial de Preços
- CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho
- CMBEU** – Comissão Mista Brasil – Estados Unidos
- CNMPI** – Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
- COSIPA** – Companhia Siderúrgica Paulista
- CPA** – Conselho de Política Aduaneira
- CPE** – Comissão de Planejamento Econômico
- CSN** – Companhia Siderúrgica Nacional
- CTEF** – Conselho Técnico de Economia e Finanças
- DASP** – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DERs** – Departamentos Estaduais de Estradas e Rodagens
- DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- DNER** – Departamento Nacional de Estradas e Rodagens
- EMBRAMEC** – Mecânica Brasileira S.A.
- EXIMBANK** – Banco de Exportação e de Importação dos Estados Unidos
- FBCF** – Formação Bruta de Capital Fixo

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIBASE – Insumos Básicos S.A. – Financiamentos e Participações
FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial
FINAM – Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste
FMI – Fundo Monetário Internacional
FMRI – Fundo de Modernização e Reorganização Industrial
FURNAS – Furnas Centrais Elétricas
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEs – Grupos Executivos
IBAD – Instituto de Ação Democrática
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRASA – Investimentos Brasileiros S.A.
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPES – Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IPI – Imposto de Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
ISQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LTN – Letras do Tesouro Nacional
NUCLEBRAS – Empresas Nucleares Brasileiras S.A.
OCDE – Organização Européia para Cooperação Econômica
ONU – Organização das Nações Unidas
ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDC – Partido Democrático Cristão
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIN – Programa de Integração Nacional

PIS – Programa de Integração Social

PM – Plano de Metas

PROALCOOL – Programa Nacional do Alcool

PSD – Partido Social Democrata

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RFF – Rede Ferroviária Federal

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

UDN – União Democrática Nacional

UEP – União Europeia de Pagamentos

USIMINAS – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

I PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento

II CONCLAP – II Conferência das Classes Produtoras

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

PALAVRA DO PROFESSOR

Estimado(a) aluno(a), seja bem-vindo(a)!

A disciplina *Formação Econômica do Brasil II* tem como objetivo proporcionar que você, estudante, adquira conhecimentos sobre a constituição da base econômica do país no percurso de 1930 a 1979. Após a crise econômica de 1929, a economia brasileira, até então sustentada pela atividade cafeeira exportadora, redirecionou sua função produtiva, dando passos em direção à industrialização. Seguiram-se cinco décadas de avanços e recuos e de crescimento e crises econômicas até o fim do segundo quinquênio dos anos 1970, período no qual se buscou implementar um projeto nacional de desenvolvimento, em pleno momento de crise econômica mundial. Durante esse percurso, questões econômicas se entrelaçaram com questões políticas, uma vez que o país passou por períodos ditatoriais nos quais os direitos democráticos foram suprimidos e o autoritarismo imperou.

Assim, para dar conta dessas questões, este livro foi elaborado em oito Unidades. A Unidade 1 discute o nascimento e a consolidação da indústria brasileira, apontando suas características fundadoras. A Unidade 2 avalia a Revolução de 1930 e suas implicações políticas e econômicas. A Unidade 3, por sua vez, trata da constituição da base institucional do Estado em favor da industrialização e da ideologia desenvolvimentista que reinou até 1945. A Unidade 4 destaca o percurso do desenvolvimento brasileiro sob a direção conservadora de Dutra no período pós-guerra, bem como o projeto desenvolvimentista de Vargas, no limiar dos anos 1950. Já a Unidade 5 discute o desenvolvimento capitalista associado do Brasil, no período de 1956 a 1960, sob comando do governo JK, com destaque para o seu plano de desenvolvimento. A Unidade 6 trata da estagnação econômica do início dos anos 1960, bem como da ruptura política que implantou o regime militar. A Unidade 7 aborda as razões e as contradições do elevado crescimento econômico registrado de 1967 a 1973, período considerado por alguns estudiosos como de milagre econômico. E, para finalizar, a Unidade 8 avalia o projeto nacional de desenvolvimento – II PND – e a matriz da política econômica desenvolvida no período de 1974 a 1979.

Então, convido a você, estudante, para que faça uma leitura deste livro com muito empenho e dedicação. Conhecer a história econômica e política do

Brasil é dever de cada estudante, pois isso lhe possibilitará entender melhor a nossa realidade atual. Além disso, aproveitar o conteúdo de *Formação Econômica do Brasil II* é condição necessária para que você prossiga em seus estudos sobre a economia brasileira em outras disciplinas que serão oferecidas posteriormente.

Bons estudos!

Prof. Silvio Antonio Ferraz Cario



1

NASCIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA: CARACTERÍSTICAS INICIAIS DO DESENVOLVIMENTO

Ao final desta unidade, você deverá apresentar conhecimentos a respeito:

- » das condições que possibilitaram a expansão da economia cafeeira;
- » dos aspectos do nascimento e da constituição da indústria no Brasil;
- » dos elementos que limitavam o maior desenvolvimento industrial no país.

Caro estudante, nesta unidade, você terá a oportunidade de conhecer um conteúdo explicativo sobre o nascimento e a consolidação da indústria brasileira até as primeiras décadas do século XX. Destacaremos a importância da economia cafeeira como geradora de massa de capital monetário, a qual penetrava, por meio do conjunto de segmentos relacionados, nas atividades industriais. A indústria nascente figurou-se como produtora de bens de salário, cuja expansão dependia dos momentos de crescimento da economia cafeeira. Contudo, essa expansão era limitada pela incapacidade de a indústria produtora de bens de produção firmar-se no país, pois dependia sempre, em última instância, da importação de máquinas e equipamentos procedentes de países centrais. Conhecer o processo histórico de formação das relações capitalistas no Brasil é fundamental para que possamos entender as condições pelas quais o desenvolvimento se processou, no tempo, em nosso país. Então, prepare-se para o início da nossa viagem pelo tempo!

1.1 CONDIÇÕES DE EXPANSÃO DA ECONOMIA CAFEIÇA COMO BASE PARA O NASCIMENTO DA INDÚSTRIA

A partir de agora, veremos algumas condições de expansão da economia cafeeira que serviram como base para o surgimento da indústria brasileira. Começaremos pela abordagem da trajetória que conduziu ao trabalho assalariado. Em seguida, trataremos de aspectos relacionados à mecanização da produção e à logística de transporte dessa produção. Por fim, serão abordadas questões relacionadas à disponibilidade de terra e à política econômica de valorização da atividade cafeeira.

1.1.1 DO ESCRAVO AO IMIGRANTE: TRAJETÓRIA PARA O TRABALHO ASSALARIADO

A economia cafeeira, até metade dos anos 1800, desenvolvia as atividades de plantação e colheita, além de outras, no campo, sustentadas no trabalho escravo. O fluxo dos escravos nas fazendas era originário, principalmente, das regiões de Angola e Guiné da África. Além disso, de forma complementar, muitos eram provenientes de regiões internas, como Minas Gerais e de estados do Nordeste. Nessas regiões, as atividades relativas à cana-de-açúcar e à mineração de ouro encontravam-se em declínio. Por outro lado, a expansão do trabalho escravo encontrava-se cada vez mais limitada devido à pressão internacional exercida pela Inglaterra, em face do cumprimento do acordo de reconhecimento da independência do país, ocorrida em 1822.

Em 29 de agosto de 1825, portugueses e brasileiros assinaram o Tratado de Paz e Amizade, intermediado pela Inglaterra, que tinha interesses comerciais no Brasil. Assim, o governo português reconheceu a independência do Brasil mediante o pagamento de uma indenização, dentre outras exigências. Entre as condições impostas ao país pelos ingleses, para intermediar o acordo, estava o comprometimento em acabar com a escravidão até 1830.

No entanto, como aponta Silva (1995), a possibilidade de encontrar outras fontes de força de trabalho era reduzida, pois os trabalhadores que estavam fora da região das plantações de café — chamados de camponeses —, viviam em regime de subsistência. Tais trabalhadores encontravam-se sob vínculo com os proprietários de grandes extensões de terras, ou seja, estes lhes concediam terrenos para que pudessem explorar a própria subsistência, em contrapartida ao trabalho em atividades agrícolas e pecuárias no latifúndio. Além disso, dada a grande extensão do território nacional, as propriedades eram distantes e dispersas umas das outras, o que resultava em dificuldades de comunicação entre as regiões do país e, por consequência, de mobilidade dos trabalhadores.

A trajetória da abolição progressiva sinalizava para a economia cafeeira o fim da exploração da mão de obra escrava como fonte de trabalho nas plantações de café. Em 1851, foi aprovada a Lei Euzébio de Queiroz, que impedia o país de realizar o tráfico negreiro, ainda que a produção continuasse sustentada no trabalho escravo. Segue-se, em 1871, a institucionalização da Lei do Ventre Livre, que proibia que os filhos de escravos nascidos no país fossem reduzidos à condição de seus progenitores. Alguns anos depois, em 1884, foi decretada a Lei do Sexagenário, que declarava livres todos os escravos com mais de 60 anos. Por fim, em 1888, ocorre a abolição da escravatura no Brasil, o que impedia o exercício desse tipo de exploração de trabalho em território nacional.

É importante destacar, como defende Furtado (1977), que a abolição dos escravos foi muito mais uma medida política do que econômica, uma vez que tal ocorrência não provocou modificações relevantes na forma de produção. Como os escravos eram parte do capital dos fazendeiros – e dados os vínculos destes com os governantes –, enquanto esse ativo não se constituía como

bem depreciado, não se decretava a abolição, conforme aponta Mello (1981). Considerando este aspecto, retardava-se o desenvolvimento do capitalismo no país, na medida em que as classes dominantes procuravam garantir essas condições para sua acumulação. Este quadro, por sua vez, era agravado pela condição de que a abolição progressiva dos escravos não significava a progressiva constituição do mercado de trabalho assalariado.

A imigração de pessoas da Europa – que passavam por uma forte crise econômica e social – constituiu a forma de solucionar o entrave para a expansão da economia cafeeira, pois, segundo Silva (1995), dois terços dos imigrantes que chegavam a São Paulo eram empregados nas plantações de café. Com financiamento do Estado, os fazendeiros arcavam com a vinda dos imigrantes, e eles se comprometiam a pagar suas dívidas com trabalho. Os relatos das primeiras experiências contam que os imigrantes se submetiam a condições que os aproximavam da escravidão. A suspensão do fluxo de imigrantes, em determinado momento, resultou em novo regime de pagamento pelo trabalho realizado. Assim, além do salário base – que era proporcional ao número de pés de café colhidos –, o trabalhador recebia um prêmio pela produção e um pedaço de terra para cultivar produtos para o seu sustento.



Missa em Ação de Graças pela **abolição da escravatura**, realizada no Rio de Janeiro, no dia 16 de maio de 1888, três dias depois de promulgada a Lei Áurea. No centro, ao fundo da foto, podemos ver a Princesa Isabel e o seu marido, Conde d'Eu.

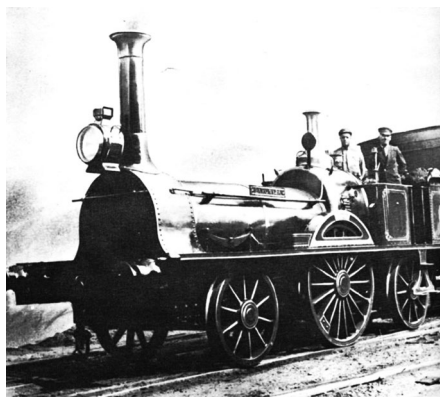
1.1.2 DESENVOLVIMENTO DAS FORÇAS PRODUTIVAS: MECANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Foram desenvolvidos, no bojo da economia cafeeira, equipamentos que contribuíram para aumentar a qualidade e o preço do café colhido nas fazendas. O metal e o vapor substituíram a madeira e a água no processo de trabalho, o que fez das secadeiras mecânicas e dos classificadores a vapor referências dentre os equipamentos utilizados. Tais equipamentos possibilitavam melhorar o processo de beneficiamento, economizando mão de obra e gerando maior qualidade no produto processado. Como resultado, devido à melhoria no tratamento dos grãos, o preço final do produto alcançava uma maior valorização no mercado com relação àquele do produto processado de forma tradicional.

Segundo Silva (1995), a organização da produção com esses equipamentos elevou as fazendas ao estágio de plantações modernas e contribuiu para impor distinções entre os fazendeiros e entre estes e os trabalhadores. Devido ao preço elevado para a aquisição dos equipamentos, nem todos os fazendeiros

tinham condições de adquiri-los. À medida que uns adquiriam e outros não, aprofundavam-se as diferenças entre os fazendeiros envolvidos na atividade. Assim, além de a propriedade da terra ser um requisito que impedia os trabalhadores de se tornarem fazendeiros, havia outro fator que reforçava ainda mais esta distinção: os equipamentos.

1.1.3 LOGÍSTICA DE TRANSPORTE: ESTRADAS DE FERRO



"Baroneza", a primeira locomotiva a vapor do Brasil, circulou pela primeira vez em 30 de abril de 1854. Está hoje no Museu Ferroviário do Engenho de Dentro, no Rio de Janeiro. Foto: Preserve/RFFSA.

Com a expansão da plantação para novas áreas, o escoamento da produção não poderia mais ser realizado sob antigas tropas de mulas. Com o aumento da distância entre as áreas de produção e os destinos para consumo, as estradas de ferro passaram a constituir importante forma de ligação entre tais esferas. Além de superar dificuldades de escoamento das colheitas com economias de tempo e de escala transportada, o preço do transporte com o trem era bem inferior às tropas de mula.

Várias empresas de estrada de ferro estabeleceram-se na região cafeeira de São Paulo, tendo os fazendeiros como principais acionistas. Segundo Silva (1995), as empresas ferroviárias apresentavam uma extensão significativa para a época. Registros do ano de 1908 apontavam que a Companhia Paulista possuía 1.100 km, a Companhia Mogiana contava com 1.046 km e a Companhia Sorocabana possuía 1.090 km de extensão em linha férrea.

1.1.4 ABUNDÂNCIA DE TERRA: MEIO DE PRODUÇÃO INDISPENSÁVEL

A terra não era um obstáculo para a expansão da plantação de café, mas era um elemento determinante das formas de desenvolvimento da economia cafeeira. O cultivo do café alastrava-se tanto por terras que possuíam propriedade jurídica, quanto por aquelas que eram consideradas devolutas, sem título de propriedade do fazendeiro, pois o incentivo para a produção deslocava a fronteira agrícola cada vez mais para o interior. Com isso, passaram a ser evidenciadas diferentes formas de apropriação de terras.

No trajeto de expansão das plantações de café, muitos proprietários que não se dedicavam a essa atividade eram obrigados a vender suas terras, caso não se tornassem produtores. Do mesmo modo, caso estivessem em faixa de expansão da cultura cafeeira, terras com agricultura de subsistência e formas primitivas de produção agrícola também não se constituíam em obstáculo. Além disso, as relações políticas estabelecidas com os governantes facilitavam que

os fazendeiros obtivessem títulos de direito de propriedade reconhecidos, caso estivessem em terras devolutas propícias à plantação de café (SILVA, 1995).

1.1.5 POLÍTICA ECONÔMICA: PRÁTICA DE VALORIZAÇÃO DA ATIVIDADE

No curso do desenvolvimento da atividade cafeeira, sua importância – tanto para a geração de renda interna como de divisas do exterior para o país – levava os fazendeiros a influenciarem a orientação da gestão pública estadual e da política econômica nacional. Em vários momentos, a política de valorização do café expressou-se de forma contundente, como se verificou no Acordo de Taubaté, realizado em 1906, considerado a primeira medida de valorização do produto. Nele, os fazendeiros recomendaram que o governo estadual comprasse o excedente da produção, financiando as compras por meio de empréstimos, e extraísse, por meio do imposto sobre as exportações, os recursos necessários para o pagamento das dívidas. Dessa forma, a oferta ficaria regulada, o preço seria mantido, e, no momento em que a oferta fosse insuficiente, o café estocado seria liberado. O governo federal acabou acatando tal sugestão e, em complemento, adotou outras medidas para desencorajar a plantação de novos cafezais, como a cobrança de elevados impostos para o produtor que desejasse expandir sua área de plantio.

Em verdade, as políticas de valorização que foram adotadas demonstravam sucessivamente como os interesses dos fazendeiros agroexportadores de café se impunham sobre os governos, estadual e nacional. Esta imposição era facilitada pelas regras constitucionais do país. A Constituição de 1889 dava autonomia para que governos estaduais fixassem e recolhessem impostos, contraíssem empréstimos, etc.; enfim, proporcionava condições de aplicação dos interesses privados pelos governos. Dada a representatividade do Estado de São Paulo, as decisões tomadas repercutiam na economia e na política nacional, em face do poder que a economia cafeeira e seus representantes possuíam. Assim, configurava-se no país um Estado cuja gestão fazia valer os interesses da oligarquia agroexportadora cafeeira nos processos decisórios.

1.2 DA ACUMULAÇÃO CAFEIEIRA À ACUMULAÇÃO INDUSTRIAL: PROCESSO DE TRANSIÇÃO CAPITALISTA BRASILEIRO

A expressão da dinâmica da economia cafeeira pode ser comprovada por meio do crescimento da produção e da renda de exportação gerada. Considerando o período de 1919 a 1929, Pelaez (1971, apud AURELIANO, 1999) aponta que a

produção média cresceu de 14,1 milhões de sacas entre 1914/15 e 1918/19 para 18,2 milhões entre 1924/25 e 1928/29, e alcançou a cifra de 24,2 milhões entre 1929/30 e 1933/34. Tal evolução representou um crescimento de 71,6% da quantidade produzida entre o primeiro e o último período considerado. No âmbito do comércio exterior, os dados revelaram que a renda média das exportações de café passou de 527 mil contos de réis entre 1910 e 1918 para mais de 2 milhões de contos de réis entre 1919 e 1929. A produção não se restringia somente a São Paulo, mas também alcançava outros estados federativos, como Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Isso resultou, inclusive, numa redução da participação paulista na produção total de café, que passou de 75% (seu índice de maior representatividade) entre os anos de 1910 e 1920, para 60% nos anos 1920 (CANO, 1975).

Diante do crescimento produtivo, as condições de acumulação e realização do capital cafeeiro não encontravam obstáculos. Isso porque, em momentos de duplicação dos preços – como entre 1918 e 1929 –, elevavam-se as margens de lucro, e, em momentos de queda brusca dos preços externos – como ocorreu em 1906, 1917 e 1921 –, o Estado intervinha por meio da política de valorização, que comprava e retirava o café excedente do mercado. Desta forma, ainda que em momentos de *boom* ou de crise, os excedentes continuavam a existir em maior ou menor proporção do capital investido.



Assim, como a economia cafeeira criou condições para o nascimento do capital industrial no Brasil?

A resposta para esta pergunta é que existia massa de capital monetário nas mãos de determinada classe social – os produtores de café –, que era passível de transferência para o capital industrial. Ou seja, parte do excedente gerado pela atividade cafeeira era canalizada para outros empreendimentos, dentre os quais a atividade industrial. Em resumo, com a expansão da economia cafeeira, a massa de capital estendeu-se não somente dentro do núcleo produtivo do complexo agroexportador de café, mas também foi direcionada para determinados segmentos urbanos que se formavam ao seu redor, como o comércio, os bancos, os transportes e outros serviços. Nesse processo, os bancos assumiram papel importante como correia de transmissão da massa monetária por meio de empréstimos para os novos empreendedores industriais.

Sob este contexto, a economia cafeeira foi gerando condições para o surgimento do capital industrial com base no estabelecimento do grupo de **indústrias de bens de consumo não duráveis** ou de **bens de consumo assalariado** (alimento, vestuário, calçados e bebidas, etc.). Essas indústrias eram importantes como fontes criadoras da reprodução da força de trabalho. Como as estruturas de oferta dessas indústrias eram insuficientes, a importação se mostrava como um caminho a ser perseguido. Porém, em momentos de dificuldade do balanço de pagamentos, surgiam oportunidades de investimentos empresariais em segmentos produtivos internos, o que gerava, assim, um maior aprofundamento e diversificação da estrutura industrial em formação (AURELIANO, 1999).

Essa indústria, por sua vez, apresentava características que reduziam as barreiras à sua implantação, como tecnologia de uso difundido, reduzido valor dos investimentos, baixo requerimento de qualidade da mão de obra, tamanho de planta mínimo, dentre outras. Além disso, como aponta Cardoso de Mello (1995, p. 108), outros elementos contribuíam para o seu estabelecimento:

A lucratividade dos projetos industriais teria sido, a nosso ver, favorecida pela queda da taxa de salários (provocada, em última instância, pela oferta abundante de trabalho), pelo alto grau de proteção de que gozou a produção industrial e pelas isenções tarifárias concedidas à importação de máquinas e equipamentos, ainda que prejudicada pela subida de custos decorrentes das desvalorizações cambiais, que apenas em parte puderam ser transferidas para os preços.

Durante a formação da estrutura industrial das primeiras décadas dos anos 1900, ao lado da indústria de bens de consumo assalariado, segundo Aureliano (1999) e Suzigan (1986), também vão se formando algumas **indústrias de bens de produção**. Inicialmente, essa constituição se deu de forma rústica, como as pequenas oficinas de reparação, montagem e fabricação de peças e equipamentos. Mais tarde, na década de 1920, ocorreram avanços, como, por exemplo, a implantação de pequenas indústrias de ferro e aço, de cimento, de motores elétricos, de máquinas para fabricação de açúcar e de têxteis, etc. Tratava-se, na verdade, do embrião de indústrias do departamento de bens de produção, como máquinas e equipamentos, mas ainda sem condições de impulsionar com maior dinamismo a estrutura industrial em desenvolvimento. Um registro importante a ser feito refere-se ao apoio do Estado, realizado por meio de incentivos, para os segmentos que exigiam maiores investimentos, como a pequena indústria de ferro e aço (Companhia Belgo-Mineira, Companhia Brasileira de Mineração e Companhia Metalúrgica de Ribeirão Preto).

No esquema de expansão, no período que vai de 1888 a 1933, considerado por Cardoso de Mello (1995) como de nascimento e consolidação do capital industrial, a indústria se mostrava articulada com o capital cafeeiro. A expansão desse capital passava, em parte, pelo capital industrial, na medida em que este possibilitava, com base em seus produtos, a reprodução da força de trabalho empregada no complexo produtivo e exportador cafeeiro. Da mesma forma, o capital industrial abria espaço para o capital cafeeiro fazer o investimento de seus lucros em atividades manufatureiras de bens de salários. Por outro lado, o capital industrial dependia não somente das divisas externas geradas com as vendas do café para importar insumos e equipamentos, mas também tinha seu crescimento interno atrelado a demandas do mercado consumidor, criado pela atividade cafeeira e por sua estrutura de sustentação.



Chegada do **café para exportação** no Porto de Santos. (Foto de José Marques Pereira.

Fonte: www.novomilenio.inf.br/santos/ho300g39gb.htm).

Nessa articulação, a expansão da indústria dependia, em grande parte, dos períodos de crescimento da economia cafeeira. Os momentos de auge exportador cafeeiro geravam rentabilidade que possibilitava inversão em segmentos industriais, bem como abria espaço para o crescimento da demanda por produtos industriais por meio da geração de renda provocada no primeiro, com impacto positivo no segundo, como apontam Silva (1995) e Cardoso de Mello (1995). Na verdade, a queda do produto e da renda, gerada em um momento de crise, provocava impacto negativo para todo o sistema econômico, do qual a agricultura e a indústria faziam parte, já que o padrão de acumulação era reproduzido a partir da unidade entre essas esferas.

Por sua vez, a posição subordinada da economia brasileira à economia mundial capitalista a tornava sujeita às oscilações cíclicas impostas externamente. A economia mundial se constituía como espaço para a realização do capital cafeeiro, dado que o país era responsável por percentual acima de 90% do total comercializado. Movimentos de expansão e de retração no consumo nesse mercado repercutiam internamente, limitando, em última instância, o desenvolvimento industrial. Porém, esse limite – respeitando as condições da estrutura interna existente – constituía-se em estímulo para a indústria se envolver em atividades que viessem a substituir importações, em particular nos setores produtores de bens assalariados.

No curso desses acontecimentos, vai se formando a classe empresarial industrial brasileira, procedente de várias matrizes. Os cafeicultores bem-sucedidos, por exemplo, tornaram-se industriais. Lacerda et al. (2006) citam vários nomes de fazendeiros que passaram a investir em atividades industriais: Antônio de Lacerda Franco (SP), Antônio da Silva Prado (SP) e Luís da Rocha Miranda Sobrinho (RJ). Da mesma forma, os importadores, proprietários do grande capital comercial, também se empreenderam em negócios industriais. Os importadores, pela situação privilegiada obtida com o comércio, aplicavam seus lucros não só no negócio existente, como investiam em atividades industriais, sobretudo em momentos de crescimento da demanda por determinado produto, o qual passava a ser fabricado. Além disso, como destaca Dean (1971), os imigrantes procedentes de classe social mais destacada na Europa também participaram da formação da classe industrial brasileira. Isso porque eles eram detentores de recursos monetários, possuíam conhecimento técnico e vinham com a intenção de instalar fábricas – novas ou filiais de firmas já existentes – em terras brasileiras.

1.3 DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO INICIAL CONDICIONADO ÀS ESPECIFICIDADES DO CAPITALISMO PERIFÉRICO

Pensar o desenvolvimento da economia brasileira, a partir do fim do século XIX e das primeiras décadas do século XX, significa compreender o processo de desenvolvimento econômico dos países periféricos. As economias latino-americanas começaram a se desenvolver num período no qual o capitalismo monopolista já era dominante em nível mundial, com seus traços constituídos e definidos. É importante lembrar que havia ocorrido duas revoluções industriais, que transformaram a base produtiva capitalista mundial, impondo condições materiais e financeiras que dificultaram a expansão interna das economias latino-americanas, em geral, e da brasileira, em particular.

Primeira Revolução Industrial – processo iniciado na Inglaterra, na metade do século XVIII. Um de seus principais acontecimentos foi a invenção da máquina a vapor e sua utilização na produção têxtil.

Segunda Revolução Industrial – processo que ocorreu, principalmente, nos EUA, no Japão e na Alemanha entre meados do século XIX e meados do século XX. Durante esse período, diversos inventos – como o automóvel, o telefone, o televisor e o rádio – passaram a ser produzidos e comercializados.

A CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os países membros.

Segundo a tese da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (1951, apud CARDOSO DE MELLO, 1995), inicialmente, as economias periféricas desenvolveram-se voltadas para fora, signatárias de uma economia exportadora de produtos primários, cujo comando sobre seu próprio crescimento dependia, em grande parte, da capacidade de impulso da demanda externa. Com base nessa dependência, firmaram-se relações de troca deterioradas para um país produtor agrícola, situado na periferia, em relação às aquisições de produtos industrializados que eram fabricados nos países centrais, portadores do progresso técnico. Ou seja, sob esta relação, estabeleceu-se e aprofundou-se o desenvolvimento desigual, dado que o centro não só conservava como também se apropriava de parte dos resultados do progresso técnico introduzido na periferia. Além disso, o desenvolvimento do progresso técnico na produção primária periférica não se desenvolvia nos mesmos padrões daquele que se processava no centro industrializado, o qual era muito mais rápido.

Diante da impossibilidade de crescimento dos setores industriais, da ocorrência de fechamento do balanço de pagamentos e dos efeitos negativos de dependência da renda de produto primário, entre outros motivos, somados às consequências econômicas da I Guerra Mundial e da Grande Depressão, muitos países periféricos foram levados a desenvolver suas economias para dentro.



Este caminho, por sua vez, exige que pensemos, conforme sugere Cardoso de Mello (1998, p. 19), na seguinte pergunta: “Que problemas deveria enfrentar essa industrialização que surgira como reação espontânea das nações latino-americanas às dificuldades de importação acarretadas pelas guerras mundiais e pela Grande Depressão?”

Como resposta a esta pergunta, o autor observa que na maior parte dos países latino-americanos a poupança era escassa devido ao baixo nível de renda, o que impedia a formação do capital necessário para o desenvolvimento de equipamentos e de técnicas produtivas. Além disso, a escassez de renda se materializava em debilidade de demanda, impedindo a obtenção da vantagem de produção em larga escala, porventura gerada pela indústria. Assim, com baixo volume de recursos, não era possível impulsionar o progresso técnico – o qual requeria crescentes inversões –, o que dificultava o estabelecimento, na periferia, da indústria de bens de capital, considerada a força motriz geradora das condições de reprodução capitalista (máquinas e equipamentos).

Com base nesse quadro, a construção do desenvolvimento requeria a criação de condições para a industrialização, ou seja, a realização de esforços no sentido de deslocar para dentro da Nação o comando e a direção de sua própria força.

Considerando as limitações estruturais apontadas, a industrialização latino-americana não podia, simplesmente, ser entregue às regras do mercado; deveria, sim, ser obra de intervenção consciente do Estado, com base em um planejamento. A partir dessa orientação, passaram a ser realizados esforços no sentido de desenvolver condições internas de reprodução do capital, pois as indústrias produtoras de forças verdadeiramente capitalistas – bens de produção – não se encontravam estabelecidas no país. Porém, a criação dessas condições internas de desenvolvimento industrial, a partir do Estado, não se constituía como único requisito.

Algumas ocorrências nos contextos econômicos e políticos mundiais dificultaram a constituição da estrutura produtora de bens de produção no momento em que nascia o capital industrial, em particular no Brasil. Segundo Cardoso de Mello (1995), o início do desenvolvimento industrial brasileiro – que se processava nas primeiras décadas dos anos 1900 – ocorreu em momentos de definição do processo de monopolização dos principais mercados e de estabelecimento de novos paradigmas tecnológicos e produtivos, introduzidos pela segunda revolução industrial. Sob este contexto, a indústria pesada mundial passava por fortes mudanças tecnológicas, apontando para a geração de economias de escala e requerendo grandes investimentos externos que, certamente, não se dispunham a vir para uma economia como a brasileira, em sua fase inicial de desenvolvimento capitalista. Sendo assim, não é sem razão que a indústria que nasceu no país estivesse voltada à produção de bens de consumo assalariado, cuja expansão das bases produtivas dependia de importações de máquinas e equipamentos externos, cuja fonte se encontrava no centro capitalista mundial (países desenvolvidos).

Saiba Mais

Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio** – Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 10. ed. Campinas: Unicamp – IE, 1998.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1995.

Encerramos a Unidade 1! Agora, você deve ler o resumo do conteúdo que trabalhamos até este momento e, em seguida, responder às questões das Atividades de aprendizagem. Leia e releia a unidade antes de processar as respostas. Recorra aos tutores sempre que tiver dúvidas e não se esqueça de assistir à Vídeoaula 1, no AVEA. Bom trabalho!



Resumo da unidade:

Nesta unidade, você conheceu as bases do nascimento do capitalismo industrial brasileiro. Para tanto, foi destacada a importância da economia agroexportadora cafeeira como fonte geradora de massa monetária de capital responsável pelo nascimento da indústria. A exploração da cultura cafeeira, desde o último quarto do século XIX até as primeiras décadas dos anos 1900, encontrava amplas condições de expansão no Brasil. O país era considerado o maior ofertador mundial do produto e tinha na sua exploração e comercialização o principal item de renda proveniente do exterior. Condições internas favoráveis contribuíram para a magnitude produtiva dessa cultura, dentre elas:

- a passagem do trabalho escravo para o trabalho assalariado, sem que a produção sofresse impacto negativo;
- o desenvolvimento de equipamentos que auxiliaram na obtenção de maior quantidade e qualidade do produto;
- a construção do sistema de transporte ferroviário, que possibilitou a redução de custos e de tempo entre a produção e a distribuição do produto;
- a abundância de terras passíveis de oficialização de direito de propriedade, o que possibilitava o aumento da extensão da fronteira agrícola para o cultivo de café; e,
- a gestão de política econômica de valorização orientada para a manutenção dos preços em momento de excesso de oferta.

Em torno do café, surgiu uma gama de atividades – elas compunham o chamado *complexo agroexportador cafeeiro* – que envolviam não somente a propriedade agrícola, mas também o comércio, os bancos, os transportes e outros serviços, bem como os segmentos industriais produtores de bens assalariados (como alimentos, calçados, vestuários, etc.). Ou seja, em períodos de expansão, movimentava-se um volume elevado de recursos que penetrava no conjunto das atividades econômicas em geral. Tal ocorrência, por sua vez, gerava uma massa monetária de recursos que possibilitava não somente que produtores cafeeiros, como também comerciantes, importadores e imigrantes, adentrassem em outras atividades econômicas, dentre as quais a industrial.

A indústria nascente produzia bens de salários, o que era facilitado pelas baixas barreiras à entrada em termos de capital necessário, pela tecnologia disponível, pelo conhecimento difundido e pela demanda urbana crescente, dentre outros. Em paralelo, vai se constituindo uma indústria de bens de capital rústica e leve, voltada à manutenção, ao reparo e à fabricação de peças e equipamentos de menor conteúdo tecnológico, sem capacidade de impor dinâmica ao desenvolvimento industrial. As barreiras para a superação desse entrave estavam dadas por várias razões, dentre as quais, pelas características estruturais internas deficientes e pelo descompasso com o estágio avançado do desenvolvimento capitalista que se processava em nível mundial.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Explique por que a abolição dos escravos não se constituiu em barreira para a expansão da atividade cafeeira.
- 2) Destaque as características apresentadas pelos equipamentos, pelo sistema de transporte e pela disponibilidade de terra na promoção da expansão econômica do café.
- 3) O que significou a política econômica de valorização do café para a expansão dessa cultura?
- 4) Justifique a afirmação de que a indústria no Brasil nasceu a partir dos excedentes gerados pela economia cafeeira.
- 5) Que tipo de estrutura industrial nasceu no Brasil e quais eram as limitações que impediam sua maior expansão?





2

MUDANÇA NO QUADRO POLÍTICO NACIONAL: A REVOLUÇÃO DE 1930 E SUAS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS

Ao final desta unidade, você deverá conhecer:

- » as características do ambiente econômico e político antecedente à Revolução de 1930;
- » os elementos determinantes desse movimento revolucionário; e
- » a nova forma de Estado e a sua inclinação para a expansão industrial.

Caro estudante, a economia tem forte relação com a política. No Brasil, particular relação entre essas esferas ocorreu com o movimento que resultou em mudança na estrutura de poder, com a Revolução de 1930. É extremamente importante compreender o ambiente político, bem como os seus elementos constitutivos que levaram os revolucionários à vitória, pois, a partir desse momento, uma nova forma de Estado se instaurou no país, impondo um novo padrão de desenvolvimento econômico. Este novo Estado se pautou por maior autonomia relativa em relação às forças políticas que o sustentavam, bem como passou a ser centralizador e interventor, em grande parte sustentado pelo pensamento político autoritário vigente. Então, prepare-se para continuar esta viagem pela história política e econômica de nosso país!

2.1 AMBIENTES ECONÔMICO E POLÍTICO: MOMENTOS ANTERIORES

Durante o período considerado Primeira República, que se estende até 1930, predominavam na sociedade brasileira os interesses econômicos e políticos agroexportadores voltados à produção de café. A importância econômica dessa atividade transfigurava-se em importância política, o que fazia com que a burguesia cafeeira fosse hegemônica na defesa de seus interesses junto ao Estado. Como o preço do café estava sempre sujeito às oscilações ditadas pelos grandes centros consumidores mundiais, eram exigidas constantes intervenções do Estado para garantir a sua rentabilidade. Tais intervenções eram justificadas pela magnitude e pelo efeito propulsor para outras atividades relacionadas à rentabilidade, direta ou indiretamente. Assim, a dominância econômica transfigurava-se em dominância política. Como afirma Fausto (1995, p. 230):

Todos os presidentes da República, não só paulistas e mineiros, como os que não foram apoiados por São Paulo (Hermes da Fonseca, por exemplo), nunca pretenderam alterar a característica básica da vida republicana, atendendo, com primazia, o setor do café.

Assim, o Estado era um defensor dos interesses cafeeiros e, em nome desses, constituiu-se em guardião dos demais interesses econômicos e políticos regionais. O Estado detinha o controle político central legitimando o poder político das oligarquias regionais e, em momentos de conflito, funcionava como árbitro, fazendo intervenções ou pacificações. No entanto, nos espaços regionais onde predominava o poder econômico – como em São Paulo –, o Estado central não se mostrava fraco, pois nesses lugares existiam representantes de seus interesses políticos perante a nação. Em complemento, não existiam partidos políticos fortes representativos de segmentos nacionais, dado que a democracia política tinha conteúdo apenas formal, pois as eleições referendavam as decisões palacianas. Assim, o destaque ficava para os presidentes de Estado e da República, que faziam arranjos políticos para os cargos eletivos que, em última instância, sedimentavam os interesses da economia cafeeira (FAUSTO, 1995).

Sob este contexto, eram realizadas políticas de sustentação desta atividade econômica, as quais, ao mesmo tempo em que a valorizavam, geravam contradições, transferindo para o Estado e para os demais segmentos sociais o seu ônus. A década de 1920, em particular, mostrou-se como o período de maior descontentamento social e destacou-se como de esgotamento das políticas voltadas à socialização das perdas do setor cafeeiro para a sociedade. Até 1924, o Estado comprava o café e o revendia em ocasião favorável; a partir desse ano, com a criação do Instituto do Café, a aquisição passou a ser parcial, fazendo com que parte da produção ficasse retida nas mãos do próprio cafeicultor. Essa política de valorização do café gerava ônus financeiros à União e aos Estados regionais, uma vez que eram exigidos recursos para a aquisição e para o financiamento da produção retida.

Os empréstimos contratados junto aos bancos representavam custos financeiros para o Estado de São Paulo, caso não fossem compensados pela receita obtida na venda do café e pelos impostos arrecadados com a exportação. Diante de tal quadro, agregava-se, em vários momentos, a resistência dos cafeicultores em pagar os impostos, o que reduzia a capacidade financeira do Estado para a promoção do desenvolvimento para outros setores da população. Da mesma forma, as emissões maciças de moeda para atender à compra de café, voltada a salvar as operações de valorização, alimentavam o processo inflacionário que, ao longo dos anos 1920, segundo Fausto (1987), situava-se entre 200 e 250% ao

ano. A deterioração do poder aquisitivo da moeda gerava o descontentamento nos segmentos sociais de menor poder aquisitivo.

Essa situação chegou ao seu limite de continuidade no último ano da década de 1920, no momento do processo de escolha presidencial. Em 1929, a capacidade de resposta do Estado à crise cafeeira mostrava-se extremamente reduzida, tanto que as reivindicações feitas pelos produtores – emissões para novos financiamentos e a decretação de moratória de dívidas assumidas – foram recusadas pelo governo Washington Luiz. O produtor cafeeiro, de antigo aliado, passou a ser crítico da postura governamental. Elevaram-se os tons de crítica relacionados à forma como o governo estava enfrentando os primeiros momentos da crise internacional – a Grande Depressão de 1929. Essas críticas, no entanto, não levaram os produtores cafeeiros, necessariamente, a se posicionar pelo lado dos opositores, os participantes do movimento revolucionário de 1930.



Fila para alimentação oferecida gratuitamente aos desempregados em Nova York durante a crise de 1929.

Após as eleições de março de 1930, passaram-se poucos meses entre o reconhecimento da vitória pelos integrantes da oposição até o momento do levante revolucionário. Vários acontecimentos, ocorridos entre março e outubro, viabilizaram o movimento revolucionário: o impacto da crise econômica (Grande Depressão) de 1929, a repercussão nacional da morte de João Pessoa e o aceite da aliança com os tenentes pelos velhos oligarcas. Os Estados Federativos logo se entregaram à revolução – primeiro o Rio Grande do Sul, depois Minas Gerais, em seguida Pernambuco, e outros, até chegar em São Paulo – e um maior enfrentamento só não ocorreu devido à chegada da notícia da renúncia do Presidente da República. Assim, em 30 de outubro de 1930, a Revolução triunfou, e um novo Estado foi instaurado no país.

2.2 ELEMENTOS DETERMINANTES DA REVOLUÇÃO DE 30

A Revolução de 1930 deve ser compreendida como resultado de vários elementos determinantes. É relevante que conheçamos esses elementos – seus conteúdos e suas manifestações –, pois a Revolução ocorre como resultado de um processo cumulativo, que eclode em importantes acontecimentos políticos entre meados de 1929 e outubro de 1930. E é isso o que vamos ver agora!



Uma das forças determinantes da Revolução foi a **Aliança Liberal**, que era um movimento estadual de oposição ao quadro político e econômico da época. Esta compreendia grupos desvinculados da economia cafeeira e do sistema político vigente – como produtores rurais, classe média, empresários industriais, tenentes, políticos, entre outros –, sem se configurar como um partido político. Assim, agregava grupos de distintas origens que tinham o propósito comum de fazer pressão sobre a ordem vigente.

As ações organizadas a partir da Aliança Liberal se expressavam em pedidos de reformas, divulgados por meio de matérias publicadas em jornais, da comunicação por rádios, passeatas organizadas, comícios políticos, entre outras formas de manifestação. Dentre as principais solicitações, encontravam-se:

- a) a **reforma política**, com a introdução do voto secreto e melhorias no sistema de contagem;
- b) a **reforma econômica**, com medidas que atendessem aos industriais e a outros grupos desvinculados da atividade cafeeira; e
- c) a **reforma educacional**, com investimentos que possibilitassem um maior acesso das pessoas ao ensino, entre outras.

Outro pilar de sustentação do movimento que culminou com a Revolução de 30 foi a **classe média** urbana, que, em fins dos anos 1920 e início dos anos 1930, era constituída por profissionais liberais, funcionários públicos, empregados do comércio, pequenos comerciantes e industriais. A base de sua estrutura social derivava de atividades exercidas no Estado, na indústria e em serviços diversos que dependiam do movimento exercido pela economia cafeeira. A classe média figurou como a maior base popular da Aliança Liberal pelas reformas institucionais que deveriam ser processadas no país, devido à sua maior capacidade de avaliação do contexto político e econômico vigente.

Essa classe se sentia prejudicada pelas diretrizes da política econômica. Isso porque as medidas tomadas – dentre as quais a de desvalorização cambial para incentivar as exportações de café –, encareciam as importações e, consequentemente, os custos dos produtos domésticos, o que deteriorava os salários e outras formas de ganhos. Do mesmo modo, a política fiscal, com o propósito de elevar a receita tributária para fazer frente aos sistemáticos socorros à economia cafeeira, levava a apropriação de seus ganhos.

A classe média também se sentia marginalizada em termos políticos, dado o sistema democrático vigente. O apoio aos políticos de oposição não se mate-

realizava devido à existência de fraudes eleitorais que sempre referendavam o *status quo* político dominante. Ou seja, as pessoas integrantes da classe média urbana votavam nas eleições presidenciais e para os demais cargos no legislativo, mas seus votos eram sistematicamente fraudados. Assim, quando surgiram canais de expressão de seu descontentamento – com pedidos de reformas institucionais comandados pela Aliança Liberal – e a possibilidade de mudança no executivo nacional, por meio da candidatura de Getúlio Vargas à Presidência da República, essas pessoas passaram a apoiar, de forma entusiasmada, as manifestações.

Expressão de origem latina que significa o estado atual das coisas, independentemente de qual momento esteja se referindo.

Outros participantes do movimento revolucionário de 1930 foram os **tenentes**, que se caracterizavam como jovens oficiais de baixa e média patentes com passagem pelo Exército Brasileiro e com participações em movimentos políticos contestatórios, desde o início dos anos 1920. Dentre esses movimentos, destacam-se:

- a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana, em 1922, em oposição à posse do Presidente eleito, Arthur Bernardes, em face da fraude eleitoral praticada; e
- a marcha da Coluna Prestes que, entre 1925 a 1927, percorreu 24 mil km pelo interior do Brasil com o objetivo de pregar reformas políticas e sociais.

Os participantes da Coluna Prestes – dentre os quais Juarez Távora, Siqueira Campos e Filinto Müller – notabilizavam-se pela possibilidade de uso da violência garantida pela posse de armas, condição não dada a qualquer categoria da sociedade (FAUSTO, 1987). Devido às práticas executadas nas insurreições citadas, a participação dos tenentes era considerada com reserva pelos opositores ao governo, figurando como um recurso extremo, ao qual se deveria recorrer apenas em caso de necessidade. Dentre as bandeiras de luta empunhadas pelos tenentes, encontravam-se as reformas política, administrativa, de ensino, agrária, do judiciário, entre outras.



Participantes da **Coluna Prestes**. Podemos ver Luís Carlos Prestes sentado na primeira fileira (o terceiro da esquerda para a direita).

Os tenentes participaram do movimento de pressão exercido pela Aliança Liberal em 1929, mas sua presença ganhou notoriedade, de fato, após a eleição presidencial de 1930, quando receberam a adesão, de forma declarada, dos grupos de oposição a fim de fazer valer a via revolucionária. Após a posse de Getúlio Vargas como Presidente da República, os tenentes se tornaram

interventores em muitos estados federativos, como Bahia, Piauí, Maranhão, Pará, entre outros. Contudo, os anos posteriores mostraram, por um lado, o rompimento de apoio político dos tenentes ao governo, e, por outro, a intenção de Getúlio Vargas em isolá-los politicamente do governo central, em face das posições radicais assumidas.

Os efeitos da **Grande Depressão** mundial ocorrida em 1929 constituem mais um fator determinante para a criação das condições que conduziram à ocorrência da Revolução de 1930. Em correspondência ao aumento da produção nos anos de 1929 e 1930, sem contabilizar os estoques já existentes, os preços do café em nível internacional sofreram forte queda com impacto na renda interna gerada por esse produto. Conforme Fausto (1995, p. 242), “[...] o preço médio do café no exterior cai de 4.71 libras em 1929 para 2.69 em 1930; a produção, em 1929 atinge 28.941.000 sacas, e a exportação 14.281.000 sacas [...]”. Dessa forma, o impacto da crise econômica em termos de queda da renda gerada estendeu-se para as atividades, direta ou indiretamente relacionadas à economia cafeeira, gerando descontentamentos que foram transferidos para o ambiente político.

A hegemonia da economia cafeeira formou uma classe dominante derivada desta atividade, que não possibilitou a formação de uma **burguesia industrial** suficientemente forte, com peso político para impor mudanças no quadro político de forma individual. A indústria crescia sob saltos, com momentos de expansão e momentos de crise, e era dependente do andamento dos negócios da economia cafeeira. Neste contexto, os industriais se preocupavam mais em aproveitar as perspectivas que se abriam para os novos investimentos, do que em formar um grupo social coeso e com capacidade de elaborar um programa político que abarcasse os interesses da classe em formação. Entretanto, não se pode afirmar a existência de um bloco único de interesses entre os segmentos citados – o cafeeiro e o industrial –, pois, se havia complementaridade, também existiam contradições de interesses.

Apesar de a geração de excedentes proveniente da economia cafeeira estimular a formação do parque industrial, a indústria vivia sob as diretrizes, nem sempre favoráveis, da política econômica em prol da economia cafeeira. Em outras palavras, isso gerava contradições e insatisfação no meio industrial, ainda que parte da burguesia industrial fosse constituída por capitais cafeeiros que ingressavam em atividades industriais. A política de valorização do café, por exemplo, implicava em custos para o Estado, o qual, por sua vez, transferia-os para a sociedade. As medidas de desvalorização cambial

que estimulavam as exportações de café também encareciam as importações de insumos e equipamentos, intimidando projetos de expansão industrial. Assim, posteriormente, quando a candidatura de oposição a Getúlio Vargas se estabeleceu como caminho alternativo de poder e o movimento liderado pela Aliança Liberal se estabeleceu pedindo reformas, a burguesia industrial nascente passou a apoiá-los.

Outro elemento determinante para a Revolução de 1930 foi o **rompimento da tradicional aliança entre os políticos de São Paulo e Minas Gerais**, que se revezaram no governo do Brasil durante o período que ficou conhecido como República do Café com Leite. Para a eleição de 1930, conforme o combinado, seria a vez de Minas indicar um candidato. O que ocorreu, no entanto, foi que São Paulo, que já havia indicado Washington Luís para a eleição de 1926, na qual foi eleito, agora insistia na indicação de Júlio Prestes para o cargo, tendo Vital Soares como candidato a vice. Os mineiros desaprovaram essa atitude e decidiram apoiar a candidatura do gaúcho Getúlio Vargas, o qual teria João Pessoa como vice. Como era de costume, as eleições foram fraudadas e Prestes foi eleito presidente.

Pouco depois disso, aconteceu outro episódio que se constitui como elemento contribuinte para a ocorrência da Revolução de 1930: a **morte de João Pessoa**, que era o **presidente do Estado** da Paraíba. No dia 26 de julho de 1930, Pessoa foi assassinado pelo advogado e jornalista João Dantas, opositor político à sua gestão na capital do estado. Antes disso, por conta de constantes ataques à sua forma de governar, Pessoa havia ordenado que a polícia invadisse o escritório do advogado e apreendesse material particular. Dentre o material encontrado, estavam algumas cartas que continham intimidades amorosas de Dantas, cujo conteúdo foi divulgado na imprensa, provocando sua revolta e fúria, com consequente resposta por meio do assassinato de seu opositor.

A morte de João Pessoa foi explorada em termos políticos por aqueles que se opunham ao governo brasileiro. Surgiram diversas demonstrações de revolta espalhadas pelo país: na capital do estado, Paraíba, residências e propriedades de adversários políticos foram depredadas, e, na capital do país, Rio de Janeiro, passeatas de protesto ocorreram pelas ruas. Seguiram-se discursos políticos, que acusavam o governo central por tal ocorrência e alastravam notícias do fato ocorrido como obra encomendada. Como resultado, minavam-se as bases políticas de sustentação do governo central e cresciam segmentos apoiadores da oposição para a ação revolucionária que aconteceria posteriormente.

Cargo correspondente ao de **Governador** nos dias de hoje.



João Pessoa Cavalcanti de Albuquerque (1878 - 1930).

Destaca-se, ainda, como outro determinante, a influência de **diversos movimentos revolucionários** que estavam acontecendo na América Latina. Os países latino-americanos se depararam com desajustes econômicos provocados pela crise, que, somados a outros fatores políticos internos, impuseram um novo arranjo na estrutura de poder, de acordo com as condições específicas de cada país. Neste contexto, de acordo com Nun (1967 apud FAUSTO, 1987), ocorreram 11 movimentos revolucionários na América Latina:

- República Dominicana – fevereiro de 1930;
- Bolívia – junho de 1930;
- Argentina – setembro de 1930;
- Brasil – outubro de 1930;
- Guatemala – dezembro de 1930
- Peru – agosto de 1930 e fevereiro/março de 1931;
- Equador – agosto de 1931, outubro de 1931 e agosto de 1932; e
- Chile – junho de 1932.



Revolução de 1930: Vargas sai vitorioso. (Foto de Claro Jansson).

A imprensa, escrita e falada, encarregava-se de divulgá-los para conhecimento da sociedade brasileira, em reforço às ideias opostas de mudanças do quadro institucional.

Por fim, vale salientar, segundo a visão de Fausto (1995), o papel passivo da **classe trabalhadora** na Revolução de 1930, pois tratava-se mais de uma revolta entre frações da classe dominante do que entre esta e a classe trabalhadora. Segundo este autor, não se pode negar que havia inconformismo; porém situá-la como partícipe do

movimento é distanciar a verdade dos fatos. As teses reformistas defendidas pela Aliança Liberal incorporavam pontos de interesse da classe trabalhadora, tais como a defesa da lei de férias, a posição contra o desemprego e a definição de um salário mínimo, entre outros. Isso, por sua vez, colocava os trabalhadores como simpatizantes das ações movidas pelos revolucionários em

questão. Entretanto, tal apoio não os inseria como integrantes da revolução, pois naquele momento não tinham ações definidas e nem esboçavam projetos enquanto classe social.

2.3 FORMAÇÃO DO ESTADO DE COMPROMISSO

Iniciamos esta seção com a seguinte pergunta: a partir de 1930, o Estado continuou a representar, de forma hegemônica, os interesses dos produtores agroexportadores cafeeiros? O que você acha?

Segundo Fausto (1995, p. 252), “o Estado que nasce em 1930 e se configura ao longo da década deixa de representar diretamente os interesses de qualquer setor”. Tal observação é justificada em razão de os atores – novos e velhos – não serem suficientemente fortes para impor uma hegemonia política. Em correspondência, Weffort (1968) afirma que a crise econômica deslocara a burguesia cafeeira do poder; a classe média não tinha condições de assumir o controle do Estado; os tenentes, pelas suas posições radicais, não se constituíram em força política autônoma; e os industriais não tinham forças para impor um padrão segundo seus interesses, diante da dependência do setor cafeeiro.

Estabeleceu-se no país, então, o chamado Estado de Compromisso. Ocorreram mudanças no centro dinâmico do poder, mas manteve-se a solução de compromissos com as forças políticas que o sustentavam, sem que tenha havido uma força maior estabelecida em condições de impor um projeto próprio de desenvolvimento. Em outros termos, o Estado passou a se sujeitar a todos os tipos de pressão política; entretanto, não se subordinou, de forma única, aos interesses de nenhuma força estabelecida. Ao abrigar todo tipo de pressão, tornou-se árbitro do jogo político, ocorrendo que, em determinado momento, encaminhava uma solução, e em outro instante dava outro direcionamento, de acordo com a agenda que se estabelecia. Tornou-se um mediador na recomposição das classes dominantes em torno do poder político estabelecido, diferentemente do período anterior, quando esse poder estava regionalmente estabelecido e baseado em um núcleo econômico cafeeiro.

Os militares, em suas forças constituídas, foram a instituição garantidora da manutenção do Estado de Compromisso, como ponto unificador das várias frações da classe dominante. Para tanto, Vargas desenvolveu ações voltadas a homogeneizar o aparelho militar, afastando do governo o apoio de milita-



res radicais, como os tenentistas. Da mesma forma, apoiou-se nos militares para combater radicalismos de direita – os integralistas – e de esquerda – os comunistas. Procurou dar aos militares a função de sustentação ao governo, como expressou-se o General Góis Monteiro (apud FAUSTO, 1987, p. 138): “O Exército e a Marinha terão que ser, naturalmente, núcleos construtores, apoiando governos fortes capazes de movimentar e dar nova estrutura à existência nacional [...]”. Nestes termos, os militares representavam para a sociedade a esperança garantidora da realização de eleições, bem como constituíam um dos elementos do núcleo articulador e garantidor do Golpe de 37, que instaurou o Estado Novo – regime totalitário – até 1945 no país (SOLA, 1985).

Neste quadro político, o Estado se deparou com maior autonomia relativa para o desenvolvimento de suas ações diante de interesses existentes. Porém, não se pode deixar de registrar que, sob este contexto, o Estado passou a ser influenciado por ideias autoritárias de intelectuais com influência no pensamento político das décadas de 1920 e 1930, como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos. Firmou-se, então, uma ideologia que se tornou funcional para uma estrutura de dominação considerada estadista, tecnocrata e desmobilizadora da participação social e política. Estabeleceu-se a ideologia do Estado como princípio tutelar da sociedade, coordenador das ações empreendidas. O Estado passou a se expressar por meio de uma maior centralização do poder político e pela intervenção na economia.

Segundo Silva (2000), os defensores deste ideário, em termos políticos, avaliavam que uma nação organizada, como a brasileira, requeria um Estado dotado de poder Executivo centralizado, capaz de sobrepor não somente o poder das diversas unidades da Federação, mas também o poder Legislativo e o poder Judiciário. Assim, para tais ideários, a constituição do processo organizacional de uma nação requeria a superação de três obstáculos:

1. o **princípio federativo** (Constituição de 1891) atribuía uma margem de autonomia aos estados federativos que inviabilizava a elaboração de uma política de unidade agregadora dos interesses nacionais e colocava o Executivo submisso aos interesses das oligarquias mais poderosas;
2. existia excesso de importância para as **Assembleias Legislativas** no processo decisório, situação incompatível com os requerimentos de decisões rápidas, pois se processavam discussões intermináveis sob incapacidades técnicas político-partidárias; e
3. a delegação do povo como soberano constitucional na escolha de seus representantes, expressa por meio do **voto nas eleições**, criava condições

para a desorganização nacional, dada sua irracionalidade e incapacidade nos momentos de escolha dos candidatos.

Nesta perspectiva, legitimava-se a estrutura de dominação do Estado em face da presença de elementos que dificultavam avanços econômicos e sociais no país. O Estado – centralizado e autoritário – representava interesses maiores da sociedade, em substituição à representação política cristalizada nos partidos e parlamentos, como enfatiza Silva (2000). Sob essas características, o Estado atendia a objetivos tecnocráticos com a aplicação do saber técnico-científico dos inúmeros conselhos, coordenações e comissões criadas, assim como se mostrava como desmobilizador político, fechando o Congresso e indicando interventores estaduais, decretados no Estado Novo, de 1937 a 1945. Enfim, durante o período Vargas, figurou-se uma ideologia de Estado que tinha como núcleo ideias políticas de pensadores autoritários, que Lamounier (1985 apud Silva, 2000, p. 11) descreve como: “[...] um sistema ideológico orientado no sentido de conceituar e legitimar a autoridade do Estado como princípio tutelar da sociedade”.

Em resumo, o Estado de Compromisso, expressão do reajuste nas relações internas das classes dominantes, correspondeu a uma nova forma de Estado que se caracteriza pela maior centralização em suas decisões. Os quadros dirigentes do Estado abandonaram as fórmulas liberais de participação e decisão, ainda que existisse compromisso com esse propósito, e vincularam-se às ideias autoritárias. O discurso de Vargas em setembro de 1933, segundo Fausto (1987, p.142 e 143), referendou essa posição ao apontar:

[...] a decadência da democracia liberal e individualista e a preponderância dos governos de autoridade, em consequência do natural alargamento do poder de intervenção do Estado, imposto pela necessidade de atender a maior soma de interesses coletivos e garantir estavelmente a manutenção da ordem pública [...].

2.4 NOVA FORMA DE ESTADO COMO CONDIÇÃO PARA A EXPANSÃO INDUSTRIAL: CONEXÃO ENTRE O EPISÓDIO REVOLUCIONÁRIO E A BURGUESIA INDUSTRIAL

O Estado, constituído a partir de 1930 sob o manto do poder centralizado e autoritário, governou, pelo lado político, sem influência hegemônica de qualquer fração de classe, dada a incapacidade de impor rumo ao desenvolvimento. Pelo lado econômico, no entanto, teve a incumbência de administrar os problemas

decorrentes da crise econômica mundial com forte impacto na economia doméstica, em razão da representatividade de seu principal produto – o café – no contexto das atividades econômicas. Essa relação entre política e economia proporcionou ao Estado autonomia relativa de poder para impor, dentro dos limites estruturais dados, uma condução cada vez mais industrializante. Isso não quer dizer que o Estado tenha se transformado no único representante da burguesia industrial, mas significa que, com o atendimento das demandas das diversas frações de classe, direcionava ações em prol da industrialização do país.

Tal observação encontra respaldo nas considerações de Cardoso (1964), o qual demonstra que a burguesia industrial nos países subdesenvolvidos mostrou-se incapaz de formular um projeto de desenvolvimento que primasse pela defesa de seus interesses. Para o caso brasileiro, o autor reporta que, até a década de 1950, o capital industrial se formava na base do empirismo, movendo-se em processo contínuo de adaptação às circunstâncias econômicas nos segmentos que lhe davam maiores lucros. Como a taxa de acumulação era baixa, o volume de lucro não era elevado e a visão empresarial de retorno dos investimentos era de curto prazo, a superação do subdesenvolvimento deveria contar com o apoio maciço de recursos externos ou com a ação dirigente do Estado. Logo, diante da incapacidade de a classe empresarial privada promover transformações estruturais, o Estado delegou para si essa responsabilidade, estabelecendo um programa de desenvolvimento que beneficiava a classe industrial.

Nestes termos, reforça-se a concepção de Fausto (1987, p. 47), de que “o problema das conexões entre a Revolução de 1930 e a burguesia industrial não se esgota com a análise do comportamento da fração de classe no episódio revolucionário, mas tem outras dimensões.” As ações desenvolvimentistas e relativamente autônomas do Estado, voltadas a promover a industrialização, encontraram condições favoráveis. Ao longo dos anos 1930, as ações do Estado voltaram-se para o enfrentamento da crise econômica, cujas medidas para evitar o colapso da economia cafeeira beneficiaram o desenvolvimento industrial. Surgem, nesse período, ideias desenvolvimentistas que elegem o setor industrial como sinônimo de progresso, e ancoram, cada vez mais, medidas de apoio a este setor. Neste sentido, Fausto (1987, p. 50) observa que:

A revolução de 1930, seja sob a forma direta de intervenção da fração de classe, seja sob a forma mediada de uma revolução pelo alto, não foi um movimento que tenha conduzido a burguesia industrial à dominação política. [Porém] isto não elimina certas conexões entre o processo de industrialização e o episódio revolucionário [...].

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**: Historiografia e história. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SOLA, L. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. (org.) **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1985. (Páginas 256 a 282).

Caro aluno, estamos quase no fim da Unidade 2. Agora, para finalizar, só falta você ler o resumo do conteúdo que trabalhamos até este momento e, em seguida, responder às questões das Atividades de aprendizagem. Leia e releia a unidade antes de processar as respostas. Recorra aos tutores sempre que tiver dúvidas e não se esqueça de assistir à Videoaula 2, no AVEA. Bom trabalho!



Resumo da unidade:

Nesta unidade, você conheceu um momento político importante – a Revolução de 1930 –, bem como a instauração de uma nova forma de Estado no Brasil. Na República Velha, que se estendeu até 1930, o Estado figurou como defensor dos interesses agroexportadores cafeeiros, e a política econômica esteve direcionada para a valorização desse produto. Porém, tal direcionamento acarretou contradições, levando o Estado e os demais segmentos da sociedade a assumir os ônus decorrentes. Os anos 1920, em particular, foram um período no qual eclodiram diversos elementos que contribuíram fortemente para a ocorrência do movimento revolucionário. Dentre esses elementos, destacam-se: a pressão da Aliança Liberal, da classe média e dos tenentistas por reformas; o assassinato de João Pessoa; a crise econômica de 1929; a ascensão da burguesia industrial; e os movimentos revolucionários na América Latina. No processo revolucionário, a classe trabalhadora figurou mais como simpatizante do que como ativista, dada a inexistência de ações e projetos de classe. A eclosão do movimento revolucionário juntou forças políticas, novas e velhas, contra o *status quo* vigente, que tomam o poder em 30 de outubro de 1930, instituindo Getúlio Vargas como Presidente da República.

A partir de 1930, implantou-se o Estado de Compromisso no país, com a função de atender a todas as frações de classes sociais existentes, e não mais somente aos interesses agroexportadores cafeeiros. Nesse período, não existia nenhuma fração de classe com condições de controlar o Estado, o que lhe dava maior autonomia relativa para dar direção ao desenvolvimento. Neste contexto, o Estado tornou-se mais centralizador e mais intervencionista, ancorado numa ideologia que lhe constituía como tutor e coordenador da sociedade. Esta ideologia sustentava-se no pensamento político autoritário, que criticava fórmulas liberais de participação política e defendia o saber tecnocrático nos processos decisórios. Este posicionamento de Estado possibilitou uma condução cada vez mais industrializante para o país.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Destaque as ocorrências políticas que justificavam que os interesses econômicos dos produtores agroexportadores fossem representados no Estado no período anterior a 1930.
- 2) Explique as demandas feitas pela Aliança Liberal, pela classe média e pelos tenentistas para a ocorrência de reformas institucionais no país.
- 3) A burguesia industrial e a classe trabalhadora se posicionaram a favor ou contra o movimento revolucionário? Justifique.
- 4) O que significou o Estado de Compromisso na condução dos novos rumos políticos e econômicos do país?





3

ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO: CONSTITUIÇÃO DA BASE INSTITUCIONAL E DA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA SOB PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA

Ao final desta unidade, você deverá conhecer:

- » as funções exercidas pelo Estado e a estrutura institucional criada para o desenvolvimento das relações capitalistas no Brasil após os anos 1930;
- » as formas de expressão da ideologia desenvolvimentista nacional industrializante nos momentos de afirmação do setor industrial;
- » aspectos da gestão da política econômica no período após a Grande Depressão, sob limites estruturais de expansão da base produtiva nacional.

Nesta unidade, você verá uma análise sobre a importância do Estado na construção das bases iniciais da industrialização brasileira, a partir da terceira década dos anos 1900. Neste contexto, o Estado criou um vasto arcabouço institucional para o desenvolvimento de ações nos campos da intervenção, do planejamento, da regulação e da produção. Além disso, você tomará conhecimento da existência de uma ideologia que contribuiu para justificar as ações tomadas em favor do desenvolvimento nacional e, em particular, do setor industrial. Neste propósito, firmaram-se discursos e manifestos, dentre outras formas de expressão na sociedade, que combatiam o livre mercado e defendiam a proteção e o incentivo ao desenvolvimento industrial. Você está pronto para conhecer mais este capítulo de nossa história? Então, sente-se, acomode-se e boa leitura!

3.1 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE NOVAS BASES PRODUTIVAS

Em países de desenvolvimento retardatário como o Brasil, a industrialização não se fez, única e exclusivamente, como o desdobramento natural de uma economia de mercado, tão somente sob o comando do empresário privado. A industrialização, como importante integrante das condições de desenvolvimento, deu-se sob forte ação estatal, com o exercício de funções diversas voltadas à criação de condições para o desenvolvimento capitalista. O Estado colocou-se no limite, além dos horizontes dos interesses dominantes, e tor-

nou-se dirigente de um projeto de transformação capitalista da economia e da sociedade. Neste sentido, avançou no propósito de criar condições não só para sua atuação em áreas consideradas primordiais, mas também para a demarcação de áreas para a expansão do capital privado, nacional e multinacional.

Sob esta perspectiva, as ações do Estado no Brasil, a partir de 1930, ultrapassaram a simples coordenação e inseriram-se nos campos da intervenção e da produção. Como afirma Draibe (1985, p. 20):

[...] O estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista.

No curso desse processo, o Estado assumiu a responsabilidade dos investimentos em infraestrutura e indústria de base, criou condições para a expansão do empresário nacional e estabeleceu bases para a associação com empresas multinacionais, entre outras funções.

Esta tarefa não se fez desconsiderando-se as relações sociais e políticas; ao contrário, o Estado absorveu no seu interior os interesses sociais e criou espaços para arenas políticas, mediados e arbitrados por seus agentes. Adquiriu a capacidade de tomar decisões e fazer articulações com os atores sociais e políticos, não somente em processos construtivos como também em processos que tinham como finalidade tornar frágeis as instituições representativas de interesses e de conflitos. Corroborou a presença do Estado de Compromisso, que atribuía ao Estado a função de árbitro entre os vários interesses dos grupos dominantes que se estabeleciam, sem ferir e sem se afastar desses interesses, sejam dos velhos, derivados da agricultura, sejam dos novos setores, médios urbanos e empresariais industriais (DRAIBE, 1995). Da mesma forma, sustentava-se ideologicamente com base no pensamento político autoritário, que elegeu o Estado como um tutor da sociedade, em face da fragilidade do sistema de representação política nacional (SILVA, 2001).

Em consonância com os propósitos do Estado Desenvolvimentista, Martins (1973) observa que os segmentos burocráticos que se estabeleceram no Estado foram dotados de autonomia e poder decisório para planejar o desenvolvimento capitalista a partir de critérios que atendessem aos interesses que beneficiassem o conjunto da sociedade. Neste sentido, os segmentos burocráticos estabelecidos em diferentes órgãos estatais tornaram-se promotores do desenvolvimento, no lugar de empresários desprovidos de interesses de tomar a frente na montagem e na direção de um projeto desenvolvimentista

de maior alcance para o país. Ao longo do tempo, tal condição possibilitou que o Estado contemplasse um projeto de desenvolvimento capitalista, que ditava forma, conteúdo e ritmo, no sentido de fazer avançar o processo de industrialização no país.

Conforme as análises realizadas por Ianni (1971), Cardoso de Mello (1998) e Fernandes (1975), no período entre 1930 e 1960, foram lançadas as bases institucionais e materiais constitutivas do capitalismo no Brasil, sendo que o Estado foi um partícipe importante. Durante essa trajetória, formaram-se e expressaram-se suas classes fundamentais e construiu-se um Estado capitalista com capacidade dirigente. Nesse contexto, foram colocados desafios comuns para o Estado em estágio de desenvolvimento capitalista retardatário, dentre os quais o de criar condições para a construção de setores produtores de bens de produção e o de promover articulações com outros setores industriais. Tarefas estas, por sinal, executadas sem facilidades, dadas as limitações das fontes de financiamento, a baixa capacitação tecnológica, os obstáculos para transformar a empresa estatal em base para o avanço industrial, entre outros. Não foi sem razão que esse percurso foi feito em meio a sobressaltos, com avanços e paradas, em ritmos diferentes e com base no movimento articulado entre o Estado, o capital nacional e o capital multinacional.

3.2 CRIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DOS APARELHOS INSTITUCIONAIS DO ESTADO NO PÓS 1930

O Estado que emergiu a partir de 1930 modernizou sua estrutura organizacional segundo o princípio de centralização de comando e descentralização funcional. Conformou-se uma estrutura burocrático-administrativa centralizada que serviu de suporte para a adoção de políticas econômicas de cunho nacional. Do mesmo modo, criaram-se novas agências e modernizaram-se outras já existentes, que tinham responsabilidade pública específica para o atendimento das demandas de setores econômicos e de outros segmentos sociais. Esta montagem institucional possibilitou a gestação de políticas que estendiam seu campo de ação para toda a nação, bem como a criação de normas e de instrumentos de ação setorial voltadas à criação de condições para o avanço do capitalismo no Brasil.

No campo da modernização administrativa, foram criados aparelhos com capacidade para aperfeiçoar a racionalização burocrática, sendo referência o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em

1938. Este órgão definia as normas e regras de contratação de trabalhadores para o serviço público; estabelecia critérios operacionais para as compras da administração federal; e se responsabilizava pela elaboração e pelo controle orçamentário do governo. A partir da administração central do DASP, foram criados órgãos correspondentes em nível estadual, como instâncias constitutivas, em nível regional, do poder centralizado do executivo federal.

Nas áreas monetária, creditícia e cambial, ocorreu alargamento de funções e centralização das operações pelos aparelhos estatais. Neste sentido, o Banco do Brasil, criado em 1808 e remodelado a partir de 1930, constituiu a principal instância operacional. Esse banco, além do suporte creditício à economia cafeeira e a outros setores agroexportadores já existentes, passou a agregar novas funções com a criação, em 1937, da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CCAI) e, em 1941, da Carteira de Exportação e Importação (CECIM). Ainda no processo de modernização, criou-se, em 1945, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) com o propósito de executar funções de operações de câmbio, de redescontos e de fiscalização bancária, exercidas, anteriormente, pelo Banco do Brasil.

No campo da regulação e fomento de ramos de produção e comercialização, foram criados órgãos e instituições com objetivos nacionais, com destaque para o Departamento Nacional do Café (1933); o Instituto Nacional do Açúcar e do Alcool (1933); o Instituto Nacional do Mate (1938); o Instituto Nacional do Pinho (1941); o Instituto Nacional do Sal (1941); e o Instituto do Cacau da Bahia (1931). Além desses, outros órgãos foram criados com o objetivo de conceber e articular políticas para atividades setoriais, dentre os quais o Departamento Nacional de Produção Mineral (1934); o Conselho Nacional de Petróleo (1938); o Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939); e o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940).

Na área industrial, foram constituídas comissões com a função de oferecer diretrizes setoriais de desenvolvimento, bem como para responder a problemas específicos. Dentre os arranjos institucionais criados, eram referência: a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico (1940); a Comissão Executiva Têxtil (1942); a Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941); a Comissão Nacional de Ferrovias (1941); a Comissão Vale do Rio Doce (1942); e a Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944), dentre outras estabelecidas.

Além disso, o Estado buscou demarcar áreas de competências de atuação pública e privada; para tanto, elaborou códigos e regulamentações. Nesse sentido,

foram criados: o Código de Água (1934); o Código de Minas (1934); o Código Brasileiro do Ar (1938); o Código de Caça e Pesca (1934); e o Código de Florestas (1934). Além destes, outros foram gestados entre 1930 e 1940, como o Código de Propriedade Industrial e o Código de Obrigações. Para Draibe (1985), a elaboração dos códigos era uma forma de demarcar a soberania do Estado sobre o território nacional, além de servir para definir competências e responsabilidades na exploração das atividades, sob regras definidas.

O Estado também procurou organizar as relações de trabalho no Brasil, por meio da criação de órgãos e de legislação específica nessa área. Neste contexto, foram estabelecidos o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1951), o Departamento Nacional do Trabalho (1932) e o Conselho de Imigração e Colonização (1938), que desenvolveram várias ações, dentre as quais a elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1945. Esta última, como já sabemos, contém definições importantes sobre jornada de trabalho, férias remuneradas, horas extras, regulamentação do trabalho feminino e regras para o trabalho de menores, entre outras, sendo que algumas já haviam sido decretadas em período anterior.



Carteira profissional, uma conquista da classe trabalhadora.

Segundo Draibe (1985), foram criadas outras regulamentações na área social, dentre as quais a legislação previdenciária, que tratava de riscos decorrentes de acidentes de trabalho, prestação de assistência médica, indenização de acidente de trabalho, etc. Da mesma forma, foram definidas regras no campo sindical, com base em um modelo de organização associativa, estabelecido pelo sindicato único e tutelado pelo Estado (reconhecido pelo Ministério do Trabalho). Além disso, foram criadas comissões encarregadas de solucionar os conflitos entre trabalhadores e empresários – a Comissão de Conciliação (1932) e as Juntas de Conciliação e Julgamento (1939) – até a implantação definitiva da Justiça do Trabalho que ocorreu nos anos posteriores.

O Estado também buscou organizar o sistema de informações estatísticas do país. O objetivo, com a implantação de órgãos responsáveis, era padronizar o sistema de coleta de dados, pois nem todas as federações possuíam órgãos estatísticos e nem todos os ministérios mantinham um levantamento de informações, ainda que já existisse a Diretoria Geral de Estatística. O novo arranjo institucional procurou centralizar a estatística, a geografia e a cartografia na

área federal. Sob esta perspectiva, foram criados o Conselho Brasileiro de Geografia (1933) e o Instituto Nacional de Estatística (1934), transformados, posteriormente, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), presente até os dias atuais no país. Como observa Draibe (1985, p. 90):

A esta constelação de organismos executivos e diretivos, de políticas gerais ou setoriais, sobrepuseram-se ainda vários órgãos, de caráter consultivo, normativo ou deliberativo, responsáveis por políticas referentes a grandes áreas da atividade econômica ou a esferas mais abrangentes da ação estatal.

Dentre estes órgãos supranacionais, destacaram-se:

- o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) – criado em 1931 com o objetivo de coordenar medidas de fomento às exportações;
- o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) – estabelecido em 1937 com o propósito de realizar estudos sobre o sistema monetário, a organização bancária e a dívida pública, entre outros;
- o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) – criado em 1944 com o propósito de traçar rumos para a indústria e para o comércio; e
- a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) – estabelecida em 1944 para tratar de questões relacionadas ao planejamento de longo prazo do país.

3.3 TRAJETÓRIA DA CONSTRUÇÃO DE UMA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA INDUSTRIALIZANTE

No período anterior a 1930, desenvolveu-se uma consciência industrializante no Brasil, expressa por afirmações que, segundo Bielchowski (1988), iriam constar no debate dos anos 1930 e 1940. **Três elementos** se destacavam nas afirmações de empresários, intelectuais, políticos e outros representantes:

1. registravam-se **ataques ao livre cambismo**, associados à defesa do protecionismo. Por meio de expressões em tom nacionalista e anti-imperialista, tais atores posicionavam-se contra as políticas do *laissez-faire* e do câmbio livre, que impediam o desenvolvimento industrial;
2. eram feitos duros **ataques ao liberalismo** e solicitava-se a intervenção do governo em apoio à indústria. Afirmavam que o governo brasileiro

Laissez-faire é a expressão-símbolo do liberalismo econômico, e significa dizer que o mercado deve funcionar livremente, sem a interferência do Estado. É parte da expressão francesa, originada no século XVIII, *laissez faire, laissez aller, laissez passer* – “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”.

deveria auxiliar a indústria nascente, pois os governos de diversos países criaram subvenções, juros favorecidos, reforço do crédito, isenções fiscais, entre outros; e

3. **vinculava-se o desenvolvimento industrial à ideia de progresso econômico** do país. Antes de 1930, esta ideia era marginal, mas crescia no seio da vida nacional à medida que a indústria passava a ser mais representativa economicamente em relação à atividade cafeeira.

Segue-se, no período de 1930 a 1945, uma primeira tomada de consciência, mais organizada, da problemática de industrialização por parte de uma elite técnica, civil e militar, que se instalava nas instituições de orientação e de controle implantadas pelo Estado. Obrigados a pensar na solução de problemas ligados ao desenvolvimento nacional, técnicos governamentais passaram a enfrentá-los a partir da defesa de uma maior presença da indústria na estrutura produtiva nacional. Em complemento, surgiram novos elementos ideológicos, extremamente importantes, para colocar em ação o projeto desenvolvimentista, tendo a indústria como parâmetro. Estavam em pauta, segundo Bielschowsky (1985), ideias em favor da implantação de um setor industrial integrado e de um sistema centralizado de recursos para financiamento industrial, além do planejamento estatal como instrumento para enfrentar dificuldades econômicas e do nacionalismo para antepor-se aos interesses externos sobre os recursos naturais.

A defesa de um setor industrial integrado decorria da visão de que produzir internamente insumos e bens de capital constituía requerimento importante para a produção de bens finais. Tal postura visava, conforme o discurso de Vargas em Volta Redonda (RJ), em 1943, possibilitar ao país “[...] arcar com a responsabilidade de uma vida industrial autônoma, provendo as suas urgentes necessidades de defesa e aparelhamento” (apud IANNI, 1971, p. 63). Da mesma forma, crescia a consciência da necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros por meio da criação de bancos voltados ao financiamento de capital fixo para os setores industriais, contando, para tanto, com recursos tributários e de fundos previdenciários para a formação do capital bancário.

Nesse período, articulava-se, também, a concepção de que o Estado se constituísse em defensor dos interesses coletivos da sociedade, com intervenções propositivas em favor da empresa privada. Nessa perspectiva, tomava corpo a ideia do planejamento estatal como instrumento para enfrentar as dificuldades postas pela crise econômica mundial e pelas deficiências estruturais internas. Bielschowsky (1985, p. 294) retrata esta ocorrência: “Manifestações favorá-

veis ao planejamento em apoio à iniciativa privada não constam apenas da Constituição autoritária de 1937. São encontrados também nas Constituições liberais de 1934 e de 1946”. Da mesma forma, firmava-se o sentimento do nacionalismo no seio da sociedade brasileira como forma de proteger o espaço produtivo doméstico dos interesses externos, que tinham a intenção de ocupar espaços na indústria nacional e se apropriar de recursos naturais. Como exemplo, Martins (1976, p. 210) cita o episódio, quando, em fins dos anos 1930, firmou-se uma “[...] aliança entre militares e quadros técnicos na construção das bases de uma política ao mesmo tempo estatizante e nacionalista” no processo de criação da siderurgia nacional.

3.4 EXPANSÃO SOB CONDIÇÕES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RESTRINGIDA: GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E MANUTENÇÃO DAS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS

Em paralelo ao crescimento da conscientização sobre um projeto desenvolvimentista em favor da industrialização, ocorreu um surto significativo de crescimento industrial, proporcionando, assim, uma sustentação real a essa proposição. De acordo com Abreu (1990), após a produção industrial cair 9% entre 1928 e 1930, e permanecer estagnada entre 1931-1932, apresentou significativo crescimento (10% ao ano) no período entre 1932-1939. Assim, ocorre uma reversão do quadro de crescimento entre a produção agrícola e a produção industrial em relação à década anterior, pois, segundo Baer e Villela (1972, p. 123), “[...] a taxa de crescimento da produção industrial nos anos 1920 foi baixa, 2,9% a.a., inferior à da agricultura, 4,1% a.a.”. Em registro comparativo da expansão industrial em relação à agricultura, tais autores observam que o valor da produção industrial passou de 1/5 do total do valor da produção do conjunto das atividades econômicas, para mais de 2/5 desse valor, entre os anos 1920 e 1940. Mesmo considerando os anos da II Guerra Mundial (1939-1945), registros apontavam um contínuo crescimento industrial, 6,7% a.a., apesar das dificuldades características ocasionadas por esse conflito.

Corroboram, neste sentido, as medidas anticíclicas tomadas pelo Estado nos anos 1930, com o intuito de garantir o desenvolvimento da atividade econômica. No enfrentamento dos primeiros anos após a Grande Depressão, a gestão da política econômica mostrou-se ativa, com medidas voltadas a garantir a sustentação da demanda agregada. Para tanto, procurou, em termos da

principal fonte de renda externa, criar condições de manutenção dos preços do café, além de estabelecer regras de plantio, de colheita e de renegociação das dívidas dos cafeicultores. Dessa forma, o governo adquiriu e queimou 70 milhões de sacas de café entre 1931 e 1943; as dívidas contraídas junto ao sistema financeiro nacional pelos cafeicultores até 1933 foram reduzidas em 50% e recontratadas com prazo de pagamento de dez anos; e, em determinado momento, como ocorreu com as safras de 1933 e 1934, foram determinados os percentuais para as colheitas: 40% destruídas, 30% retidas e 30% para livre negociação (ABREU, 1990).

Outras medidas foram adotadas, dentre as quais o maior controle das contas do balanço de pagamentos, elevando-se as restrições externas ao país, levando, como consequência, à queda dos fluxos comerciais e financeiros. Houve momentos nos quais se decretou a moratória para criar condições de renegociar a dívida, bem como houve forte controle cambial sobre a remessa de divisas e a aquisição de produtos importados. A política de desvalorização cambial, adotada em determinado instante, estimulou as exportações e trouxe benefício indireto para o mercado interno, por meio do encarecimento das importações. Em outro momento, diante da política de valorização da moeda, imperou o controle das importações com restrições qualitativas e quantitativas para os produtos externos, reorientando a demanda para o mercado interno. Além disso, outras medidas foram adotadas, como a elevação das tarifas para a importação, a exemplo do que ocorreu até 1934; e, posteriormente, a redução dessas mesmas tarifas, quando as contas externas permitiram aumentar a capacidade de importação. Cita-se, como exemplo, a política cambial flexível desenvolvida entre o período de 1933-1937 para a aquisição de equipamentos industriais após o esgotamento da capacidade ociosa instalada entre 1930-1933, ocorrida no auge da crise pós Grande Depressão.

Além das já citadas, outras medidas adotadas no campo monetário-financeiro resultaram em círculo virtuoso de benefícios para a economia como um todo. A criação da Caixa de Mobilização Bancária, em 1932, possibilitou que os bancos resistissem à crise econômica, por meio da política acomodadora praticada pela Autoridade Monetária. Foram introduzidas várias medidas, dentre as quais as reservas obrigatórias mínimas e o requerimento do depósito de reservas excessivas pelo sistema bancário nacional junto ao Banco do Brasil S. A. Com isso, segundo Abreu (1990), os bancos que se encontravam em dificuldades financeiras puderam ser financiados em momento de falta de liquidez, o que evitou a propagação da crise desse setor para outros segmentos.

No período que se estende de 1933 a 1955, a dinâmica da acumulação passou a se assentar na expansão industrial, porém de forma restringida. A reprodução industrial conta com a força de trabalho e com parte crescente do capital constante, porém sem ter a presença do núcleo fundamental da indústria de bens de produção no país. Neste sentido, Cardoso de Mello (1998, p. 117) afirma que:

[...] a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental de bens de produção que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial.

Neste contexto, o setor industrial ainda dependia da economia cafeeira para sustentar sua capacidade de importação. Nos momentos nos quais as divisas permitiam, elevavam-se as importações de máquinas e equipamentos e, em outros momentos, a expansão da estrutura produtiva ficava limitada, dada a ausência da indústria de bens de produção no país. Esse processo permitiu que o país seguisse a trajetória de industrialização, porém de forma limitada. Superar esta barreira requeria criar condições para instalar a indústria pesada, cujo desejo não dependia somente das condições internas, mas também do contexto internacional.

No âmbito interno, era necessário criar condições para estabelecer um sistema industrial marcado por maciço investimento inicial, que contasse com tecnologia sofisticada e com infraestrutura de energia e transportes, dentre outros, e que dispusesse de recursos financeiros para financiamento, condições essas que o país não possuía naquele momento. O capital industrial doméstico preferia percorrer um caminho que oferecesse menor resistência, destinando seus lucros para oportunidades de investimento de baixo risco. O Estado, por sua vez, com bases fiscais e financeiras frágeis, deparava-se com limitado poder de investimentos, e as inversões realizadas na indústria intermediária – como a siderúrgica – contaram com financiamento externo, concedido pelos EUA por motivos político-militares.

Quanto ao campo externo, no período que antecede a II Grande Guerra Mundial, várias ocorrências de cunho econômico e político inviabilizaram a vinda de grandes empresas multinacionais do setor de bens de produção para o país. Cardoso de Mello (1995) aponta várias razões que desencorajaram a exportação de capitais para outros países, dentre as quais as fortes restrições financeiras, com queda da taxa de lucro e o aumento da capacidade ociosa das empresas no período posterior à Grande Depressão. Da mesma forma, durante tais anos, foram verificados padrões de crescimento nacional autárquicos dos países cujos Estados direcionavam seu crescimento para dentro, financiando a acumulação de capital, com o propósito de melhorar as condições das empresas na concorrência que se processava em nível internacional. Da mesma forma, tais Estados Nacionais restringiram a exportação de capital produtivo pesado para outros países, no propósito de defender as vantagens tecnológicas e reservar de capacidade de acumulação para apoiar o desenvolvimento da indústria militar.

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M. P. (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de políticas econômica republicana – 1989-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 73 a 104).

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Encerramos a Unidade 3! Agora, você deve ler o resumo do conteúdo trabalhado até este momento e, em seguida, responder às questões das Atividades de aprendizagem. Leia e releia a unidade antes de processar as respostas. Recorra aos tutores sempre que tiver dúvidas e não se esqueça de assistir à Videoaula 3, no AVEA. Bom trabalho!



Resumo da unidade:

Nesta unidade, vimos a importância do Estado na construção dos marcos do desenvolvimento capitalista no Brasil, no período pós 1930. Nesses termos, foram evidenciadas ações modernizantes no campo administrativo com a criação do DASP; a reestruturação das funções do Banco do Brasil S.A. nas áreas monetárias e creditícias; a regulação e o fomento dos ramos de produção com a criação de institutos agrícolas para diversos produtos nacionais, bem como industriais, como o siderúrgico, o têxtil, o de combustível e o de material elétrico; a regulação das relações capital/trabalho com base em regras e órgãos que culminaram com a criação da CLT e a implantação do Ministério e da Justiça do Trabalho; a organização do sistema de informação com a criação do Instituto Nacional de Estatística; e uma gama de outros órgãos voltados à coordenação, dentre os quais o CNPIC para a área industrial e o CPE para a área de planejamento. Em paralelo, desenvolveu-se, nesse período, um conjunto de ideias em favor do desenvolvimento nacional, e em particular para o setor industrial. Foram relevantes as expressões contra o liberalismo econômico, em defesa do protecionismo, em favor dos incentivos à indústria, à criação de um sistema industrial integrado e de um sistema financeiro centralizado, além da defesa do planejamento econômico e do nacionalismo.

Vimos, também, nesta unidade, a capacidade do Estado para enfrentar os efeitos da crise provocada pela Grande Depressão de 1929, através de sua gestão de política econômica nos anos 1930. As ações anticíclicas promovidas pela política econômica reativaram a demanda agregada, por meio do apoio ao setor agroexportador cafeeiro (aquisições do excedente do café e renegociação das dívidas), da utilização de política cambial (valorização e desvalorização sob controle quantitativo e qualitativo das importações), da adoção de sistema de proteção à indústria (crédito, tarifas) e de medidas de auxílio ao sistema financeiro (reservas obrigatórias e empréstimos emergenciais). Salientou-se que tais ocorrências processaram-se sob um desenvolvimento industrial restringido, pois existiam barreiras que impediam a instalação do setor produtivo de bens de produção, tais como: baixa capacidade técnica e financeira para suportar grandes investimentos, empresas estrangeiras enfrentando baixas taxas de lucro e Estados Nacionais voltados para a economia interna com o intuito de garantir suas tecnológicas.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Discuta a importância do Estado na construção de novas bases produtivas para o desenvolvimento nacional a partir de 1930.
- 2) Caracterize as principais instituições criadas pelo Estado, postas em termos de órgãos, institutos, conselhos, etc., para a promoção do desenvolvimento do país.
- 3) Evidencie elementos que caracterizaram a ideologia a favor do desenvolvimento nacional e industrializante no Brasil.
- 4) Quais foram as principais medidas adotadas pelo Estado para enfrentar a crise econômica no período posterior à Grande Depressão de 1929?
- 5) Quais foram as restrições internas e externas que impediram, no período de industrialização restringida, implantar a indústria de bens de produção no Brasil?





4

PERCURSO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – 1945/1954: ENTRE A DIREÇÃO CONSERVADORA DE DUTRA E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA DE VARGAS

Ao final desta unidade, você deverá conhecer:

- » as diretrizes da política econômica interna e externa e a matriz do plano de desenvolvimento elaborado na gestão de Dutra; e
- » as características das medidas de políticas econômicas adotadas, a estrutura e os resultados do projeto nacional de desenvolvimento da gestão de Vargas.

Caro estudante, nesta unidade, você tomará conhecimento do registro de dois momentos importantes na formação econômica do Brasil. O primeiro refere-se à gestão de Eurico Gaspar Dutra, de 1946 a 1951, na qual, no período imediatamente ao pós-guerra, tomaram-se medidas de política econômica sem direção definida – passando da ortodoxia à flexibilização no uso dos instrumentos – e de elaboração de um plano de desenvolvimento (Plano SALTE) focado em melhorias infraestruturais, que não foi efetivado. Tal resultado levou alguns analistas a considerarem esse período como de inflexão desenvolvimentista, em comparação com os períodos anterior e posterior ao governo Dutra, ambos sob o governo de Getúlio Vargas. O segundo destaque é dado à gestão de Vargas, de 1951 a 1954, com a exposição de medidas conjunturais e estruturantes. Você verá que foram adotadas políticas econômicas na tentativa de reverter o quadro de instabilidade econômica remanescente do governo anterior. Além disso, trataremos da idealização e do insucesso em implantar um projeto de desenvolvimento nacional autônomo, fundado na constituição doméstica de segmentos infraestruturais e industriais de base. Você está pronto para conhecer esses novos episódios da nossa história? Então, vamos em frente!

4.1 GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO GOVERNO DUTRA



Eurico Gaspar Dutra
governou o país de 1946 a 1951. Fonte: www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/gale.htm.

O governo Eurico Gaspar Dutra ocorreu no período imediatamente ao pós-guerra, sob a constituição de uma nova estrutura regulatória internacional. Em 1944, a Conferência de Bretton Woods estabeleceu o sistema monetário sob a regra do padrão-ouro e elegeu o dólar como moeda internacional de reserva. Seguiram-se outras criações institucionais naquele mesmo período, como:

- o **Fundo Monetário Internacional** (FMI), com o objetivo de zelar os acordos monetários e conceder financiamento aos países que se deparassem com problemas de balanço de pagamentos;
- o **Acordo Geral de Tarifas e Comércio** (GATT), com a função de resolver problemas e promover o comércio internacional; e
- o **Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento** (BIRD), com a função de ajudar os países no esforço de reconstrução (VIANNA, 1990a).

Em paralelo a essa ordem institucional, reinavam, na Europa e na Ásia, processos de reconstrução dos países capitalistas afetados pelo conflito armado mundial, fortemente apoiados pelos Estados Unidos, sob o desígnio do **Plano Marshall**. Com este propósito, a partir de 1947, os Estados Unidos, dentre outras ações, destinaram um montante significativo de recursos a esses países, permitiram a adoção de medidas discriminatórias aos seus produtos, facilitaram o ingresso de produtos externos em seu mercado consumidor e aceitaram acordos cooperativos entre os países afetados pelo conflito.

No Brasil, a gestão da política econômica do Governo foi caracterizada por um marco sem direção definida, com a passagem de uma orientação de maior rigidez de metas monetárias e fiscais para uma maior flexibilidade nos instrumentos de política econômica. Esses traços estão em consonância com a afirmação de Saretta (2000, p. 16), o qual diz que: “[...] a marca característica do governo Dutra em termos de política econômica reside na falta de um programa de ação definido.” Nesta perspectiva, a conotação da política econômica seguiu duas trajetórias, uma considerada ortodoxa, que ocorreu de 1946 a meados de 1949, e outra heterodoxa. Assim, no primeiro período, as ações se voltaram para reduzir o processo inflacionário, diagnosticado como decorrente do excesso de demanda. Essas ações corretivas passaram pela política monetária contracionista, visando reduzir a liquidez da economia.

Seu nome oficial era **Programa de Recuperação Europeia**, mas ficou conhecido pelo nome do Secretário de Estado dos EUA, George Marshall. Dentre os países beneficiados estavam Inglaterra, Alemanha, Itália e França.

Em complemento, adotou-se uma política fiscal austera com o propósito de diminuir os déficits orçamentários. Como resultado, a inflação mostrou-se descendente no primeiro momento, alcançando cerca de 6% em 1948 contra os 15% registrados em 1945.

O segundo período, de orientação não ortodoxa, ocorreu de meados de 1949 a 1951. Esse momento se caracterizou por uma reversão na direção da política da economia, com flexibilização dos instrumentos de política econômica. Para que isso tenha acontecido, Vianna (1990a) aponta, dentre outros motivos:

- a) a proximidade das eleições presidenciais, que provocou forte apelo para o aumento dos gastos da União e dos Estados; e
- b) a liberalização da política de crédito para aumentar a demanda de produtos do setor industrial, que crescia em resposta aos investimentos facilitados pela política de sobrevalorização cambial, facilitadora de importações de equipamentos.

Como resultado, retomou-se o movimento ascendente de crescimento da economia, a partir de 1949 e 1950, com registros de 8,1% e 9,2% respectivamente. Da mesma forma, a partir de 1949, a política de liberalização elevou o déficit público em quase 200% em relação a 1948. Esses números caracterizaram, no final do governo, a retomada do crescimento do processo inflacionário e a recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público (VIANNA, 1990a).

A distinção nos marcos da política econômica interna estendeu-se, também, para a política econômica externa. No início do governo, em 1946, o país adotou uma política cambial liberal, com a abolição das restrições à compra e à venda de dólares, sob regime de câmbio fixo e sobrevalorizado. O objetivo dessa política cambial era atender à demanda contida de matérias-primas e bens de capital para reequipamento da indústria, desgastada com a redução do fluxo comercial durante a II Grande Guerra. Esperava-se, também, que a partir da liberalização das importações de bens de consumo ocorresse uma baixa dos preços industriais no mercado interno, via aumento da oferta de importados. Do mesmo modo, esperava-se que com a medida de liberalização das saídas de capital fosse possível estimular ingressos brutos em proporção significativa no futuro.

No entanto, um problema importante limitava tais pretensões, pois o país contava com grande quantidade de reservas em moeda não conversível (moedas que não fossem o dólar) e em ouro, e pouca quantidade de moeda conversível. Como observa Vianna (1990a), as reservas acumuladas durante a guerra

não permitiram financiar déficits elevados como os observados com a área conversível. Com a redução das reservas em moedas conversíveis, o país começou a sofrer consequências, pois os fornecedores internacionais passaram a suspender a entrega de matérias-primas, produtos finais e equipamentos para o país.

Com a intenção de buscar uma solução para esse quadro, foram adotadas medidas restritivas na área cambial. Passado pouco mais de um ano, as medidas liberais deram lugar às medidas de controle, que se seguiram até o final do governo, em 1951, ainda que, em alguns momentos, essas tenham se flexibilizado. Neste contexto, várias medidas foram adotadas, com destaque para o sistema de contingenciamento à importação, baseado na concessão de licenças prévias para importação, de acordo com as prioridades do governo.

Esse regime possibilitava uma maior coordenação entre a disponibilidade de câmbio e a emissão de guias de importação. O controle das importações, em determinados momentos, tornava-se flexível, respaldado pelo aumento nas receitas de exportação por conta da elevação dos preços do café. A pressão dos importadores levava o governo à maior liberalização na concessão de licenças para importação, que, somada à determinação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, resultava em importações de máquinas e equipamentos para o setor industrial.



II Guerra Mundial: Força Expedicionária Brasileira (FEB) na Tomada de Monte Castelo (1945). Foto de Joel Silveira.

No âmbito das relações internacionais, pairava, nos primeiros anos deste governo, a esperança de que os Estados Unidos dessem assistência financeira (por meio dos bancos oficiais) e instruissem o fluxo de capitais privados internacionais a se direcionarem para o país. Tal expectativa era decorrente da participação do Brasil em favor da nação norte-americana na II Guerra Mundial. Contudo, gradativamente, essa ilusão foi se reduzindo diante das manifestações públicas de que a política externa dos Estados Unidos priorizaria a recuperação econômica dos países capitalistas da Europa e da Ásia, como forma de se antepor à expansão comunista mundial. Sobre este ponto,

Saretta (2000, p. 10) afirma que: “[...] a polarização com a União Soviética levou a uma inflexão marcante da agenda dos interesses americanos na América do Sul, em detrimento daqueles que esperavam por uma ajuda dos norte-americanos”. Por sua vez, os Estados Unidos sugeriam que as necessidades do país devessem ser supridas com fontes de financiamento privadas e com a criação de condições atrativas para a vinda de empresas privadas multinacionais.

Para tanto, o governo brasileiro relaxou as restrições à saída de divisas, em consonância com o projeto norte-americano de constituir, no pós-guerra, uma economia mundial aberta. Entretanto, Vianna (1990a) registra alguns fatores que limitaram a entrada e facilitaram a saída de capitais forâneos:

- 1) o fluxo de capitais privados internacionais permaneceu em níveis reduzidos até meados da década de 1950;
- 2) o objetivo norte-americano voltava-se, principalmente, para o propósito de eliminar as restrições ao comércio mundial;
- 3) um maior movimento de saída de divisas do país, estimulada pela política de apreciação cambial e de maior liberalização de capital; e
- 4) o aumento da remessa de rendimentos dos investimentos produtivos externos presente no país.

4.2 GOVERNO DUTRA: MOMENTO DE INFLEXÃO REDUTIVA DOS ESFORÇOS INDUSTRIALIZANTES PELO ESTADO

No governo Dutra, surgiu um importante documento como projeto de desenvolvimento para o país: o Plano SALTE. Para muitos, esse plano constituiu o primeiro grande momento de planificação econômica do Estado, como aponta Daland (1969), base para um plano de desenvolvimento maior, que ocorreu no governo Juscelino Kubistchek, de 1956 a 1961, intitulado Plano de Metas. Porém, outras avaliações, como a feita por Draibe (1985), apontam que existiram esforços anteriores de planejamento, elaborados na gestão de Vargas, de 1930 a 1945, que devem ser considerados, como o Plano Especial de Obras e Reaparelhamento do Estado (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943). O Plano SALTE, por sua vez, com base no aprendizado gerado com os planos anteriores, expressou maior avanço técnico na elaboração do planejamento do Estado.

O Plano SALTE foi elaborado pelo Departamento de Administração do Setor Público (DASP), em 1948, com vigência de cinco anos, tendo como propósito a realização de investimentos pelo Estado em áreas como transporte, energia, alimentação e saúde. No campo do transporte, pretendia cobrir todas as unidades da federação, com destaque para os programas rodoviários e ferroviários para interligações regionais. Na área de energia, o plano previa recursos

Note que a sigla SALTE é formada pelas iniciais das palavras Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

consideráveis para investimento no subsetor de eletricidade e petróleo. No campo da alimentação, previa melhorias no cultivo de alimentos, com incentivos para a produção animal e de trigo, além de projetos de mecanização, programas de defesa sanitária e ênfase para o sistema de crédito ao setor. No campo da saúde, fixava orientações e verbas para a construção de escolas de saúde pública, institutos e laboratórios, bem como para campanhas contra doenças comuns à época – malária, tuberculose, pestes, lepra, febre amarela. (DRAIBE, 1985, p. 150-153).

A estrutura de financiamento para a execução do Plano SALTE contava com fundos nacionais, dadas as dificuldades de obtenção de empréstimos externos. As economias centrais e seus sistemas financeiros se encontravam em processo de reconstrução por conta dos efeitos da II Guerra Mundial. Logo, existiam dificuldades para as outras economias, que se encontravam fora deste eixo, obterem acesso ao fluxo internacional de capital. Assim, o curso de realização deste Plano dependia das dotações orçamentárias estabelecidas no Orçamento da União e daquelas fixadas pela Constituição para serem cumpridas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Draibe (1985) observa que as dotações orçamentárias provinham de fundos rodoviários, de ações contra as secas nordestinas, de valorização da região amazônica, para aproveitamento de recursos hídricos, entre outras. Além disso, constava no texto explícito a captação de recursos na forma de empréstimo junto ao Banco do Brasil S.A. e por meio da emissão de títulos públicos com tempo específico para resgate, com taxa de juro fixa.

No entanto, alguns analistas defendem que o Plano SALTE não se constituiu como uma tendência ascendente e linear que marcaria o planejamento estatal brasileiro, como ocorreu com o Plano de Metas de JK, da segunda metade dos anos 1950. Isso porque os objetivos do Plano SALTE focaram somente o atendimento às carências de infraestrutura – energia e transporte – apresentadas pelo país. Não houve preocupação com a diversificação e a expansão de novos investimentos nas indústrias de base – siderurgia, metalurgia, química, cimento, etc. –, fossem essas de natureza pública ou privada, bem como não houve programação de investimentos em segmentos produtivos da indústria de base já existente. Neste sentido, Draibe (1985, p. 156) afirma que:

[...] a natureza do Plano Salte indica mais uma inflexão redutiva dos esforços industrializante do Estado no período que vai de 1930 ao final dos anos 50. Isso porque seus objetivos não pretendiam ultrapassar o nível de atendimento das carências mais dramáticas da infraestrutura econômica [...].

Além disso, a base financeira do Plano SALTE evidenciava uma característica estrutural marcante em países com desenvolvimento retardatário: a fragilidade do padrão de financiamento doméstico. O esquema de financiamento mostrava-se restrito, já que mais da metade dos recursos provinha da estrutura tributária vigente, a qual, por um lado, não era progressiva, e, por outro, sofria os efeitos da política de ajuste econômico. Soma-se a este quadro a resistência da sociedade em aprovar qualquer reforma fiscal que viesse a aumentar de forma significativa as receitas públicas, além da tímida melhoria na lei do imposto de renda de 1947, que, de forma modesta, permitiu aumentar a arrecadação federal. Em complemento, a busca de recursos com base na emissão de títulos públicos deparava-se com problemas decorrentes da inexistência de um mercado de capitais institucionalizado, bem como da baixa taxa de juros fixada como remuneração, sob a alegação de evitar possíveis efeitos inflacionários. Neste sentido, Vianna (1990a, p. 16) afirma que “a principal dificuldade do Plano SALTE foi a inexistência de formas de financiamento definidas. [...] Aprovado no Congresso apenas em 1950, o Plano SALTE teve implementação fragmentária e foi oficialmente abandonado em 1951.”

Evidências críticas podem ser encontradas no registro de declarações da classe empresarial, na segunda Conferência das Classes Produtoras – II CONCLAP –, realizada em julho de 1949, em respeito ao programa do Governo. Em documento intitulado Conferência de Araxá, Draibe (1985, p. 161) resume, em poucas palavras, as limitações do programa governamental, a partir de sugestões dos empresários para o desenvolvimento industrial:

Entre suas recomendações estava a defesa da [...] criação das indústrias de base e produtoras de matérias-primas essenciais, visando ao desenvolvimento industrial mais rápido, com prioridades a serem dadas à produção siderúrgica e à fabricação de maquinário nacional. Finalmente, sugeria ao governo o estabelecimento de uma política clara de atração do investimento privado estrangeiro [...].

Enfim, a classe empresarial sinalizava em seus discursos a necessidade de inclusão de itens programáticos, além da modernização infraestrutural – energia e transportes. Nestes termos, a criação das indústrias de base e de bens de capital e a associação com capitais estrangeiros deveriam ser incluídas no projeto desenvolvimentista do país, em plena sinalização de áreas faltantes no planejamento estatal.

4.3 SEGUNDO GOVERNO VARGAS: DA ELABORAÇÃO À RESISTÊNCIA NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROJETO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA

No início do segundo mandato de Getúlio Vargas, em 1951, retoma-se a aspiração de fazer da industrialização o caminho para o país ter mais autonomia em suas decisões. Neste sentido, define-se um projeto econômico e social de desenvolvimento capitalista mais profundo, complexo, abrangente, ambicioso e integrado, desde o início dos anos 1930. Este projeto não se expressou de maneira formal – diretrizes, metas, instrumentos –, como ocorrera em documentos do governo anterior (Plano SALTE, de Dutra) e do governo posterior (Plano de Metas de Juscelino Kubitschek). Por outro lado, a direção política deste projeto procurou considerar que os obstáculos que travavam o desenvolvimento nacional deveriam ser pensados e superados de forma orgânica e integrada. Esta postura era diferente dos projetos anteriores, que procuravam dar respostas às questões importantes, porém sem integração entre as partes.

Para que o plano obtivesse êxito, o desenvolvimento capitalista no Brasil deveria se pautar por **cinco eixos**. Draibe (1985) evidencia os eixos norteadores:

- 1) **desenvolvimento industrial** a partir de um bloco de inversões públicas e privadas em infraestrutura e indústria de base, reservando à empresa estatal um papel estratégico de desenvolvimento;
- 2) **desenvolvimento da agricultura** com base em ação estatal na melhoria das técnicas, mecanização e financiamento, bem como no sistema de armazenagem e comercialização;
- 3) avanços na **redistribuição de renda** com base no controle dos preços dos alimentos e em melhorias no sistema de transporte de massa;
- 4) **organização de um sistema de financiamento** pautado pela criação de bancos estatais (um central e vários regionais) que contassem com recursos de base tributária, dentre outros, com o propósito de financiar investimentos públicos e privados; e
- 5) **articulação com a economia internacional** pautada por critérios e condições para receber capitais estrangeiros, bem como para remeter lucros ao exterior.

Os termos desta visão desenvolvimentista foram apresentados na Mensagem Programática de 1951, enviada ao Congresso Nacional. Essa Mensagem definia os condicionantes para a expansão da infraestrutura em energia elétrica, petróleo e seus derivados e carvão. Para a **energia elétrica**, propunha a expansão na geração, a ampliação e a modernização da distribuição, além da revisão das tarifas e dos contratos de concessão, sob a constatação de que a oferta de energia deveria preceder e estimular as demandas setoriais. Tais orientações foram retomadas no Plano Nacional de Eletrificação de 1954, projeto voltado à duplicação da oferta de quilowatts, à organização do sistema de transmissão e ao estímulo à criação da indústria pesada de material elétrico.

No que diz respeito ao **petróleo**, a orientação voltava-se para o desenvolvimento de pesquisa, industrialização e armazenagem de refinados, com destaque para a construção e a expansão de refinarias. Além disso, a Mensagem criou condições para a elaboração do Programa do Petróleo Nacional, documento indicativo da criação da Petrobras, em fins de 1951.

Por fim, outra prioridade energética era o **carvão mineral**, dada a necessidade de consumo para o transporte ferroviário e para a indústria siderúrgica. Melhorias na extração, na industrialização e no transporte do carvão constituíam os focos de inversão. Esta orientação gerou bases para a criação do Plano do Carvão Nacional, de agosto de 1951, cujos projetos destinavam-se: à mecanização de minas; à lavagem e beneficiamento de minérios; à instalação de parques carvoeiros; à criação de indústrias relacionadas; e ao investimento em pesquisa e desenvolvimento (DRAIBE, 1985).

A Mensagem de 1951 estipulava significativos investimentos para os segmentos infraestruturais de transportes e de comunicações. Isso porque se apontava a precariedade do primeiro em integrar regiões, e havia a consciência de que, sem os serviços do segundo, a vida econômica e social do país não poderia se desenvolver. Para os **transportes**, estavam em pauta a expansão, a integração e a consolidação das redes de transportes – rodoviário, ferroviário, aéreo e portuário. Para o **setor de comunicações**, previa-se a modernização dos serviços de correios, telégrafos e telefonia, para gerar maior unificação nacional e para ampliar a indústria nacional de equipamentos de comunicações e transmissões. Essas recomendações foram de grande valia para a elaboração do Plano Postal-Telegráfico e do Plano de Distribuição e Atribuição de Concessão de Televisão, elaborados em 1952.



Vargas exhibe a mão suja de **petróleo**.

Segundo Draibe (1985, p. 191), a Mensagem de 1951 indicava os setores e os ramos industriais que deveriam ser objeto de desenvolvimento a partir de intervenção estatal, dentre os quais: “[...] ferro e aço, indústria química pesada, indústria de equipamento e material ferroviário; indústria elétrica pesada; equipamentos e material para serviços de comunicações, indústria automobilística e indústria de construção naval”. Para alcançar as metas para o **ferro**, encontrava-se em pauta a duplicação da capacidade produtiva da Cia. Vale do Rio Doce. Da mesma forma, para atingir as metas do **aço**, previam-se investimentos estatais na Companhia Siderúrgica Nacional e apoio a inversões privadas, como na empresa siderúrgica Acesita e na instalação da empresa Mannesmann. Para a **indústria química pesada**, previa-se a produção de componentes básicos – como ácido sulfúrico, enxofre e álcalis –, no sentido de impulsionar a produção de fertilizantes, fármacos, entre outros. Também estava em pauta o propósito de instalar “[...] a grande indústria de transportes – abrangendo a automobilística, a fabricação de locomotivas e equipamentos ferroviários, a construção naval, em escala mais modesta a produção de material e equipamento para o transporte aéreo [...]” (DRAIBE, 1985, p. 192).

A esta Mensagem somou-se, em maio de 1952, o Plano Geral de Industrialização, elaborado pela Comissão de Desenvolvimento Industrial, que continha condições básicas para a expansão produtiva em três grandes áreas: indústria de infraestrutura, indústria de base e indústria de transformação. Essas áreas encontravam-se sob regime de incentivos governamentais e órgãos encarregados de aprovação e execução – Poder Legislativo, Ministério da Fazenda e Banco do Brasil S.A. Dentre as condições básicas, estavam presentes:

- políticas de isenção de tarifas, de impostos e de proteção aduaneira;
- política cambial definidora de prioridades nas licenças de importação;
- medidas definidoras de reserva de mercado, de remessa de lucros, de juros e de dividendos para o exterior; e
- medidas de concessão de crédito, além de outras de cunho financeiro.

Vale destacar, também, que dentro deste projeto estruturante de desenvolvimento encontrava-se o trabalho realizado pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU). Esta comissão, instalada em abril de 1951, foi sugerida pelo governo brasileiro ao norte-americano, com o propósito de realizar estudos no sentido de potencializar o desenvolvimento nacional. A eleição dos pontos de estrangulamento nos setores de energia e de transportes recebeu particular destaque nesses estudos. Segundo Draibe (1985), entre 1951 e 1953, a CMBEU

elaborou 41 projetos prioritários, cujos investimentos totais foram estimados em 21,9 bilhões de cruzeiros, sendo que 60% dos projetos eram para transportes, 33% para energia e 7% para outros segmentos. Constava, também, entre suas atribuições, a obtenção de financiamentos para a realização dos projetos. Assim, no âmbito externo, auxiliava no encaminhamento dos projetos junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e ao Banco de Exportação e de Importação dos Estados Unidos (EXIMBANK). No contexto interno, sugeria a criação de tributos (sobre a renda e sobre lucros não distribuídos) e de um banco de financiamento de longo prazo, entre outras medidas.

No projeto de desenvolvimento em pauta, estava clara a intenção do governo Vargas em dar continuidade ao projeto de industrialização nacional, com investimentos infraestruturais e a criação de indústrias germinativas. O salto para a industrialização fundamentava-se na criação de novos blocos industriais e, em particular, na constituição do setor pesado de bens de produção, sob liderança da empresa pública e com participação da empresa nacional. Segundo Draibe (1985, p. 184), “[...] o projeto de industrialização varguista conferiu à grande empresa estatal um papel nuclear, nas áreas de novas inversões, responsáveis por fortes impactos dinâmicos sobre a empresa nacional”. O capital externo não estava excluído, apenas figuraria como complemento de um projeto maior nacional-desenvolvimentista. Com relação ao direcionamento dado ao capital estrangeiro neste projeto, Fonseca (1989, p. 411) afirma que:

[...] Vargas [...] afirmava a disposição de regulamentar o capital estrangeiro e a remessa de lucros muito além das expectativas norte-americanas. As inversões estrangeiras deveriam direcionar-se às áreas definidas pelo governo como prioritárias, e julgava inoportuno assegurar às indústrias de fora as mesmas vantagens concedidas às nacionais [...].”

Havia claro entendimento acerca do esgotamento da industrialização de bens de consumo não duráveis e de que a constituição do setor de bens de produção dinamizaria a industrialização do país, uma vez que havia dependência dos produtos desse setor. Neste contexto, a estratégia varguista direcionava-se para promover o processo de substituição das importações, a partir do alargamento nacional do setor produtor de bens de produção. Uma vez alcançado este objetivo, o país teria maior autonomia decisória sobre o rumo e o ritmo a ser empreendido em sua estrutura produtiva. Destacava, para tanto, a importância da empresa estatal, dando força, segundo Arend (2009, p. 128), aos “[...] empreendimentos estatais como a criação da Petrobras, o projeto Eletrobrás, o início das operações da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Nacional de Álcalis e da Companhia Vale do Rio Doce [...]”. Contava, ainda,

neste processo, com a criação de outra empresa estatal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, na função de órgão centralizador de recursos públicos para financiamento dos empreendimentos nas áreas de infraestrutura e indústria de base (OLIVEIRA, 1980).

Para levar adiante o projeto, o governo Vargas dependia de fontes de financiamento externo, dados os limites de capacidade de financiamento interno. Dentre esses limites, encontrava-se a orientação conservadora do Congresso para buscar recursos externos ao invés de promover reformas fiscais e financeiras que viessem a diminuir a dependência externa. A respeito desta orientação de captar recursos externos, pode-se dizer que havia clara preferência pela demanda de recursos por meio de empréstimos e financiamentos de agências públicas – BIRD e EXIMBANK – em vez de abrir espaço para investimentos diretos externos em áreas de essencialidade estratégica nacional.

O Plano demonstrava, claramente, um conteúdo nacionalista e passou a despertar resistência do capital privado estrangeiro e das agências internacionais de financiamento. Conforme Bastos (2001), o governo dos Estados Unidos encarregou-se de exercer influência sobre as agências de financiamento multilaterais, no sentido de inviabilizar o projeto em pauta. A orientação americana era de que a cooperação financeira internacional somente seria possível quando os investimentos privados diretos externos não tivessem interesses em regiões periféricas. Seguindo esta orientação, Arend (2009) observa que o marco institucional oficial alinhava-se aos interesses das empresas multinacionais de se consolidarem mundialmente e enfraquecerem os centros de decisões internas dos países que buscavam firmar sua autonomia decisória.

A eleição do republicano Dwight Eisenhower para a Presidência dos Estados Unidos, em 1952, em substituição ao democrata Harry Truman, reforçou a posição contra as pretensões do governo brasileiro. Esse governo seguiu uma orientação de política de linha dura com relação àqueles governos dúbios, nacionalistas ou com restrições ao capital estrangeiro, dentre os quais o Brasil. Em complemento, deixava claro que a melhor estratégia de desenvolvimento para o Brasil encontrava-se na internacionalização do mercado interno, por meio da liberalização dos investimentos diretos de empresas multinacionais e por demandas de empréstimos ao mercado financeiro privado internacional. Segundo Arend (2009), estava fora dos planos políticos norte-americanos qualquer ajuda financeira por intermédio das agências multilaterais, para reforçar estratégias nacionais de desenvolvimento na América Latina. Nestes termos, não é sem razão que o Brasil recebeu apenas US\$ 63 milhões – 12,6%

do total dos US\$ 500 milhões solicitados para financiar os projetos da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU) –, o que comprometeu as pretensões desenvolvimentistas do governo Vargas e colocou fim aos trabalhos da CMBEU (FONSECA, 1989).

4.4 POLÍTICA ECONÔMICA VARGUISTA: A BUSCA DE ESTABILIDADE PARA AUXILIAR NA IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS INDUSTRIALIZANTES

As ações iniciais do Governo Vargas na área econômica estavam voltadas para o enfrentamento dos problemas econômicos herdados do Governo Dutra em relação à debilidade das finanças públicas e ao ascendente processo inflacionário. Como observa Vianna (1990b, p. 123):

[...] na primeira fase, haveria a estabilização da economia, o que, na visão ortodoxa das autoridades econômicas de então, consistia fundamentalmente em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e dessa forma, acabar com a inflação.

Posteriormente, seguiu-se a direção da política econômica na expectativa de melhorias nas receitas cambiais e na aceitação dos pedidos de financiamentos externos para levar a cabo o projeto de desenvolvimento de infraestrutura e de indústria de base para o país. Nesta perspectiva, esperava-se que o êxito da gestão da política econômica do primeiro momento criasse melhores condições para as realizações propostas no segundo momento de governo, dado que o quadro tornaria “[...] possível a articulação e hierarquização de forças políticas e interesses divergentes em torno da ação governamental” (VIANNA, 1990b).

Inicialmente, foram realizados esforços voltados à redução do processo inflacionário a partir da visão de que ele decorria do excesso de liquidez em descompasso com a oferta relativamente inelástica de produtos no mercado interno. A liberalização das importações por meio da concessão de licenças para compras externas inseriu-se no conjunto das medidas tomadas. A entrada de produtos de origem externa era justificada pelos seguintes fatores: (a) persistência de pressão inflacionária interna e de recorrente propensão a importar; (b) abastecimento precário do mercado interno pelos produtos importados; (c) perspectiva decrescente de escassez internacional de matérias-primas e equipamentos importáveis; (d) expectativa favorável da evolução das exportações

dos principais produtos; e (e) posição cambial favorável. Além desses, soma-se outro fator, (f) o temor de que a Guerra da Coreia se transformasse em novo conflito mundial, trazendo, como trouxera a II Grande Guerra, dificuldades no abastecimento dos produtos essenciais externos (VIANNA, 1990b).

No curso da liberalização das importações promovidas em 1951, o país começou a caminhar rumo à crise cambial que se manifestou em 1952. Outras ocorrências geraram dificuldades para o cumprimento das obrigações externas. A política cambial de taxa fixa sobrevalorizada, associada com a liberalização de licenças para importar, elevou o valor das importações, não acompanhada do movimento gerador de divisas provocado pelas exportações. A crise na indústria têxtil mundial levou à queda na demanda por exportação de algodão, e a retração na compra de outros produtos exportados, com exceção do café, afetou as receitas cambiais. Da mesma forma, gastos maiores com a aquisição de trigo importado e as despesas adicionais com fretes elevaram os gastos com divisas. A indústria nacional, por sua vez, aproveitou-se da política cambial praticada para adquirir máquinas e equipamentos. Além disso, ocorreu retração do ingresso no capital externo, seja na forma de financiamento, seja como em investimento produtivo. Tal quadro levou o país a um colapso cambial, gerando atrasos comerciais acumulados na ordem de US\$ 600 milhões, fazendo com que o Brasil tomasse emprestado US\$ 300 milhões junto ao EXIMBANK, com condição de pagamento em três anos, para saldar seus compromissos.

Com o objetivo de melhorar as contas do balanço de pagamento, foram elaboradas, no início de 1953, novas regras cambiais por meio da Lei n. 1807. Segundo Vianna (1990b), instituiu-se no país um sistema de taxas múltiplas de câmbio, tanto para as exportações como para as importações. Do lado da oferta – exportações – havia três taxas: a fixa, a flutuante e a de mercado. A taxa fixa do mercado oficial era aplicada a mais de 85% das exportações, embora limitada a três produtos: café, cacau e algodão. As taxas flutuantes eram para os demais produtos exportados e apresentavam diferentes proporções, 15%, 30% e 50% da taxa oficial. Além dessas, havia a taxa de mercado livre, aplicada nas transações financeiras.

Links



Você pode conhecer o texto da Lei 1807, de 1953, no *site*: www.jusbrasil.com.br/legislacao/128790/lei-1807-53.

Do lado da demanda – importações –, existiam duas taxas de câmbio. A primeira constituía a taxa de câmbio oficial, determinada pelo governo e utilizada para as importações consideradas essenciais, equivalente a $2/3$ do valor total das importações. A segunda taxa provinha de determinação estabelecida pelo mercado livre, aplicada ao restante das importações e às remessas financeiras.

O desempenho negativo das exportações, a forte redução das importações e o acúmulo de atrasados cambiais levaram o governo a criar a Instrução 70 da SUMOC, em fins de 1953, que trouxe novas e importantes mudanças na área cambial. Dentre as medidas adotadas, figuravam novas classificações cambiais. As importações foram reclassificadas em cinco categorias compostas por grupos de produtos, sendo que as categorias I, II e III absorviam mais de 80% da oferta total. As exportações não sofreram mudanças maiores. No conjunto, as taxas múltiplas de câmbio permitiram a realização de amplas desvalorizações cambiais e a manutenção de uma política de importação seletiva, onerando certos produtos e favorecendo a aquisição de outros. Neste contexto, imperaram critérios de essencialidades como forma de proteção à indústria nacional. Os resultados apontaram para a recuperação das exportações, e as importações ficaram no mesmo nível de outrora.

Na área das finanças públicas, a política econômica ortodoxa contraiu as despesas governamentais e, em paralelo, realizou esforços para a elevação da arrecadação fiscal. Dentre os cortes de gastos governamentais, citam-se os investimentos públicos, cuja participação na formação bruta de capital do país passou de 28,4% em 1950 para 20,3% em 1951. Por outro lado, a arrecadação governamental mostrou-se 42% superior em 1951 em relação a 1950. Com base nesta combinação, segundo Vianna (1990b, p. 129), “[...] o déficit foi significativamente reduzido e levou ao primeiro superávit global da União e dos estados desde 1926”.

Na área monetária, por sua vez, a política adotada não foi ajustada segundo a linha da política fiscal. A política creditícia do Banco do Brasil moveu-se em contradição à orientação da política monetária ortodoxa, pretensamente desenhada para combater a inflação. A multiplicidade de funções desse banco – como banco comercial, disputando espaço no mercado com outros bancos; e como Autoridade Monetária, com o atributo de controlar a liquidez da economia – e os interesses de crescimento das atividades bancárias do seu presidente, Ricardo Jafet, levaram a expansão do crédito às atividades econômicas. A elevação do processo inflacionário não foi revertida, e os números seguiram a tendência ascendente do governo anterior, sendo referência as variações anuais dos preços ao consumidor no Rio de Janeiro, capital do país à época, postas

em termos de 12,1% em 1951 e 17,3% em 1952. A dificuldade do governo em administrar o quadro social resultou em questionamento público, por meio de manifestações contrárias à não realização das promessas feitas na época da campanha eleitoral. Durante a greve de trabalhadores em São Paulo, ocorrida em março de 1953, trezentos mil trabalhadores ficaram parados em sinal de protesto. Da mesma forma, no âmbito político, ocorreu a derrota do candidato da situação, em São Paulo, para o opositor Jânio Quadros, político sem sustentação partidária, mas apoiado pelas elites, pela classe média e pelo operariado.

A reforma ministerial e o rearranjo político realizados objetivavam criar condições para obter ganhos políticos e econômicos. Contudo, encaminhamentos políticos e ocorrências econômicas não previstas contribuíram para deteriorar as expectativas formadas. Para diminuir o desgaste político, o Governo autorizou o aumento de 100% no salário mínimo, quando estudos apontavam 53% como necessário. Em paralelo, registraram-se problemas na área do principal produto de exportação – o café –, dentre os quais: expectativas de geada em áreas produtivas, produção de outros países acima do esperado e deslocamento de compras dos Estados Unidos para outros países. Em 1953, o indicador de crescimento da inflação e a taxa de crescimento do PIB indicaram um quadro econômico deteriorado. A respeito disso, Vianna (1990b, p. 143) observa que “[...] a inflação avaliada pelo IGP-DI deu um saldo, do patamar anterior de 12% para 20,8%. [...] o PIB apresenta crescimento de apenas 2,5%, bem inferior ao dos anos anteriores, desde a recessão de 1947”.

O ano de 1954 constituiu o último ato da crise, cuja dimensão econômica se transformou em crise política. Os interesses econômicos entre diversos segmentos sociais não se materializaram com a gestão de Vargas e contribuíram



Carlos Lacerda ferido após o episódio conhecido como “crime da Rua Toneleros”.

para a conspiração contra ele. O projeto de implantação de reformas infraestruturais e de indústria de base contemplava expectativas empresariais, e a impossibilidade de levá-las a cabo conduziu à frustração e reacendeu a oposição ao governo em quadro de adversidade econômica. As medidas econômicas de correção de rumo, como o fim da liberalização das importações e a introdução de um controle de importação seletivo por meio de taxas múltiplas de câmbio, seguidas de desvalorizações cambiais, desagradavam às classes produtoras.

Os exportadores de café, diante da redução da venda de seu produto, do clima de geada que reduziu as safras e da resistência do governo em aumentar os preços mínimos estabelecidos,

engrossavam o coro dos opositoristas. Os trabalhadores, que, inicialmente, formaram uma forte base aliada na eleição presidencial de 1950, demonstraram descontentamento em vários momentos, ainda que tenham sido tomadas medidas de apaziguamento, porém com efeitos na deterioração do quadro econômico. Seguiu-se a frustração da classe média urbana, afetada pelo crescente processo inflacionário que corroía seus ganhos, e impressionada com as denúncias de corrupção no governo. Além desses, outros fatos se somaram, como a tentativa de assassinato de Carlos Lacerda, líder político da oposição, sob a acusação de ato planejado pelo governo. Diante da falta de apoio dos diferentes segmentos sociais e políticos, o isolamento de Vargas o levou a cometer o ato extremo de suicídio, em agosto de 1954.

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

SARETTA, F. **Política econômica brasileira (1946-1951)**. Araraquara: UNESP - Laboratório Editorial, São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 105 a 122).

VIANNA, S. B. **Dois tentativas de estabilização**: 1951-1954. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 123 a 150).

Caro aluno, chegamos ao fim da Unidade 4. Agora, você deverá realizar a leitura do resumo do conteúdo que vimos aqui. Em seguida, responda às questões das Atividades de aprendizagem. Esse exercício o ajudará a identificar os pontos que ainda não estão muito claros e contribuirá para a construção do seu conhecimento. Se você tiver dúvidas, recorra aos tutores. E, por fim, não esqueça de assistir à Videoaula 4, no AVEA. Bons estudos!



Resumo da unidade:

Nesta unidade, vimos alguns acontecimentos econômicos relevantes para a formação econômica do nosso país, ocorridos em dois momentos distintos no imediato pós-guerra: os governos Dutra e Vargas. No Governo Dutra, de 1951 a 1954, ocorreu, num primeiro momento, uma direção conservadora da gestão da política econômica. Em momento posterior, foram adotadas medidas liberalizantes, mas sempre acompanhadas pela neutralização da ação econômica estatal em relação à trajetória perseguida na primeira gestão do governo Vargas, 1930-1945. As medidas tomadas não resultaram em efeitos positivos para a economia, pois a inflação se manteve elevada, o déficit público estava em nível superior ao dos anos anteriores e a liberalização cambial não resultou em ingresso de capitais. A expectativa de que os Estados Unidos viessem a realizar um Plano Marshall de ajuda aos países latino-americanos, a exemplo do que estavam fazendo para a Europa e a Ásia, mostrou-se frustrante. O conselho norte-americano de proceder a uma maior abertura da economia para que capitais privados forâneos fossem introduzidos no país, mesmo que relativamente seguida, não se concretizou, dado o momento de reconstrução da economia mundial em áreas afetadas pelo conflito bélico. A preocupação desenvolvimentista esteve presente nesse governo por meio do Plano SALTE, com foco em melhorias infraestruturais – energia e transportes –, porém com resultados pífios. Avaliações desse período apontaram como motivos de sua não concretização, a falta de um padrão de financiamento e a não preocupação com a diversificação e expansão de novos setores industriais.

O segundo governo, de Vargas, 1951-1954, foi marcado por esforços iniciais voltados à estabilização econômica em decorrência da deterioração do quadro procedente do governo anterior. Medidas contra a inflação, esforços para reduzir o déficit público e esforços para melhorias nas contas do balanço de pagamentos marcaram sua agenda. Se a inflação mostrou resistência em baixar e as contas externas não corresponderam às expectativas criadas, o déficit público, por sua vez, foi reduzido, sendo registrado, em certo momento, um número até então não verificado nos últimos tempos. Merecem destaque as medidas adotadas na área cambial, em 1953, como a Lei n. 1807 e a Instrução 70, voltadas à implantação de taxas de câmbio múltiplas, dentre outras medidas. O propósito desta reforma foi controlar as importações por meio de paridades distintas, com critérios de seletividade, e estimular as exportações, tanto de produtos com representatividade, quanto daqueles que eram considerados onerosos.

Nesta unidade, foi dado particular destaque ao projeto nacional de desenvolvimento, que previa a construção de segmentos infraestruturais e de indústrias de base, marco histórico importante da gestão de Vargas, com firme propósito de possibilitar maior autonomia e independência nas decisões econômicas do país. Este projeto, expresso em várias mensagens do governo e em planos, não foi viabilizado em face da não concessão de recursos externos pelas agências multilaterais de desenvolvimento. No contexto dessa restrição, encontravam-se os interesses políticos internacionais, comandados pelos Estados Unidos, que impossibilitavam o país de impor rumo próprio ao seu desenvolvimento, dado que os capitais forâneos eram considerados coadjuvantes e não atores principais do processo.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Quais foram as principais medidas de política econômica adotadas pelo governo Dutra em busca da estabilidade econômica interna?
- 2) Descreva, de forma sucinta, aspectos concernentes às relações internacionais no Governo Dutra.
- 3) Apresente as principais características do Plano SALTE e aponte se ele obteve ou não êxito na concretização de seus objetivos.
- 4) Apresente as principais medidas adotadas pelo governo Vargas no propósito de alcançar a estabilidade econômica.
- 5) Quais eram os objetivos presentes no projeto nacional desenvolvimentista de Vargas?
- 6) Quais foram as razões que levaram o projeto nacional de desenvolvimento de Vargas a encontrar resistência política para ser implantado?





5

ECONOMIA BRASILEIRA EM MEADOS DOS ANOS 1950: O GOVERNO JK E SUAS BASES ESTRUTURAIS

Ao final desta unidade, você deverá apresentar conhecimento sobre:

- » as bases estruturais do Plano de Metas;
- » as diretrizes da política de desenvolvimento empreendida;
- » a formatação das políticas econômicas empreendidas;
- » os resultados alcançados; e
- » as conjunturas políticas e internacionais desse período.

Caro aluno, nesta unidade você agregará conhecimento sobre o desenvolvimento da economia brasileira no período de 1956 a 1960. Esses anos foram marcados por um forte processo de desenvolvimento industrial, sustentado em um programa – o Plano de Metas –, sob o governo de Juscelino Kubitschek. Nesse período, foram realizados investimentos nas indústrias de bens de capital, de consumo duráveis e intermediários; nas áreas de energia e transporte; e também na construção de Brasília. Esse programa de desenvolvimento contou com um desenho institucional no qual estavam descritos os objetivos, as áreas, as metas, os instrumentos e sua coordenação. Os resultados apresentaram, ao fim e ao cabo, modificações substanciais, tanto em termos de quantidade como de qualidade na estrutura produtiva do país.

5.1 AS BASES ESTRUTURAIS DO PLANO DE METAS: OBJETIVOS E METAS

É no governo de Juscelino Kubitschek que foi elaborado o Plano de Metas, considerado, até esse momento, a proposta com maior densidade em favor da industrialização do país. O Plano expressava como objetivo principal, segundo Lessa (1981, p. 27), a intenção de “[...] construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a essa estrutura”. Buscava, em continuação ao processo de substituição de importações do governo anterior, construir uma estrutura industrial que contasse com indústrias fornecedoras de equipamentos e insumos, bem como indústrias transformadoras de produtos finais, em ação integrada dos elos – *a montante* e *a jusante* – das cadeias produtivas. Condições objetivas e subjeti-



Juscelino Kubitschek de Oliveira, presidente de 1956 a 1960.

vas favoráveis estimulavam decisões em favor da execução do plano proposto. Como apoio, havia a consciência de que os problemas estruturais na base produtiva impediam o crescimento econômico, e havia também a pressão empresarial para a criação de uma estrutura que possibilitasse a integração entre os setores produtivos.

Contribuíram para a execução deste Plano, programas de desenvolvimento elaborados até meados dos anos 1950 pela Comissão Mista Brasil e Estados Unidos (CMBEU) e o Relatório do Grupo Misto da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Em consonância, Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 176) afirmam que: “O PM (Plano de Metas) era um plano quinquenal, e a maioria de seus projetos estava baseada nos diagnósticos e definições da CMBEU e dos programas CEPAL/BNDE”.

Dentre as contribuições da CMBEU – apesar da frustração dos (com os) resultados alcançados pelo seu programa – figurou a criação de um banco de desenvolvimento. A criação do BNDE, em 1952, provém desta sugestão, e as atribuições de gerir fundos de recursos arrecadados do setor público para financiar programas de investimentos foram de grande valia na execução do Plano de Metas. O Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE apontou o desempenho de vários setores, os pontos de estrangulamento e as áreas prioritárias para investimentos. Da mesma forma, as sugestões deste Relatório, apesar de não serem implementadas, foram consideradas úteis na elaboração da matriz do Plano de Metas.

O Plano de Metas tinha como áreas prioritárias de investimento os segmentos infraestruturais, tais como o de energia e o de transporte, mas também os segmentos industriais, como as indústrias de base. Além desses, apresentava orientação para a área social, como (no sentido de) gerar condições para melhorias na alimentação e na educação. Em complemento, outra prioridade de investimento presente no projeto referia-se à construção de uma nova capital federal, Brasília, na região Centro-Oeste do país.

Na área infraestrutural de energia, o Plano de Metas previa investimentos nas áreas de energia elétrica, petróleo e carvão, com vultosos projetos de participação pública. No campo da **energia elétrica**, previa a realização de investimentos que possibilitasse crescimento anual da ordem de 10%, visando alcançar 5.000.000 Kw em 1960. Projetava-se forte participação pública nesse setor, dado que o volume elevado de recursos exigidos, a baixa rentabilidade proporcionada e o longo período de maturação dos investimentos não sensibilizavam os interesses da iniciativa privada. Na área do **petróleo**, foram realizadas projeções de

investimentos visando à instalação do parque refinador e de um programa para prospecção de petróleo, a partir da Petrobras, empresa estatal criada em 1954. Segundo Lessa (1981, p. 37), o Plano propunha “[...] a ampliação da capacidade de refino para 308.000 b/d, em fins de 1960, e a produção interna para 100.000 b/d de petróleo”. Para a **área carbonífera**, o programa propunha a expansão da produção de carvão para três milhões de toneladas em 1960 e o lançamento de bases para a construção de usinas termelétricas próximas das minas de carvão.

Em outro segmento infraestrutural, o de transportes, o Plano de Metas propunha reequipar o **sistema ferroviário**, ampliar e pavimentar o sistema rodoviário, melhorar a estrutura portuária e modernizar a frota mercante e o segmento aeroviário. Com relação ao sistema ferroviário, os investimentos infraestruturais se deram por meio da construção de 1.624 km de novas vias, além da incorporação de locomotivas, vagões, trilhos, etc. No tocante ao **sistema rodoviário**, por sua vez, previam-se investimentos não somente em novas rodovias, como também em melhoramento e pavimentação de rodovias já existentes. Dos 10.000 km projetados inicialmente para novas rodovias, elevou-se a meta para 12.000 km posteriormente. Da mesma forma, a meta para a pavimentação passou dos 3.000 km iniciais, em 1956, para 5.000 km, em fins de 1958. Para o **transporte marítimo**, previam-se investimentos na melhoria dos equipamentos dos portos e no aumento da frota mercante por meio da incorporação de novas embarcações de cabotagem e de petroleiros com capacidade de 200 e 330 mil dwt, respectivamente. Além disso, previam-se investimentos em faixa acostável de portos, na aquisição de equipamentos de carga e descarga, e de drenagem, entre outros. Para o **segmento aeroviário**, estabelecia-se o reequipamento do material de voo e a expansão da infraestrutura dos aeroportos, sem números projetados, pois, segundo Lessa (1982), não existiam problemas de maior vulto no segmento.

dwt (proveniente de *deadweight tonnage*) é uma medida da capacidade de carga de um navio, incluindo o peso da tripulação, dos passageiros, da carga, do lastro, do combustível, da água potável e da armazenagem.

Para o **segmento industrial**, o Plano de Metas propunha, inicialmente, investimentos em indústrias intermediárias. As inversões englobavam segmentos de siderurgia, cimento, metais não ferrosos (alumínio, chumbo e estanho), álcalis, celulose e papel, borracha e fertilizante. Em referência, Lessa (1982, p. 43) aponta que:

Em 1955, a capacidade produtora da indústria montava a 1.200.000 t de aço bruto em lingotes, suprimindo, aproximadamente, 80% do mercado nacional. O Plano visava a expandi-la para 2.300.000 t em 1960, e iniciar obras que permitissem atingir 3.500.000 t em 1965.

Da mesma forma, o Plano de Metas determinava a expansão programada para o **segmento de cimento** em 5 milhões de t para 1960, o que representava um significativo aumento com relação à produção registrada em 1955, que era de

2,7 milhões de t, e correspondia a 90% do consumo aparente. Em complemento, outros investimentos no segmento industrial estavam programados no Plano de Metas, com destaque para as **indústrias de bens de capital** – mecânica, material elétrico pesado, construção naval – e **bens de consumo duráveis** – automóveis, jipes, utilitários, caminhões e ônibus.



JK entre **funcionários da Volkswagen** do Brasil.

Dentre os propósitos estabelecidos, estava impulsionar as relações interindustriais. A expansão da indústria automobilística, por exemplo, estimularia a expansão das indústrias mecânica e de autopeças e impulsionaria o sistema de transporte rodoviário no país, contribuindo não só para o aumento da produção, mas também para elevar o índice de nacionalização dos produtos. No que diz respeito a esse último aspecto, esperava-se que os produtos fabricados neste segmento industrial apresentassem 90% de peças nacionais.

Por fim, cumpre destacar, dentro do Plano de Metas, os investimentos para a **construção da nova capital**, Brasília, no interior do país. Para isso, foi necessário um volume significativo de recursos. De acordo com Lessa (1982), a partir das estimativas da Fundação Getúlio Vargas, os investimentos realizados implicaram no uso de recursos da ordem de 2 a 3% do PIB, algo em torno de 149,0 bilhões em moeda da época. A construção da nova capital tinha o propósito de interiorizar o desenvolvimento e deslocar a estrutura de poder político nacional. Como consequência, foi necessário montar um sistema de interligações rodoviárias de várias localidades – como Belo Horizonte, Goiânia, Belém, Fortaleza e Acre – até Brasília, perfazendo, aproximadamente, 7 mil km de extensão.

5.2 ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA DESENVOLVIMENTISTA DO PLANO DE METAS

A política de desenvolvimento levada a cabo para a execução do Plano de Metas continha quatro pilares de sustentação:

1. tratamento preferencial ao capital estrangeiro;
2. ampliação da participação do setor público na formação do capital;
3. estímulo à iniciativa privada; e
4. tratamento à estabilidade econômica (LESSA, 1982).

Com relação ao **tratamento preferencial ao capital estrangeiro**, Lessa (1982) observa que as receitas de exportação estavam comprometidas com as despesas de importações e as amortizações da dívida externa, sem espaço na conta da balança comercial para promover maiores inversões. A abertura foi dada pela conta capital do balanço de pagamento, que possibilitou, por meio do recebimento de investimentos diretos e por meio de financiamento, a entrada de capital externo, nas formas produtiva e financeira. Desde 1953, a política cambial vinha dando preferência ao ingresso do capital estrangeiro, sendo destaque a Instrução Sumoc 113, que estabelecia uma taxa cambial favorecida para a remessa de recursos, possibilitava importações de máquinas e equipamentos a taxas preferenciais e não exigia cobertura cambial para importação. Além disso, para as empresas que recorriam a empréstimos externos, existia subsídio explícito nas liquidações dos créditos a partir de taxa cambial favorecida.

Em relação à **participação do setor público na execução do Plano**, ressaltam-se os compromissos de realizar obras infraestruturais e de construir segmentos industriais de base. As empresas estatais exerceram papel fundamental no atendimento desses compromissos. No campo da energia, a Petrobras se responsabilizava pela produção e pelo refino de petróleo. Para a oferta de energia elétrica, encontravam-se as hidrelétricas: Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) e Furnas Centrais Elétricas (FURNAS). Na área do transporte ferroviário, encontrava-se a Rede Ferroviária Federal (RFF); na navegação de cabotagem, as empresas Lloyd Brasileiro e Companhia de Navegação Costeira; na construção de estradas de rodagem, havia o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER) e os Departamentos Estaduais de Estradas e Rodagens (DERs). Para a indústria de base, figuravam três siderurgias estatais: a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) e as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (USIMINAS).

Outro aspecto relevante da participação do setor público na economia referiu-se ao aumento da representatividade das receitas totais em relação ao PIB; ou seja, se até 1957, essas receitas situavam-se entre 19% e 20%, após este ano, chegaram a alcançar 23,2%. Essa relevância decorreu do aumento da arrecadação fiscal e da maior retenção dos recursos à disposição do governo. Pode-se citar, também, como referência, a elevação da participação do setor público no gasto total, que passou de 19% para 23,7% em 1961, com destaque para as despesas efetuadas com pessoal e com auxílios, subvenções e cobertura de déficits de empresas públicas.

Em complemento, durante 1956 e 1961, a formação de capital do governo central cresceu, em termos reais, 15% a.a., e as empresas públicas elevaram seus investimentos em mais de 25% a.a. Tais gastos públicos impulsionavam a dinâmica econômica, na medida em que representavam compras para custeios e investimentos diversos. Esses gastos também contribuíram para gerar condições de crescimento em diferentes setores econômicos e para sustentar o crescimento da ordem de 8,5% a.a do PIB brasileiro nesse período (ORENSTEIN, SOCHACZEWSKY, 1990).

No que diz respeito à política de desenvolvimento direcionada a **incentivar a iniciativa privada**, existiam várias orientações. Em primeiro lugar, encontrava-se a reserva de mercado dada às empresas fabricantes de produtos no país. Neste aspecto, figurava a Lei do Similar Nacional, de 1957, cuja garantia de oferta doméstica de determinados produtos pelas empresas impossibilitava a entrada de produtos externos concorrentes. Nessa mesma linha, encontrava-se o imposto de importação, cuja alíquota elevada tornava onerosa a aquisição externa de produtos. Figurava também como incentivo ao segmento empresarial, a concessão de crédito interno, sobretudo por meio dos bancos públicos. O Banco do Brasil e o BNDE possuíam linhas de financiamento com taxas de juro subsidiadas para inversões empresariais. Em particular, o BNDE oferecia empréstimos para a indústria de base a taxas de juros baixas, carência no pagamento, longo prazo para a quitação dos débitos e se dispunha a avaliar empréstimos para empresas no sistema financeiro internacional.

Em relação à busca por **estabilidade econômica**, a orientação era subordinar a política econômica no sentido de atender aos objetivos de transformar estruturalmente a base produtiva do país. A preocupação com o crescimento econômico sobrepôs as preocupações com os problemas inflacionários, com os desequilíbrios monetários, os desajustes fiscais e o descontrole com as contas externas, entre outros. Nesta perspectiva, as orientações das políticas cambial, monetária, fiscal e salarial voltaram-se para o atendimento da decisão política do governo de promover mudanças estruturais. Cita-se, como exemplo, a política anti-inflacionária do governo, em subordinação à execução do Plano de Metas. Este, segundo Lessa (1982), sugeria, de forma implícita, a alta da inflação como forma de gerar transferência de renda dos salários dos trabalhadores para os lucros das empresas, a partir de reajustes menores de salários. Em compensação, admitia-se um raio de manobra no controle direto da inflação, por meio da contenção dos preços dos produtos de subsistência.

5.3 IMPLANTAÇÃO, EXECUÇÃO E RESULTADOS ECONÔMICOS DO PLANO DE METAS

Lessa (1982) observa que o governo JK conseguiu instalar um sistema de coordenação instrumental em relação aos objetivos perseguidos, com propósitos bastante operacionais. Os instrumentos utilizados na execução do Plano resultaram na mobilização de outros velhos instrumentos, provenientes de fases anteriores. Além disso, foram criados instrumentos novos, sempre pautados pelo objetivo de seguir por linhas de menor resistência política.

Dessa forma, os instrumentos de política econômica se uniam no propósito definido de implantar um projeto com novos rumos de orientação dados pelo Estado. Os preconceitos do passado, como, por exemplo, aqueles decorrentes de posições contrárias aos regimes de incentivo ao capital multinacional, foram reformulados e atualizados de acordo com os objetivos traçados pelo Plano, cuja meta era, dentre outras, atrair indústrias produtoras de bens de capital e consumo duráveis para o país.

Cada instrumento de política econômica era manejado dentro do seu campo de ação específico – políticas cambial, monetária e fiscal –, estabelecidos pela coordenação geral. No campo da política cambial, parte dos instrumentos utilizados vinha de reforma implantada no governo anterior, como o uso de taxa cambial diferenciada para importação e exportação. Estava em pauta uma política seletiva para as importações e de estímulo às exportações. Existiam critérios que selecionavam e permitiam subsídios às importações e às exportações julgadas essenciais a partir da fixação de taxas de câmbio. Orenstein e Sochaczewski (1990) observam que o sistema chegou a ter cinco taxas de câmbio para importações, reduzidas, posteriormente, na reforma de 1957, para duas taxas. Além disso, o sistema chegou a contar, em determinado momento, com quatro taxas distintas de câmbio para exportações.

Assim, os produtos eram classificados em classes, o que lhes garantia um tratamento diferenciado. Para tanto, foi criado o Conselho de Política Aduaneira (CPA), que tinha o propósito de enquadrar os produtos em categorias de importação e exportação. Além disso, aplicou um sistema de quotas que assegurasse isenção ou redução de tarifas para certos produtos; possibilitou uma redução de 50% na tarifa sempre que ficasse comprovada a incapacidade da indústria nacional em prover quantidade suficiente do produto; instituiu tarifas *ad valorem*, que variavam de zero a 150% para grupos de produtos similares; e determinou a aplicação da Lei do Similar Nacional às indústrias que requeressem e provassem que suas empresas estavam aptas a suprir o mercado interno.

Quando uma tarifa é fixada em bases específicas.

Os instrumentos de **política monetária** praticados pelo governo abrangiam as instituições Banco do Brasil, SUMOC e Tesouro Nacional. Orenstein e Sochaczewski (1990) apontam que o Banco do Brasil, além do exercício de funções de banco comercial, exercia outras responsabilidades, dentre as quais: operações com carteira de redesconto; caixa de mobilização bancária; carteira de câmbio; carteira de comércio exterior; agente financeiro do Tesouro; recebimento de arrecadação tributária e outras rendas da União; e pagamento em seu nome. Além dessas, outras funções estavam sob sua responsabilidade, como as atribuídas pela SUMOC, órgão ligado ao Banco do Brasil: execução de serviços de compensação de cheques e depositário de reservas voluntárias dos bancos comerciais.

A SUMOC era considerada um órgão normativo de controle e fiscalização do sistema bancário, enquanto o Tesouro Nacional tinha a função de emitir papel-moeda, cuja colocação no mercado era feita pelo Banco do Brasil por meio de sua Carteira de Redesconto. Esse banco cobria, por meio de empréstimos, o déficit do Tesouro, quando a receita arrecadada se mostrava inferior às despesas realizadas no período. Com base nessa estrutura institucional com funções específicas, eram definidos os níveis de taxas de juros, de câmbio e de crédito, dentre outros, com o propósito de não criar obstáculos à execução do Plano de Metas.

A **política fiscal** do governo JK, por sua vez, agiu no sentido de promover a elevação simultânea das cargas bruta e líquida dos impostos, no sentido de promover a geração de receitas. A arrecadação sob baixa produtividade fiscal se estendia à quase totalidade dos objetos de taxação – comércio exterior, pessoa física, rendimento das empresas, impostos de diversas fontes, etc. As principais receitas vinculadas vinham do orçamento, e as receitas não vinculadas eram procedentes dos impostos de consumo, renda, importação e ágios cambiais. Como resultado, a participação das receitas totais do governo, em torno de 19-20%, e constante até 1957, elevou-se a partir de então para 23,2%. Por seu turno, a participação dos gastos do governo no gasto total alcançou 23,7%, em 1961 (ORENSTEIN; SOCHACZWESKI, 1990). Havia um raio de manobra para a prática da política fiscal, considerando-se que a carga fiscal crescia ao longo do tempo, era flexível à alta dos preços, contava com recursos adicionais vindos do sistema com taxas de câmbio múltiplas, possuía acesso ao financiamento do gasto dado pela possibilidade de emissão de Letras do Tesouro e obtenção de empréstimo no Banco do Brasil.

Além dos instrumentos de política econômica listados, no governo JK foram constituídos **grupos executivos** (GEs), com participação de pessoas dos setores público e empresarial, com o propósito de dimensionar os programas

setoriais para as atividades industriais prioritárias. Tais GEs constituíam entidades administrativas especiais, do tipo colegiado, que possuíam uma gama de poderes; porém, obedeciam à orientação geral do Plano de Metas. Dentre suas funções, pode-se destacar o estabelecimento de normas e a concessão, ou a sugestão de concessão de estímulos a órgãos federais. Lessa (1990) lista vários GEs, dentre os quais:

- o GEIA, ligado à indústria automobilística;
- o GEICON, ligado à indústria da construção naval;
- o GEIMAR, ligado à indústria de máquinas agrícolas e rodoviárias;
- o GEIMAPE, ligado à indústria mecânica pesada;
- o GEMF, ligado à exportação de minérios de ferro;
- o GEAS, ligado a armazéns e silos; e
- o GEIMF, ligado ao material ferroviário.

O sistema de coordenação do Plano de Metas seguiu o pragmatismo das soluções instrumentais para alcançar os objetivos estabelecidos. Foram montadas centrais de coordenação, as quais, segundo Lessa (1990), nasceram e se adaptaram às tarefas de compatibilização dos distintos objetivos. Foi instalado um organismo de planejamento central, o Conselho de Desenvolvimento, que executava os trabalhos de forma pragmática e empírica. Além disso, existiam algumas limitações – como a de recursos financeiros de longo prazo – que forçavam a compatibilizar os recursos escassos com os objetivos. Um esquema de coordenação interprogramas deveria ocorrer, porém não se concretizou. A situação levou o BNDE e o Conselho da SUMOC a exercerem funções de coordenação, sendo que o primeiro era responsável pelo financiamento de longo prazo, e o segundo, pela elaboração do orçamento para o câmbio, bem como pela autorização para sua execução.

Ao fim e ao cabo deste processo, registros apontam que o Plano de Metas alcançou resultado positivo para os propósitos definidos. Considerando os resultados da produção industrial do país entre os anos 1956 a 1959, podemos observar, no Quadro 5.1, que a produção de bens de produção aumentou 325% em 1959 em relação a 1949, assim como a produção de bens de consumo registrou elevação de 78% entre os anos considerados. Tais números evidenciaram um significativo aumento quantitativo e de qualidade da produção industrial, o que, conseqüentemente, sinalizou uma redução da dependência de importações, já que muitos produtos passaram a ser fabricados no país.

SETOR	1948 - 56	1957 - 61	1962 - 64
Primário	3,90	5,80	2,60
Secundário	8,70	11,40	4,50
Terciário	5,60	7,00	3,30

Quadro 5.1 – Taxa do crescimento médio do produto real do Brasil por setores, 1948-56, 1957-61 e 1962-64

Fonte: Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967, t.1, v.1, p. 32 (apud LAFER, 2002).

A evidência de que o Brasil modificou sua estrutura industrial pode ser constatada, inicialmente, a partir das informações de Lafer (2002) para o índice do produto real brasileiro na indústria, entre 1949-1960. Considerando-se o ano base de 1949, igual a 100, o produto real da indústria como um todo quase duplicou em pouco mais de dez anos, alcançando, em 1961, o índice de 193,4. O Quadro 5.2 aponta as taxas de crescimento médio do produto real nos setores primário, secundário e terciário. Em registro, constata-se que o setor industrial cresceu 8,7% a.a. entre 1948-1956, enquanto, no período de vigência do Plano de Metas, 1956 a 1961, a média anual elevou-se para 11,4%. Este índice também foi superior ao registrado no período seguinte, 1962 a 1964, que correspondeu a 4,5% a.a.

ANO	BENS DE PRODUÇÃO		BENS DE CONSUMO	
	Índice 1949 = 100	Aumento vis-à-vis o ano anterior (%)	Índice 1949 = 100	Aumento vis-à-vis o ano anterior (%)
1956	207,30	21,70	164,70	6,60
1957	260,10	25,50	165,00	0,20
1958	352,20	35,40	167,20	1,30
1959	425,00	20,70	178,10	6,50

Quadro 5.2 – Brasil: aumento anual da produção industrial de bens de consumo e de produção, índice e percentagens, 1956/57 e 1958/59

Fonte: Brasil. Presidência da República/Conselho de Desenvolvimento, 1960. v. 4, p. 5 (apud LAFER, 2002).

TIPOS DE VEÍCULOS	PREVISÃO PARA 1960	OBTIDO EM 30/06/1962
Carros de passageiros	95,00	89,30
Caminhões médios	90,00	93,00
Ônibus	-	86,40
Furgões	90,00	94,30
Jipes	95,00	90,90

Quadro 5.3 – Indústria automobilística brasileira: conteúdo nacional em termos de peso (percentagens), meta para 1960 e resultados em 1962

Fonte: Lessa (1964, p.109 apud LAFER, 2002).

Lafer (2002) e Lessa (1990) apontam, de forma detalhada, os resultados alcançados por segmento industrial e por produtos no período de vigência do Plano de Metas. Destacam-se, nesse processo, os resultados apresentados pela indústria automobilística, expressos no Quadro 5.3. A meta de produção estabelecida para 1960 era de 100 mil veículos a motor; posteriormente, essa meta foi revista para 140 mil, alcançando, de fato, em 1960, a produção de 133 mil veículos, o que significou, portanto, 95% do previsto. Considerando-se os anos de 1961 e 1962, os registros da produção anual superaram em 4% e 11,8% a meta estabelecida para 1960.

TIPOS DE VEÍCULOS	META	1960	PRODUÇÃO ATUAL	1962
	1960		1961	
Caminhões	65.000	51.320	38.456	40.239
Jipes	25.000	19.514	17.618	54.784
Caminhões de transporte	20.000	24.396	34.535	-
Automóveis	30.000	37.843	55.065	61.514
TOTAL	140.000	133.073	145.674	156.537

Quadro 5.4 – Indústria automobilística brasileira – meta para 1960 e produção atual em 1960, 1961 e 1962 (milhares de unidades)
Fonte: ONU, 1963, p. 46 (apud LAFER, 2002).

Da mesma forma, observa-se que o conteúdo nacional por tipo de veículos, em percentagens, superou, para a maioria dos veículos, a margem projetada de 90%, conforme podemos ver no Quadro 5.4. A produção de furgões, jipes e caminhões médios superou o projetado, e o índice de carros de passeio chegou próximo deste patamar.

5.4 CONJUNTURAS FAVORÁVEIS À REALIZAÇÃO DO PLANO DE METAS: OS CONTEXTOS POLÍTICO NACIONAL E ECONÔMICO INTERNACIONAL

O governo de JK contou com condições favoráveis no âmbito político, tanto interna como externamente. Nas subseções a seguir, serão discutidos tais contextos. Acompanhe!



5.4.1 DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA: CONJUNTURA POLÍTICA

O governo de Juscelino Kubitschek transcorreu entre dois períodos considerados críticos da história política brasileira: a morte de Getúlio Vargas, em 1954 e a renúncia de Jânio Quadros em 1961. Ainda que tenha assumido o executivo nacional sob questionamentos a respeito da representatividade eleitoral obtida no pleito presidencial (36% dos votos válidos), JK se constituiu, até então, no único presidente civil, depois de 1930, a assumir a Presidência da República e a transferi-la ao seu sucessor no dia marcado pela Constituição. Para alcançar o poder, Juscelino articulou uma aliança política envolvendo o Partido Social Democrata – PSD e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. O primeiro, partido do Presidente, tinha como base os votos do meio rural; e o segundo, partido de herança de Getúlio Vargas, tinha como alicerce os votos urbanos. Nesses termos, seu governo procurou conciliar o velho, procedente do campo, e o novo, vindo do urbano em transformação.

O governo JK desenvolveu-se sob regime democrático, com estabilidade fundada no Legislativo e garantia nas Forças Armadas. A confortável maioria parlamentar, fruto da aliança política formada entre PSD e PTB, possibilitou enfrentar momentos conturbados relacionados aos ataques da União Democrática Nacional – UDN, partido especialista em fazer denúncias de escândalos da administração e criar obstáculos aos projetos governamentais. Da mesma forma, a maioria parlamentar possibilitou que fossem feitas aprovações importantes para a implantação de projetos de sustentação do Plano de Metas.

Além desse suporte político, JK desenvolveu ações estratégicas voltadas a obter, dos militares, apoio para a sua administração. Este apoio estava fundado no discurso constante de que a ordem pública era requisito para o desenvolvimento. Com o apoio do General Lott, Ministro Chefe das Forças Armadas, JK conseguiu controlar os militares com relação ao tratamento das questões políticas, bem como os inseriu na execução do projeto desenvolvimentista, pelo ingresso em postos de mando no Executivo.

A estabilidade política foi a marca do governo JK. Ele contava com grande capacidade de administração e superação de crises políticas. Uma das formas por ele utilizadas para alcançar a estabilidade política foi a utilização de recursos do governo para negociar soluções (BENEVIDES, 2002). Nas crises decorrentes de conflitos trabalhistas, Juscelino recorria à intermediação dos representantes dos partidos políticos de situação para negociar com as lideranças sindicais e patronais. Nas crises militares – como aquelas que envolveram oficiais da Aeronáutica nas rebeliões de **Jacareacanga e de Aragarças** –, JK anistiu e reintegrou os rebeldes, como forma de apaziguar

A Revolta de Jacareacanga ocorreu em 1956 e foi uma rebelião de militares da Aeronáutica que não apoiavam JK, o qual havia tomado posse menos de um mês antes. No dia 11 de fevereiro, dois oficiais da Aeronáutica desviaram a rota de um avião de uma base militar no Rio de Janeiro para uma base militar em Jacareacanga, no Pará, numa tentativa de golpe militar. A revolta terminou no dia 29 do mesmo mês.

A Revolta de Aragarças teve início em 3 de dezembro de 1959 e foi uma reedição da Revolta de Jacareacanga, também fracassada. O movimento contou com a participação de alguns oficiais da Aeronáutica e do Exército, além de uns poucos civis. Novamente, a estratégia foi o sequestro de aviões, que seriam levados para Aragarças (GO), e, posteriormente, seriam utilizados, dentre outros fins, para bombardear os palácios das Laranjeiras e do Catete, no Rio de Janeiro. A revolta durou apenas 36 horas.

os ânimos exaltados. Aveso ao radicalismo, seu governo permitia certa liberdade de ação até àqueles que estavam na ilegalidade, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que produzia e colocava jornais em circulação. Em contrapartida, recebeu apoio público em momentos políticos importantes, como o de rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e na campanha de candidatura do marechal Lott à sucessão presidencial.

Benevides (2002) considera que as características pessoais de JK contribuíram para levar a cabo o projeto de desenvolvimento. Kubitschek era tolerante, compreensivo, contava com forte tenacidade, expressava confiança no poder e estimulava, de forma significativa, o otimismo e a esperança. Em complemento, Benevides (2002) afirma que “Juscelino transmitiu a esperança, obrigação de todo homem público” (p. 32), assim como constituiu “[...] prova personificada de que o regime democrático é viável” (p. 37) para o desenvolvimento do país. A expressão utilizada em seu governo – “50 anos em cinco” – consagrou o vocábulo *desenvolvimentismo* sob o signo de uma ideologia que associava a modernidade, a realização, o otimismo, a conciliação e o respeito à legalidade democrática (CARDOSO, 1978).



Revolta de Aragarças (1959).

5.4.2 PERÍODO DE INTENSA CONCORRÊNCIA INTERCAPITALISTA MUNDIAL

O movimento de industrialização nas economias desenvolvidas e a forma como este influenciou a conformação industrial do país devem ser considerados como parte importante nos estudos desse período de constituição da economia brasileira. Em verdade, após a II Guerra Mundial, em 1945, ocorreu um rearranjo das estruturas institucionais organizacionais da economia mundial, expresso pela criação de órgãos e normas para o desenvolvimento das relações econômicas entre os países.

Na Conferência de Bretton Woods, foram criados, dentre os principais órgãos instituídos, o Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT. Juntamente com esses, foram criadas regras e normas institucionais, como a instituição do padrão-ouro de divisas, o dólar como principal moeda nas transações e o câmbio fixo como instrumento de política econômica.

Neste mesmo período, em paralelo, figurou a política externa dos Estados Unidos de reconstrução das economias capitalistas da Europa e da Ásia. A situação econômica dessas regiões era de significativas perdas materiais e

populacionais, o que trazia como consequência a miséria, a desnutrição, o desemprego, o desabrigo e a inflação, enfim, condições de ameaça à ordem vigente. Diante dessas condições, os americanos passaram a se deparar, por meio dos processos eleitorais, com o crescimento de partidos comunistas e socialistas, defensores de programas opostos ao modo de produção capitalista. Em resposta, o ano de 1947 marca uma nova estratégia dos Estados Unidos para tais regiões, com base no Plano Marshall. Segundo Teixeira (1983), esse Plano aportou em torno de US\$ 56 bilhões aos países afetados pela guerra – Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Japão e outros –, sendo a maior parte sem nenhuma contrapartida. Em complemento, os Estados Unidos:

- apoiaram a constituição da Organização Europeia para Cooperação Econômica (OCDE) e da União Europeia de Pagamentos (UEP);
- permitiram a desvalorização maciça das demais moedas em relação ao dólar; aceitaram a discriminação contra os produtos americanos nos mercados europeus e japoneses; e
- abriram seu mercado interno para os produtos dos países que formavam essas regiões.

Os Estados Unidos, diferentemente do resto do mundo, possuíam capital, expresso em diferentes formas – industrial, comercial, financeiro e agropecuário – e comandaram as reconstruções europeia e asiática. Em paralelo à ajuda financeira, os EUA promoveram a expansão de filiais americanas nas economias em recuperação. Porém, este processo foi alterado a partir da segunda metade da década de 1950. Isso aconteceu porque os países beneficiários do processo de reconstrução passaram a competir, em nível global, com os Estados Unidos. A expansão das empresas americanas encontrou respostas de empresas europeias e asiáticas, que passaram a estabelecer filiais para além dos espaços nacionais. Se, por um lado, esse processo conduziu à diminuição dos ganhos americanos em outras fronteiras, por outro, propagou os padrões capitalistas de produção e de consumo dos países centrais junto aos países periféricos (TEIXEIRA, 1983).

Sob o processo de intensificação e concorrência capitalista, a partir da segunda metade dos anos 1950, os países periféricos criaram condições para o ingresso de capitais produtivos estrangeiros em suas estruturas industriais. Em apoio, na América Latina, a CEPAL – órgão criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no início dos anos 1950 – apontava, em seus estudos, que a industrialização comandada em projetos desenvolvidos pelo Estado se

constituía numa forma de impulsionar o desenvolvimento. Neste contexto, o Brasil, cuja matriz industrial concentrava-se fortemente nas indústrias de bens de consumo não duráveis, desenhou no Plano de Metas uma agenda positiva para o recebimento de segmentos industriais de origem multinacional faltantes em sua matriz produtiva: empresas produtoras de bens de capital e de bens de consumo duráveis.

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. 173 p.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 171 a 196).

Caro aluno, terminamos a Unidade 5! Agora, você deverá ler o resumo do conteúdo aqui trabalhado. Em seguida, responda às questões das Atividades de aprendizagem e aproveite para aprofundar seu conhecimento e esclarecer possíveis dúvidas. Se, ainda assim, as coisas não estiverem claras, você deverá procurar os tutores. E, para finalizar, assista à Videoaula 5, no AVEA. Bons estudos!



Resumo da unidade:

Nesta unidade, você conheceu um dos principais planos de desenvolvimento do país: o Plano de Metas. Até então, os planos de desenvolvimento não haviam logrado sucesso. Este, ao contrário, possibilitou a implantação das indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis, ao lado de investimentos nas indústrias de base e em áreas infraestruturais de energia e transporte. Soma-se a este conjunto de inversões, a construção da nova capital federal: Brasília. Com a implantação de tais indústrias, o país passou a contar com bases produtivas endógenas de desenvolvimento industrial. Para tanto, a política de desenvolvimento esteve sustentada em quatro pilares: tratamento preferencial ao capital estrangeiro, participação do setor público na execução do Plano, incentivos para investimentos da iniciativa privada e defesa da estabilidade econômica. No bojo das políticas econômicas adotadas, destacou-se a política cambial, cuja matriz esteve baseada em taxas múltiplas de câmbio, na isenção ou redução de tarifas para produtos nacionais e na adoção da lei de similar nacional, entre outras. Para a execução da política monetária, montou-se uma estrutura institucional com desempenho ativo do Banco do Brasil, da SUMOC e do Tesouro Nacional, cuja administração da liquidez, do crédito e da taxa de juros agia em prol do desenvolvimentismo. Em complemento, foi adotada a prática de política fiscal expansionista, cujo aumento da receita combinou com a elevação das despesas, em um jogo no qual o regime de incentivo estimulava os investimentos privados.

Dois fatores contribuíram para a execução do Plano de Metas: o regime político democrático e a concorrência intercapitalista mundial. O governo encontrava apoio no Legislativo a partir da coligação PSD/PTB, que unia os votos, rural e urbano, e possibilitava que os parlamentares apoiassem as decisões do Executivo e combatessem as posições dos partidos oposicionistas, como a UDN. Neste processo, contribuíram, favoravelmente, as características pessoais de JK: político astuto, com capacidade de negociação, defensor da legalidade e portador de desejo de construção do país. Da mesma forma, a realização dos objetivos propostos encontrou na economia mundial um ambiente favorável para a captação de investimentos de empresas americanas, europeias e asiáticas. Passado o momento de reconstrução das bases produtivas destruídas durante a II Guerra Mundial, muitas empresas multinacionais entraram em forte processo concorrencial, e suas ações visavam ao estabelecimento de bases produtivas em países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil. Ao fim e ao cabo, no período de 1956 a 1960, a estrutura industrial apresentou um salto significativo em termos quantitativo e qualitativo. Um significativo número de metas foi alcançado, e as taxas de crescimento de setores produtivos foram superiores em comparação com períodos anteriores.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Qual era o objetivo do Plano de Metas?
- 2) Cite e discuta as áreas infraestruturais prioritárias de investimentos.
- 3) No âmbito industrial, quais eram os segmentos prioritários? Cite-os com a explicação dos propósitos.
- 4) Quais foram os pilares de sustentação da política desenvolvimentista do Plano de Metas? Cite-os e discuta-os de forma sintética.
- 5) Como se conformou a política cambial praticada nesse período?
- 6) Avalie os resultados alcançados pelo Plano de Metas.
- 7) A conjuntura política nacional auxiliou o governo na implantação do Plano de Metas? Discuta.
- 8) A concorrência intercapitalista mundial contribuiu para a execução do Plano de Metas? Explique.





6

ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA E RUPTURA POLÍTICA NO BRASIL NOS ANOS 1960

Ao final desta unidade, você deverá conhecer:

- » as características das principais medidas de política econômica adotadas pelo governo Jânio Quadros;
- » o quadro de instabilidade econômica reinante no país no início da década de 1960;
- » a crise política causada pela renúncia de Quadros, pela implantação do parlamentarismo e pela deposição do Presidente João Goulart em 1964;
- » as principais medidas contidas no Plano Trienal de Desenvolvimento e as razões de seu fracasso; e
- » os objetivos, as políticas econômicas e os resultados do Plano de Ação Estratégica de Governo.

Nesta unidade, você aprofundará seus conhecimentos sobre momentos políticos e econômicos importantes, ocorridos em parte dos anos 1960. As expectativas de continuidade do crescimento econômico registrado no período anterior não se verificaram; pelo contrário, acentuaram as fragilidades da economia brasileira. Em complemento, o sistema político se viu fragilizado por conta de diversas ocorrências, como: uma renúncia presidencial, a implantação do regime parlamentarista, o retorno ao presidencialismo e um golpe de estado liderado pelos militares. Os anos que se seguiram sob o novo regime figuraram como um período de ajuste econômico e de implementação de reformas institucionais. Você está pronto para lembrar e aprofundar seus conhecimentos a respeito desse período tão marcante da história do Brasil? Então, prepare-se, acomode-se e vamos iniciar a leitura!

6.1 ECONOMIA E POLÍTICA NO GOVERNO DE JÂNIO QUADROS: ENTRE O CONSERVADORISMO DA DIREÇÃO DA ECONOMIA E O ESTILO TEATRAL POLÍTICO PRESIDENCIAL

Apesar dos registros apontarem crescimento econômico, com mudanças na estrutura produtiva industrial, o candidato apoiado por JK não saiu vitorioso da eleição presidencial. Isso porque, nesse momento, emergiu, no cenário político, a figura de Jânio Quadros, que se apresentava à sociedade como antipolítico e oferecia a possibilidade de uma transformação radical em relação ao comportamento político até então existente. Segundo Skidmore (1982), Quadros parecia encarnar as esperanças de uma classe média desejosa em ter um governo dinâmico e honesto. Além disso, ele se apresentava como um líder carismático, aliado da classe trabalhadora para trazer benefícios econômicos aos segmentos de baixa renda.



Jânio Quadros e sua vassoura para varrer a sujeira do país. Foi presidente de janeiro a agosto de 1961.

Em campanha, Quadros desenvolveu uma crítica moralista à ineficiência governamental e à injustiça social existente no país. Empreendeu um estilo próprio de fazer política, deixando claro para os dirigentes políticos de sustentação da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Democrático Cristão (PDC), dentre outros, que aceitava a designação imposta; porém, sob independência quanto a negociações partidárias. Interessados na vitória eleitoral, os partidos de apoio ignoraram sua postura pessoal, mas tiveram de lidar com esse comportamento ao longo da curta permanência de Quadros perante a Presidência da República.

Durante a sua gestão, uma das primeiras medidas econômicas adotadas pelo governo ocorreu na área cambial. A Instrução 204 da SUMOC promoveu várias mudanças, dentre as quais a desvalorização cambial e a unificação das taxas de câmbio. Neste campo, o câmbio de custo aplicável às importações preferenciais – como trigo, petróleo e papel de imprensa –, foi desvalorizado em 100%. Da mesma forma, as taxas de câmbio múltiplas que existiam para importação e exportação foram unificadas. Em consequência, implantou-se o mercado livre para a determinação da taxa de câmbio. Em seguida, vieram outras medidas, como a introdução das Letras de Importação, adquiridas pelos importadores, que eram obrigados a depositar o valor correspondente ao câmbio no Banco do Brasil, em cruzeiros, por 150 dias antes de fazer a importação desejada.

Na área de exportação, Quadros determinou a retenção de US\$ 22 por saca de café exportada para o Governo, enquanto as demais exportações eram fixadas pelas taxas definidas no mercado livre. As medidas adotadas na área cambial decorriam das dificuldades de fechamento das contas do balanço de pagamento, bem como do sistema de câmbio múltiplo, que contribuía, na leitura dos técnicos do governo, para o aumento da inflação.

A supressão do sistema de taxas múltiplas de câmbio contribuiu favoravelmente para o processo de renegociação da dívida externa junto aos credores internacionais, em particular os norte-americanos. Desde a implantação deste sistema cambial, em 1953, o governo dos Estados Unidos pressionava os gestores de política econômica interna para a liberalização do regime cambial (LOUREIRO, 2008). Nestes termos, o governo obteve sucesso nas negociações com os credores internacionais, não só conseguindo novos empréstimos, como obtendo, também, o reescalonamento da dívida externa. Este processo resultou em manutenção da entrada de recursos externos e em redução do serviço da dívida – amortização e juros – visto que o estoque da dívida havia crescido e a relação exportação/dívida havia se elevado no decorrer dos anos. No registro desta ocorrência, Abreu (1990, p. 199) afirma que:

Os pagamentos programados de principal foram remanejados para serem pagos em cinco anos a partir de 1966: 80% dos que venceriam em 1961, 70% em 1962-63, 50% em 1964 e 35% em 1965 [...]. Em consequência, foi possível reduzir o serviço da dívida que havia aumentado de 13% da receita de exportação em meados da década de 50, para 43,6% em 1960 e para 32,2% em 1961.

A política econômica dedicada ao ajuste das finanças públicas e ao controle monetário contribuiu para aumentar a confiança dos credores internacionais na economia brasileira. O programa incluiu uma política ortodoxa de corte nos gastos públicos (custeio e investimento), uma drástica redução de subsídios à importação de essenciais (trigo e gasolina) e esforços para acréscimos na receita tributária (imposto sobre combustíveis e tarifas *ad valorem* incidentes sobre produtos importados). Além disso, no campo da política monetária, foram estabelecidas metas nominais rígidas para a expansão do crédito (setores público e privado) com o propósito de diminuir a liquidez existente. É importante lembrar que a política cambial já continha a orientação de retirar do mercado parte da liquidez existente com a introdução das Letras de Importação. A regra estabelecida fixava um tempo mínimo de cinco meses para a restituição do valor retido dessas Letras ao importador.

Deve ser registrado, também, outro esforço governamental no propósito de combater a elevação dos preços na economia. Tratava-se de impedir que as

empresas estabelecidas em mercados oligopolistas se utilizassem de instrumentos extraeconômicos, tais como a especulação sobre estoques de produtos, a majoração de preços sem comprovação, formas de burlar a legislação tributária, entre outros, para obter receitas extras. Foi lançado pelo governo um anteprojeto no poder Legislativo para a criação de um órgão responsável pela fiscalização de empresas e pelo envio de processos criminais ao poder Judiciário, denominado Comissão Administrativa de Defesa da Concorrência (CADEC) e subordinado ao Ministério da Justiça. Sob pressão empresarial – manifestada devido ao fato de que o texto impedia a ocorrência da livre iniciativa de mercado –, ocorreram debates intensos nas reuniões no Legislativo. Dessa forma, substitutivos foram elaborados pelos representantes do legislativo, o que levou, ao fim e ao cabo, à descaracterização do propósito da criação do órgão fiscalizador. O projeto foi aprovado em momento posterior, sob nova denominação do órgão responsável – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – e com conteúdo completamente diferente do projeto original (LOUREIRO, 2008).



Che Guevara é condecorado com a Ordem do Cruzeiro do Sul por Jânio Quadros.

Durante sua gestão, Quadros foi angariando desconfiança no sistema político, tanto externo como interno. O apoio inicial recebido do governo norte-americano de John Kennedy logo se transformou em oposição, com a condecoração de Che Guevara, líder da Revolução Cubana, em 1961, com a Ordem do Cruzeiro do Sul oferecida pelo governo brasileiro. Outros fatores que contribuíram para a oposição do governo dos Estados Unidos ao governo brasileiro foram:

- o posicionamento contrário ao embargo econômico à Cuba pelos americanos;
- a posição em favor da descolonização da África; e
- o apoio à participação da China comunista nas reuniões da ONU.

A postura externa independente adotada pelo governo de Quadros passou a angariar desafetos de parceiros políticos internos, como a UDN, que via no então presidente uma identificação com posições nacionalistas, contrárias à sua linha política programática. Skidmore (1982) lista outras ocorrências que prejudicavam o presidente:

- a existência de vários políticos do PSD sob anúncios de investigação de desvio ilegal de recursos públicos;

- servidores públicos sendo cobrados a respeito de melhorias na eficiência administrativa dos serviços executados;
- a preocupação de industriais e comerciantes com o programa de estabilização empreendido e os efeitos da estagnação econômica;
- o desigual sacrifício do programa de ajuste econômico; e
- a perda de apoio dos militares em decorrência da política externa independente praticada.

A expectativa do presidente de obter carta branca para governar, por meio do pedido de renúncia ao Congresso, não se viabilizou. A incerteza e o temor gerados até então pela postura de Quadros levaram deputados e senadores a aceitarem seu pedido de renúncia do cargo de Presidente da República, em 25 de agosto de 1961.

6.2 O IMPASSE PARLAMENTARISTA E O PLANO TRIENAL: TENTATIVA DE ESTABILIZAÇÃO SOB QUADRO DE DETERIORAÇÃO ECONÔMICA E CRISE POLÍTICA

De agosto de 1961 a janeiro de 1963, o país viveu politicamente sob o regime parlamentarista, em decorrência da negação dos militares em dar posse ao Vice-Presidente da República, João Goulart. De 25 de agosto a 7 de setembro, o país viveu intensa movimentação política, resultante da resistência à posse do novo Presidente pelos ministros militares sob a alegação de manter a segurança nacional e impedir a possibilidade de maior aproximação com o regime comunista. Porém, não havia unanimidade dentro da cúpula militar, tanto que o III Exército, situado no Rio Grande do Sul, posicionou-se contra e estava disposto a realizar resistência armada à tentativa de veto da posse de Goulart. Surgiram, também, manifestações na sociedade civil contra o veto, em particular no Rio Grande do Sul.

Dessa forma, o regime parlamentarista foi imposto como condição para que Goulart pudesse assumir a presidência da república. Como observa Skidmore (1982, p. 260), o Congresso adotou, em 2 de setembro, a emenda que instituía este regime, pois os ministros militares se depararam com uma divisão dentro da própria fileira, e não existiam reações públicas significativas ao veto.



João Goulart, presidente do Brasil (1961-1964).

Parlamentarismo – sistema de governo no qual há separação entre as funções de chefe de Estado e chefe de governo. Ou seja, o primeiro somente representa o Estado, enquanto o segundo exerce o Poder Executivo. No caso que estamos vendo agora, Goulart, como presidente, apenas representava o Estado, enquanto o Primeiro Ministro era quem chefiava o Poder Executivo.

Seguiram-se, então, dezesseis meses sob o regime parlamentarista, que tinha Goulart como representante do Estado e os primeiros-ministros, respectivamente, como chefes do Poder Executivo:

- de setembro de 1961 a julho de 1962, Tancredo Neves;
- de julho a setembro de 1962, Brochado da Rocha; e
- de setembro de 1962 a janeiro de 1963, Hermes Lima.

O número de mudanças em curto espaço de tempo refletia-se em incertezas e dúvidas acerca das posturas do governo, uma vez que, a cada troca de posto, eram elaboradas novas intenções de política econômica. No curso desses acontecimentos, João Goulart realizou manobras políticas visando recuperar os poderes presidenciais. Assim, por meio de um plebiscito popular nacional, realizado no dia 3 de janeiro de 1963, o “sim” a favor do presidencialismo aboliu o Ato Adicional que estabeleceria o parlamentarismo, restituindo ao presidente os poderes que estavam, outrora, com o primeiro-ministro.

No final de 1962, havia sido apresentado por Celso Furtado, Ministro Extraordinário para Assuntos de Desenvolvimento Econômico, o Plano Trienal – 1963-1965, para ser adotado pelo governo do Presidente João Goulart. Esse Plano tinha orientações políticas voltadas à estabilização dos preços, ao equacionamento da dívida externa e à promoção de mudanças estruturais. Conforme o Plano Trienal (1962, p. 4-5), os objetivos básicos, resumidamente transcritos aqui, eram:

1. Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motive o povo brasileiro [...];
2. Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços [...];
3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia [...];
4. Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnologia, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fato de desenvolvimento [...];
5. Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida [...];
6. Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos [...], destaca-se a atual estrutura

agrária brasileira [...];

7. Encaminhar soluções visando a refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio [...] que pesa desmesuradamente no balanço de pagamentos [...]; e

8. Assegurar ao governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.

No contexto das medidas de cunho estrutural, encontravam-se presentes no Plano, orientações voltadas à promoção de reformas de base na economia brasileira. Estava em pauta, por exemplo, a existência de problemas decorrentes da concentração de terra e renda, bem como da falta de funcionalidade do sistema bancário e da administração pública, dentre outros empecilhos ao desenvolvimento. Para os formuladores de política econômica, primeiro era necessário “planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, para, em fase subsequente, planejar a intensificação das condições de desenvolvimento sem comprometer a estabilidade” (PLANO TRIENAL, 1962, p. 18). O Plano trazia propostas de reformas estruturais de cunho abrangente, que envolviam interesses de grupos sociais diferentes, e, com isso, buscava promover um acordo entre classes e frações de classes sociais para sua realização. Portanto, segundo Figueiredo (1993, p. 92), para alcançar o sucesso desejado, o Plano dependia “[...] da habilidade do Governo em formar uma coalizão multiclassista baseada em concessões e acordos mútuos.”

Contudo, o controle inflacionário figurava entre os principais desejos do Plano, pois a economia se deparava com o nível geral de preços ascendente, cujos registros apontaram 33,2% em 1961, chegando a 45,5% em 1962. Neste sentido, as ações convergiam-se para:

- a) elevação da carga fiscal;
- b) redução do dispêndio público;
- c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais; e
- d) mobilização de recursos monetários.

Em destaque, encontrava-se o pensamento de que a diminuição da pressão inflacionária criaria melhores condições para a elevação do nível de investimentos da economia. Logo, exigiam-se esforços voltados para o controle dos gastos públicos e para o aumento das receitas tributárias, além de formas adequadas de financiamento do déficit do Tesouro Nacional. Estabeleceu-se, para

tanto, 25% como meta inflacionária, 7% como meta para o crescimento anual do produto, e cerca de 60% para a redução do déficit potencial do governo.

O Plano, sob a leitura do governo, encontrava condições políticas para sua realização. Dessa forma, a vitória dos defensores do regime presidencialista no plebiscito realizado em janeiro de 1963, gerava expectativa positiva para sua implementação. Porém, esta leitura fora realizada de forma errônea, pois, segundo Abreu (1990, p. 206), o eleitorado, por meio do voto favorável ao retorno do regime político presidencialista, estava manifestando “[...] repúdio a um remendo legal votado em circunstâncias extraordinárias do que qualquer manifestação de especial apoio ao Presidente ou aos grupos políticos que o apoiavam.” A vitória do movimento da legalidade não proporcionou a Goulart, autoridade e força no jogo político para implementar as medidas no campo econômico.

Os números obtidos ao longo do ano de 1963 mostram o fracasso do Plano Trienal em alcançar as metas estabelecidas. De acordo com Macedo (1975, p. 61):

De fato, se comparadas as metas estabelecidas pelo referido plano para o ano de 1963 com os resultados que esse ano apresentou ao encerramento, pode-se ver que o fracasso foi enorme, tanto no que se refere ao incentivo ao desenvolvimento econômico como na parte concernente ao combate ao processo inflacionário. Assim, a elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o IGP apresentou no referido ano um crescimento de 78%. A taxa de crescimento do PIB foi a mais baixa já conhecida desde que estimativas regulares deste agregado passaram a ser realizadas pela FGV, a partir de 1947: apenas 1,6% enquanto a programação estabelecida pelo Plano visava um crescimento de 7%. O déficit de caixa do Tesouro atingiu 500 bilhões de cruzeiros antigos, praticamente o dobro do valor programado: 300 bilhões.

Em verdade, ao longo dos meses que se seguiram à sua implementação, as medidas de estabilização voltadas para o curto prazo foram gerando movimento contrário à sua continuidade, comprometendo as orientações para mudanças de longo prazo, como as reformas estruturantes propostas. A forte contração da demanda e o aprofundamento da recessão econômica em período de crise política jogaram os grupos sociais contra o Governo Goulart. No campo econômico, surgiram movimentos sociais comandados por sindicatos de trabalhadores em greve contra o corte dos salários, assim como expressões de repúdio das associações de classes empresariais contra as medidas recessivas adotadas. Já nos campos político e ideológico, intelectuais se posicionavam contra a submissão do país às ordens do sistema financeiro internacional, e os setores conservadores o consideravam um governo em rumo ao socialismo. Enfim, SILVA (2000, p. 99) resume o “final da ópera”:

O Plano Trienal não obteve apoio dos trabalhadores e o Governo Goulart não conquistou a confiança das classes dominantes, que esperavam a contenção da inflação e o controle governamental das greves e das mobilizações sociais. A frustração da tentativa de conciliação de classes presentes no Plano Trienal agravou o isolamento do Governo Goulart e, de alguma maneira, contribuiu para o trágico desfecho da crise em março de 1964.

No campo econômico, proliferaram, por determinado tempo, estudos que procuraram explicar as razões da crise econômica da primeira metade dos anos 1960. Em sua obra, Cardoso de Mello (1998) aponta que, após 1961, passaram a ocorrer problemas de realização dinâmica na economia, postos em termos de crescimento desproporcional de setores produtivos. Tavares (1972), por sua vez, refere-se à crise como decorrente da incompatibilidade entre a demanda associada aos perfis específicos de distribuição de renda e à oferta de gêneros industriais instalados. Já Draibe (1985) destaca o esgotamento do padrão de financiamento público, dadas a estreita base de arrecadação, as crescentes despesas e a incapacidade de se fazer reformas institucionais. Serra (1981), por outro lado, observa que a instabilidade reinante não deve ser verificada somente com base nos problemas estruturais existentes, mas também em decorrência da profunda política recessiva praticada. E, por fim, outro estudo, realizado por Simonsen (1963), evidencia a conjugação de ocorrências de recessão econômica, aceleração inflacionária e deterioração do quadro político nacional no limiar dos anos 1960.

6.3 DA AGONIA POLÍTICA AO GOLPE DE ESTADO: DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA NO BRASIL SOB NOVO RUMO

No curso dos acontecimentos, o governo adotou várias medidas que vieram a se posicionar contra o padrão de desenvolvimento capitalista dominante no país. Segundo Arend (2009), Goulart procurou reviver o modelo nacional desenvolvimentista da era Vargas, editando leis e decretos que afrontavam a estratégia de desenvolvimento internacionalista. Neste sentido, estabeleceu a Lei n. 4.131/1962, que instituía critérios para a remessa de lucros. Os lucros de reinvestimentos do capital estrangeiro no país eram considerados como capital nacional. A base de cálculo para remessas de lucro, portanto, seria apenas o capital inicial registrado na SUMOC e com limite de 10% desse registro. A lei estabelecia, também, a cobrança de imposto de renda sobre as remessas de dividendos, *royalties* e assistências técnicas e científicas. Nesses termos, essa lei

significava uma ruptura em relação à legislação pró-ideário internacionalista, gerando, portanto, revolta das empresas multinacionais aqui estabelecidas.

Links

Se você tiver interesse, poderá ler o texto completo da Lei n. 4.131/1962 acessando o seguinte endereço eletrônico: www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4131.htm.

No quadro dos motivos que levaram à mudança do regime político do país, em março de 1964, figuravam as ações desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e pelo Instituto de Ação Democrática (IBAD) com o propósito de desestabilizar o governo de João Goulart. Segundo Dreifuss (1964), o primeiro, fundado por empresários em fins de 1961, era dirigido por militares da reserva e orientado por intelectuais com função de coordenar a oposição política ao governo. Assim, o IPES coletava informações, fazia análises e colaborava com entidades e atores sociais e políticos de tendência conservadora. Defendia os princípios morais e os bons costumes, o direito à propriedade privada e à livre iniciativa empresarial, tanto para brasileiros como para estrangeiros que residiam no país. Difundia suas ideias por meio de palestras, documentários, editoriais, livros, etc.

O IBAD, por sua vez, foi uma entidade, fundada em 1959, com o propósito de combater ideias comunistas no Brasil. Para tanto, buscava influenciar os debates econômico, político e social por meio de ação publicitária e política. Os recursos que sustentavam o IBAD eram provenientes de empresários e de instituições nacionais e estrangeiras. De acordo com seu objetivo, criou a Ação Democrática Popular (ADEP) – uma extensão de suas ações, com fins eleitorais –, que financiava candidatos contrários ao governo João Goulart ao legislativo. Existia estreita ligação entre as ações do IPES e do IBAD, considerado, segundo expressão de Benevides (2003, p. 5) como “[...] verdadeiro partido da burguesia – no sentido gramsciano – seu Estado Maior para ação ideológica, política e militar”.

No âmbito militar, as posições assumidas por João Goulart em favor de um segmento e em detrimento de outro passaram a gerar animosidades entre as esferas da estrutura de poder. Cita-se, por exemplo, seu apoio à rebelião dos Sargentos da Marinha e da Aeronáutica contra a decisão do Supremo Tribunal Federal de anular a participação de Sargentos em processos eleitorais. Outro

exemplo, citado por Abreu (1990), referiu-se à demonstração de fraqueza de autoridade para enfrentar a Revolta dos Marinheiros, já que Goulart concedeu perdão aos amotinados que haviam sido presos, atitude não aceita pelas demais forças militares. Além disso, o comparecimento do presidente em um comício organizado pelas forças de esquerda, ocasião na qual assinou decretos que determinavam a encampação de refinarias de petróleo particulares e a desapropriação de terras beneficiadas por investimentos públicos, gerou insatisfação social e política.

Em resposta, cresciam as manifestações públicas comandadas por segmentos contrários ao governo, em defesa da propriedade, da família e das tradições, com a participação de empresários, da classe média, de políticos e de instituições com influência na sociedade, como a Igreja católica. Como consequência, os dias do mês de março de 1964 revelaram uma paralisia decisória no país, devido ao isolamento político do Presidente e à perda do apoio político e militar que sustentava o seu governo.

Como observa Skidmore (1988, p. 44), “[...] a destituição de Goulart foi, primeiro e sobretudo, uma operação militar”. Esta operação militar, segundo Abreu (1990, p. 211), com “[...] apoio do empresariado, da classe média e respaldo ou omissão da maioria parlamentar, pôs fim à Terceira República”. Seguiu-se, após a destituição do presidente, a execução da tarefa de modificar a Constituição de 1946 e garantir que a sucessão pertencesse aos militares, e em regime de continuidade. A ala vitoriosa nos quadros militares pregava que o governo não deveria voltar às mãos de civis após a intervenção, pois a continuidade possibilitaria implantar um projeto de desenvolvimento para o país, fundado num Estado capitalista forte.

A esse respeito, o General Golbery de Couto e Silva, em seu livro *Geopolítica do Brasil*, sinalizava o Estado como direcionador da sociedade. Nesse sentido, era necessário promover a “[...] revolução do Estado contra a sociedade; para ampliar cada vez mais a esfera e o rigor de seu controle (Estado), sobre uma sociedade já cansada e desiludida do liberalismo fisiocrático das eras passadas” (BENEVIDES, 2003, p. 258). Não foi sem razão que, no curso de 21 anos – de 1964 a 1985 –, esse mote foi seguido pelos presidentes da República Militar no Brasil: Castelo Branco, Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo.

Revolta dos marinheiros – em 25 de março de 1964, mais de dois mil marinheiros organizaram uma assembleia, realizada no prédio do sindicato dos metalúrgicos, no Rio de Janeiro. Eles exigiam melhores condições para os militares e pediam apoio às reformas políticas de base anunciadas por Goulart.



João Goulart, no **comício do dia 13 de março** de 1964, que marca um de seus últimos momentos no governo.

6.4 ECONOMIA SOB O MANTO DO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO E DE AÇÃO ESTRATÉGICA DO GOVERNO



Início do governo militar: **Marechal Castelo Branco**, presidente de 1964 a 1967.

Em 1964, o Brasil vivia sob o governo militar do Marechal Castelo Branco. Em novembro desse mesmo ano, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, sob a responsabilidade de Otávio Bulhões e Roberto Campos, respectivamente, apresentaram ao país um programa de estabilização econômica, intitulado **Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)**. Esse programa apresentava clara intenção de reduzir a inflação e criar condições para o crescimento. Segundo Resende (1990, p. 213-214), figurava, dentre seus objetivos:

- (i) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962/63;
- (ii) conter, progressivamente, o processo inflacionário [...];
- (iii) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais [...];
- (iv) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra [...];
- (v) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos [...].

Para a execução do PAEG, foram instituídos vários instrumentos de política econômica, direcionados aos campos financeiro, fiscal, monetário, bancário, internacional, social e de investimento. No que se refere a esses instrumentos de política econômica, podem-se destacar para cada uma das áreas:

- **política financeira** – redução de caixa do governo, fortalecimento da poupança nacional e melhoria da composição das despesas;
- **política tributária** – fortalecimento da arrecadação, correção das distorções, estímulo à poupança e melhor orientação para os investimentos;
- **política monetária** – estabilização dos preços, retração das atividades econômicas e capacidade de poupança empresarial;
- **política bancária** – fortalecimento do sistema de crédito, ajuste na política de combate à inflação e ações desenvolvimentistas;
- **política de investimento público** – ações voltadas para o fortalecimento da infraestrutura econômica e social e para a redução do desequilíbrio setorial e regional;

- **política internacional** – preocupação com a taxa de câmbio e com o comércio externo, no objetivo de proporcionar incentivo às exportações, equacionamento para a dívida externa e estímulo ao ingresso do capital estrangeiro;
- **política de produtividade social** – geração de benefícios econômicos à sociedade em geral (RESENDE, 1990).

Um destaque especial do PAEG são as orientações voltadas à redução do processo inflacionário, uma vez que sua existência ameaçava o projeto de crescimento econômico. A inflação, segundo os *policy makers* do governo, tinha origem em três causas: 1) déficit público; 2) expansão creditícia às empresas; e 3) reajustes salariais acima da produtividade. Essas três causas alimentavam a expansão dos meios de pagamento, pressionando, como consequência, os preços da economia. Logo, a orientação da política econômica procurou conter os déficits governamentais por meio de redução das despesas e de racionalização do sistema tributário, além de adoção de política creditícia baseada no manejo de instrumentos clássicos de controle sobre as variáveis *taxa de juros* e *depósito compulsório*, e em permitir a ocorrência de aumentos salariais reais em sintonia com a elevação da produtividade.

No que se refere à política salarial empreendida pelo PAEG, observa-se que a orientação se pautava por três princípios: 1) manter a participação dos salários no produto nacional; 2) impedir reajustes salariais desordenados; e 3) corrigir distorções salariais no setor público em geral. A Circular nº 10 do Ministério Extraordinário para Assuntos do Gabinete Civil, emitida em 1965, determinou a forma dos reajustes salariais, inicialmente para o setor público, e posteriormente estendida para o setor privado, nos casos de dissídios coletivos. Segundo Resende (1990, p. 217), para o cálculo dos reajustes salariais:

- (i) deveria ser restabelecido o salário médio real dos últimos 24 meses anteriores ao mês de reajustamento;
- (ii) sobre o salário real médio, deveria incidir a taxa de produtividade;
- (iii) cumpria acrescentar a metade da inflação programada pelo governo para o ano seguinte (resíduo inflacionário); e
- (iv) ficava estabelecido o princípio da anuidade dos reajustes.

Neste contexto, os sindicatos deveriam pautar os reajustes da categoria por meio da fórmula fornecida pelo governo. Além disso, estavam proibidos de promover greves de trabalhadores, sobretudo em atividades consideradas essenciais pelo regime militar, como, por exemplo, no sistema de transportes.

As políticas fiscais e monetárias se apresentavam sob uma roupagem restritiva, com o propósito de contribuir para o controle dos preços da economia. No campo da política fiscal, os impostos diretos e indiretos foram aumentados com o objetivo de elevar as receitas fiscais. Além disso, a forma de financiar o déficit foi alterada; da emissão de papel-moeda como forma de financiamento, passou-se para a venda de títulos da dívida pública à população. Na área da política monetária, a gestão sobre a moeda e o crédito foi utilizada para forçar a redução nos preços, sendo destaque o uso da taxa de juros e do depósito compulsório como instrumentos fundamentais.

Os resultados econômicos do período 1964-1966 apontaram a ocorrência de um forte processo recessivo, com impacto na produção de riqueza do país e na taxa de inflação. Os registros de redução do PIB seguiram com queda do nível de inflação. Este processo trouxe diversas consequências. A política monetária restritiva provocou elevação do passivo insolvente das empresas, sobretudo para as pequenas e médias empresas, que se depararam com problemas de liquidez, quedas no volume de vendas e elevado prejuízo operacional, dentre outras variáveis. Resende (1990) cita, dentre os setores mais afetados por falências e concordatas, os de alimentos, vestuário e construção civil. A política fiscal restritiva afetou a composição das despesas públicas expressas pela redução das despesas nos Ministérios dos Transportes, do Trabalho e da Previdência Social, e pela elevação dos gastos dos Ministérios do Exército, da Aeronáutica e da Marinha, entre os destaques.

Entretanto, para Resende (1990), o PAEG não foi um programa profundamente ortodoxo, que pregava políticas monetárias e fiscais austeras, cujo resultado provocou forte queda das atividades econômicas no país. Havia, no seu teor, a preocupação em manter a taxa de crescimento com alguma tolerância de inflação, seguida de indicação de reformas institucionais. Neste contexto, apresentava considerações importantes em termos de desordem tributária, deficiência no mercado financeiro, inexistência de um mercado de capitais e restrições para atuar no mercado exterior.

No campo da reforma tributária, foram introduzidas mudanças institucionais voltadas à racionalização do sistema tributário, à eliminação do imposto em cascata e à extinção dos impostos destituídos de funcionalidade. Na área da reforma financeira, foi criado o Banco Central do Brasil (BACEN) em substituição à SUMOC, o órgão normativo, até então, das políticas monetária e cambial. Da mesma forma, foi criada uma nova estrutura financeira que contava com a presença dos bancos de investimento, das sociedades de crédito e financeiras, das sociedades corretoras, das distribuidoras de títulos e valores e das sociedades de crédito mobiliário.

Imposto em cascata (Imposto Cumulativo) é “um imposto ou tributo que incide em todas as etapas intermediárias dos processos produtivo e/ou de comercialização de determinado bem, inclusive sobre o próprio imposto/tributo anteriormente pago, da origem até o consumidor final, influenciando na composição de seu custo e, em consequência, na fixação de seu preço de venda”. Definição retirada do Glossário de Termos Tributários ou Fiscais, disponível em: www.portaltributario.com.br/glossario.htm.

Além dessas, outras reformas foram empreendidas, dentre as quais a que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e instituiu novos programas de captação forçada de poupança privada, como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Além disso, foi indicada, na reforma fiscal, a criação do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN). Além dessas, outras reformas foram indicadas, dentre as quais a administrativa, a trabalhista, a previdenciária, etc.

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

ABREU, M. P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M. P. (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 – 1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 197 a 212).

RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 – 1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 213 a 231).

SILVA, R. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia Política**, n. 14. jun. 2000. (Páginas 77 a 101).

Caro aluno, terminamos a Unidade 6! Agora, como você já sabe, é hora de ler o resumo do conteúdo aqui estudado. Em seguida, responda às questões das Atividades de aprendizagem e, caso apareçam dúvidas, recorra aos tutores. Por fim, não esqueça de assistir à Videoaula 6, no AVEA. Bons estudos!



Resumo da unidade:

Nesta unidade, você conheceu alguns aspectos importantes registrados no período de instabilidade econômica e crise política do primeiro quinquênio dos anos 1960. O governo de Jânio Quadros adotou, inicialmente, medidas de ajuste econômico visando estabilizar o nível dos preços, bem como equilibrar as contas do balanço de pagamento. Medidas conservadoras derivadas das políticas monetárias e fiscais restritivas figuraram entre as adotadas, porém, destacaram-se as modificações na área cambial, em particular a extinção do regime de taxas múltiplas de câmbio, prática que vinha ocorrendo desde 1953 no país. O comportamento político do presidente diante das diretrizes dos partidos políticos de sustentação, as posições assumidas em fóruns internacionais – contrárias aos interesses dos segmentos conservadores nacionais e de afronta aos interesses dos países capitalistas, em particular dos EUA –, contribuíram para a aceitação de sua renúncia ao cargo pelo Congresso Nacional.

Em 1961, João Goulart assumiu a presidência sob o regime político parlamentarista, ou seja, em momento no qual o poder Executivo encontrava-se nas mãos do primeiro-ministro (cargo sempre ocupado por um militar). Após esse período, que durou até janeiro de 1963, Goulart colocou em prática o Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado, com o propósito de combater o processo inflacionário, reduzir o déficit público e equilibrar as contas externas, além de implantar reformas de base. Entretanto, a crise política e a rejeição das forças produtoras – empresários e trabalhadores – às medidas propostas, levaram o plano ao fracasso. Durante a gestão de Goulart, foram arquitetadas as condições para o Golpe de Estado, liderado pelos militares. As ações desenvolvidas pelo complexo IPES/IBAD e as contestações de parte da sociedade civil, política e militar às decisões presidenciais aprofundaram a crise política, dando guarida para o Golpe de Estado, em 31 de março de 1964.

Já, sob o regime militar, as principais medidas econômicas foram sustentadas pelo PAEG, em que constavam instrumentos voltados para se alcançar a estabilidade econômica e para propor reformas institucionais importantes para o país. O documento apontava, em seu texto, que depois de alcançada a estabilidade, seriam geradas condições para o crescimento econômico. Neste contexto, o PAEG expôs o teor das políticas econômicas em seus vários campos, dentre os quais: monetário, financeiro, fiscal, cambial, de investimento e social. A implantação das medidas gerou forte processo recessivo na economia, com impacto no fechamento de empresas e perda de postos de trabalho, como forma de compensar a queda da inflação. Destaque especial foi dado pelo PAEG às proposições de reformas institucionais, o que impede este de ser considerado um plano econômico somente ortodoxo. Foram indicadas reformas monetárias e financeiras, como a criação do BACEN, de bancos de investimentos, de sociedades de crédito mobiliário, dentre outras instituições. Além disso, foram indicadas reformas fiscais, por meio da criação do ICM, do IPI e do ISQN. As reformas monetárias e financeiras buscaram possibilitar um maior controle dos ativos monetários e financeiros no sentido de impulsionar a dinâmica capitalista nacional, enquanto a reforma fiscal procurou criar melhores condições de financiamento para o setor público.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Quais foram as medidas adotadas na área cambial pelo governo Quadros?
- 2) Quais eram o objetivo e as principais medidas descritas no Plano Trienal?
- 3) Quais foram as medidas adotadas pelo PAEG para combater a inflação?
- 4) Quais foram as reformas institucionais indicadas no PAEG?
- 5) Faça uma avaliação das ocorrências políticas no período de 1961 a 1964 e fale sobre seus reflexos na economia do país.







CRESCIMENTO ECONÔMICO ACELERADO ENTRE 1967 E 1973: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Ao final desta unidade, você deverá conhecer:

- » as principais diretrizes de desenvolvimento elaboradas no período;
- » os principais indicadores que justificaram o crescimento econômico;
- » os principais instrumentos de política econômica utilizados;
- » as ações do Estado e do capital multinacional nos acontecimentos;
- » a avaliação crítica do crescimento e das contradições herdadas; e
- » os fatos no campo político que sustentavam o ambiente econômico.

Caro estudante, esta unidade tem como objetivo apresentar a formação estrutural e as ocorrências conjunturais da economia brasileira no período que vai de 1967 a 1973, considerado o de maiores taxas de crescimento econômico do pós-guerra até então registrado. Compreender as ocorrências econômicas e políticas desse período é de grande importância para o seu conhecimento, não só pelos avanços econômicos constatados, mas também pelas contradições geradas, que trouxeram à tona características marcantes do desenvolvimento de um capitalismo tardio. No período em questão, enquanto a economia crescia, o regime político militar mantinha sob controle a sociedade civil e fazia do crescimento o seu objetivo maior como forma de sustentação do poder. Você está preparado para continuar nossa viagem pela história política e econômica do Brasil? Então, vamos lá!

7.1 OS DIAGNÓSTICOS DOS PROBLEMAS ECONÔMICOS E OS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO

No curso dos acontecimentos, entre 1964 e 1966, o diagnóstico da equipe econômica para a crise considerou a inflação como a principal causadora dos problemas básicos da economia, cuja origem decorria da pressão de demanda, ainda que fossem reconhecidos fatores de inflação de custos. Neste entendimento, o déficit público e a política salarial existentes contribuíam para que a demanda dos agentes pressionasse os preços dos bens e serviços da economia,

em trajetórias ascendentes. As políticas de ajustes adotadas para contenção da demanda resultaram em queda da inflação; porém, com consequência nefasta para o crescimento econômico do país. Neste contexto, parte da promessa estava cumprida (queda da inflação), mas havia outra que carecia de esforços para ser alcançada (crescimento econômico).

A retomada do crescimento econômico era considerada uma imperiosa ordem política que deveria ser cumprida para legitimar o regime político (SKIDMORE, 1988). Com a intenção de realizá-la, um novo diagnóstico da economia foi elaborado e apresentado pela equipe econômica, tendo como prioridade o crescimento. Para tanto, o programa eleito não considerava a redução da demanda, mas o estímulo à ela, dado que uma significativa capacidade ociosa da economia precisava ser reduzida por meio de estímulos adequados. O quadro existente abria possibilidades para conjugar as taxas de crescimento da produção e do emprego com a elevação dos gastos estimuladores de demanda. Para tanto, os novos instrumentos de política econômica deveriam ser gerados para estimular a demanda concomitantemente com ações de controle direto sobre o comportamento dos preços, para que os ganhos de um lado não resultassem em perdas de outro.

O primeiro documento elaborado pelo Ministério do Planejamento, em julho de 1967, intitulado “Diretrizes de Governo”, sinalizava a intenção da nova política econômica a ser empreendida. Com base nesse documento, Pinho (1990, p. 235 e 236) retrata os novos encaminhamentos da política econômica:

Na fase inicial, a aceleração do ritmo de desenvolvimento operar-se-á principalmente através da melhor utilização da capacidade existente; na etapa seguinte, principalmente através da expansão da quantidade e melhoria da qualidade dos fatores de produção, mediante a intensificação dos investimentos nos setores prioritários, o aperfeiçoamento dos métodos de produção e o fortalecimento dos recursos humanos.

Em complemento, o documento oficial sinalizava que a diminuição da atividade econômica, provocada pela política de ajuste anterior, estava provocando pressão de custos, o que impedia quedas maiores na taxa de inflação. Logo, a ordem econômica era expandir o nível de atividade concomitantemente com o objetivo de alcançar a estabilidade dos preços.

O Ministério do Planejamento, no final de 1967, lançou o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que apontava a existência de dois problemas básicos:

1. a debilidade do setor privado em promover investimentos; e
2. a pressão exercida pelos gastos do setor público na economia.

Este documento continha ações e instrumentos de política econômica para corrigir tais problemas. O conteúdo dessas linhas era voltado para o uso das políticas expansionistas monetária, creditícia e fiscal. Sendo assim, havia orientações para o aumento dos recursos por meio de crédito ao produtor e ao consumidor; para a prática de juros baixos; concessões e isenções fiscais para os setores produtivos; estímulos à exportação com diversificação de pauta e mercados; e financiamento de investimentos públicos e privados.

No período em análise, foram lançados outros dois documentos oficiais voltados a orientar as ações de política econômica, mantendo o espírito expansionista de crescimento econômico com controle dos preços: *Metas e Bases para a Ação do Governo 1970-1971* e o *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) 1972-1974*. O primeiro documento compreendia uma série de metas econômicas e sociais com o propósito de tornar o país desenvolvido, enquanto o segundo realçava os programas de integração nacional. Conforme Suzigan et al. (1974, p. 86), o I PND projetava “[...] uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste; execução de uma estratégia de ocupação e consolidação da Amazônia”. Ou seja, propunha, com base em investimentos públicos, integrar o Nordeste, a Amazônia e o Planalto Central por meio de colonização e transporte. Além disso, visava impulsionar o desenvolvimento baseado nos polos geradores do desenvolvimento nacional. Dessa forma, segundo Furtado (1999), as regiões de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais seriam, na visão governamental, capazes de assegurar a expansão industrial, cujos resultados dos investimentos realizados se expandiriam para outras regiões.

7.2 EXPANSÃO ECONÔMICA CONCOMITANTE À INFLAÇÃO REDUZIDA: A REALIDADE DOS FATOS

A economia cresceu de forma significativa no período de 1967 a 1973, com destaque especial para as taxas de crescimento do PIB a partir de 1968, ano considerado um marco da implementação de políticas econômicas expansionistas. Segundo Lago (1999, p. 239), “Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu à taxa média de 11,2% (alcançando um máximo de 14% em 1973), diante de uma média histórica no período do pós-guerra até o início dos anos 1960, da ordem de 7%”.

Todos os setores econômicos cresceram; porém, registros apontam que a liderança coube à indústria, e dentro desta a de transformação, cuja média foi de 13,3% ao ano, atingindo, em 1973, 16,6%. Contribuição importante foi

dada pelo setor primário, em que a agricultura, a pecuária e outras atividades correlacionadas possibilitaram o crescimento médio de 4,5% ao ano, sendo este superior ao crescimento populacional, que ficou em 3% a.a. O setor terciário também contribuiu para o conjunto do crescimento da economia, em destaque o aumento médio anual de 11,1% no comércio e pouco mais de 13% para alguns serviços, como transportes e comunicações.

O crescimento industrial foi sustentado, num primeiro momento, pela ocupação da capacidade ociosa existente, dado que a recessão econômica anterior havia reduzido o nível de utilização do parque fabril brasileiro. Um estudo de Bonelli e Werneck (1978) registrou níveis equivalentes a 76% em 1967, 93% em 1971 e 100% em 1972-73 de utilização da capacidade de produção. Posteriormente, com a proximidade da capacidade máxima, os investimentos, ditados pelos gastos públicos e privados, passaram a puxar o crescimento. Houve, então, um impulso na produção da indústria de bens de capital, estimulado pelas demandas governamentais e empresariais. Da mesma forma, as indústrias de bens de consumo duráveis e não duráveis foram estimuladas pelo aumento da renda e do crédito ao consumidor. O crescimento da produção da indústria de **bens de consumo duráveis**, assim como o da indústria de **bens de consumo não duráveis**, para o atendimento das demandas de seus mercados, exigiu a aquisição de máquinas, equipamentos e outros instrumentos da indústria de bens de capital. Somaram-se, nesta rota, os investimentos do governo em infraestrutura – energia elétrica, transportes e comunicações –, cuja implementação conduziu à expansão de segmentos da indústria de bens de capital, como a mecânica, a de material de transporte, a de material elétrico, a de comunicação e a de metalurgia.

O crescimento industrial em determinados subsetores gerou fortes efeitos retroalimentadores de expansão de atividades, para frente e para trás. Cita-se, como exemplo, a indústria de construção civil, cujo crescimento trazia de arrasto a indústria de cimento, de materiais de construção, de equipamentos, de siderurgia, de cerâmica, e a química, dentre outras. Da mesma forma, a crescente exportação de produtos industrializados – como têxteis e vestuário, calçados e móveis –, impulsionou segmentos industriais ofertadores de insumos e equipamentos.

Na agricultura, verificou-se uma trajetória de crescimento em vários subsegmentos produtivos, bem como se constatou o surgimento de um produto que passaria a marcar a estrutura produtiva no campo: a soja. Contribuíram, para

Automóveis, geladeiras, fogões, eletrônicos, por exemplo.

Alimentos, têxteis, vestuário, calçados, por exemplo.

tanto, a mecanização do campo e a utilização de insumos melhorados, que elevaram os índices de produtividade agrícola e geraram condições de atendimento das demandas dos mercados interno e externo. É neste cenário que surge a soja, cuja expansão de área plantada foi incentivada, em grande parte, pela demanda mundial. A partir desse momento, esse novo produto passou a figurar como item importante na lista de exportações do país, em substituição a outros produtos tradicionais (como o café), que passaram a perder peso relativo na pauta de exportação.

Com relação às atividades do setor terciário que mais se destacaram, verificou-se, no período, um crescimento nos subsegmentos do comércio. Com a produção em franco crescimento, o comércio varejista transformou-se para atender às demandas de mercado. Em outras palavras, foram criadas lojas especializadas na venda de produtos da indústria de bens de consumo duráveis e houve a expansão de redes de supermercados para a venda de produtos de bens de consumo não duráveis.

No âmbito dos serviços, em particular no segmento financeiro, a reforma bancária, realizada entre 1964 e 1966, diversificou os serviços e expandiu a estrutura física. Assim, houve um crescimento no número de agências bancárias, bancos de investimentos, corretoras, distribuidoras e sociedades de crédito mobiliário, em compasso com o processo de concentração bancária.

A taxa global de investimentos da economia mostrou trajetória ascendente no período em análise. Pode-se citar, como exemplo, o crescimento da relação entre a formação bruta de capital fixo (FBCF) e o PIB que, entre 1971 e 1973, foi em média de 20,5%, em contraste com a taxa de 14,2% verificada durante o período de estabilização, de 1964 a 1966. É importante frisar que a evolução da taxa de investimento foi fortemente influenciada pela política industrial coordenada pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Este Conselho concedia incentivos fiscais e creditícios nas aquisições de máquinas e equipamentos pelas empresas públicas e privadas. Tais fontes contribuíram, juntamente com os recursos próprios das empresas, para a constatação de que a poupança interna, nesse período, foi a grande responsável pelo crescimento dos investimentos na economia.

O aumento da produção e do investimento na economia foi acompanhado pela trajetória descendente do nível dos preços. No quadro a seguir, está registrada a evolução da inflação ano a ano:

ANO	INFLAÇÃO
1967	próxima dos 30%
1968	26,7%
1969	20,1%
1970	menos de 20%
1971	20,3%
1972	15,5%
1973	15,7%

Quadro 7.1 – Evolução da inflação ano a ano, de 1967 a 1973.

Fonte: Elaborado a partir de Lago (1999).

CIP – órgão criado em 1968, com a finalidade de avaliar pedidos de reajuste de preços com base na variação de custos, nos níveis de rentabilidade das empresas, na ocorrência de anomalias no comportamento de setores, entre outros.

Ainda que estudos do Banco Mundial tenham apontado a inflação de 1973 como equivalente a 22,5%, pode-se observar uma redução de 50% entre os índices de inflação de 1967 e de 1973. Destaca-se, neste processo, o controle dos preços exercido pelo governo por meio do [Conselho Interministerial de Preços \(CIP\)](#). Além disso, safras agrícolas favoráveis, a política de minidesvalorização cambial pró-importações, os esforços de contenção da expansão monetária e de redução do déficit público também colaboraram para esse resultado.

7.3 GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA



Caro aluno, a seguir, veremos um pouco do comportamento das políticas monetária, creditícia, fiscal, comercial, cambial e salarial durante o período de 1967 a 1973. Acompanhe!

7.3.1 POLÍTICA MONETÁRIA

No campo da política monetária, as ações se voltaram para a adequação da expansão dos meios de pagamento e da base monetária em consonância com o crescimento do PIB da economia. Em determinados momentos, o governo implementou maior aperto de liquidez e, em outros momentos, tornou mais relaxada a expansão da oferta monetária. Nesse jogo, a política monetária era flexível e se adaptava ao movimento da economia. Em alguns momentos, a base monetária sofria contração como resposta ao relaxamento da política

fiscal e ao aumento do déficit de caixa do governo; em outros instantes, a liquidez era auxiliada por meio do aumento das operações de redescontos aos bancos comerciais e de empréstimos aos governos e autarquias estatais.

As Autoridades Monetárias recorriam a instrumentos tradicionais de política monetária. A função do recolhimento de depósito compulsório pelos bancos junto ao BACEN ia além do controle quantitativo do crédito. O mesmo passou a ser utilizado pelo BACEN como instrumento de barganha junto aos bancos com o objetivo de conter as taxas de juros a serem pagas pelos tomadores finais, bem como para possibilitar a liberação de crédito para setores e segmentos específicos de atividades, como a agricultura e as pequenas e médias empresas. As operações de desconto, por sua vez, eram uma forma de promover assistência de liquidez aos bancos, e, em muitos momentos, assumiram uma conotação mais flexível, devido ao propósito de expandir a liquidez da economia num momento no qual se desejava que os bancos comerciais aumentassem os empréstimos ao setor privado.

As operações de mercado aberto, por sua vez, eram exercidas pelo BACEN, com base na emissão dos títulos Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e das Letras do Tesouro Nacional (LTNs), que serviam como instrumento para os bancos aplicarem seus excedentes de caixa em papéis rentáveis, e para o governo ter controle sobre a liquidez da economia. Em vários momentos, esse instrumento foi usado com espírito contracionista, pelo rápido impacto desejado pelas Autoridades Monetárias na economia interna.

A gestão da política monetária não permitiu a formação da taxa de juros através do jogo da oferta e da demanda por ativos financeiros no mercado. Ao longo do período em estudo, a taxa de juros era administrada de acordo com os interesses da política econômica em sustentar o crescimento econômico. Por meio desta prática, as Autoridades Monetárias procuravam reduzir os custos financeiros da economia, bem como incentivar os investimentos em setores considerados prioritários.

7.3.2 POLÍTICA CREDITÍCIA

Em relação à política creditícia, figurou, nesse período, o objetivo explícito de assegurar oferta de crédito adequada para o setor privado. Para tanto, procurou-se adequar as necessidades de financiamento do setor público para que não viesse a limitar o acesso empresarial privado ao crédito. Os números registrados por Lago (1999) justificam o crescimento dos valores concedidos

para financiamentos. Um exemplo disso foi que a participação do crédito ao setor privado no crédito total concedido pelo sistema bancário aumentou a uma taxa média de 23,5% em termos reais, entre 1967 e 1973. As novas instituições financeiras criadas – Banco Nacional de Habitação (BNH), Associações de Poupança e Empréstimos (APEs) e Bancos de Investimentos (BIs) – somaram-se aos bancos já existentes – BNDE e Banco do Brasil – no propósito de elevar o volume de empréstimos. Além da utilização dos instrumentos clássicos do BACEN, citados acima, muitos dos recursos concedidos vinham de novas vinculações de captação de recursos (PIS, PASEP, FGTS, letras de câmbio, poupança) para a ocorrência deste propósito. Neste contexto, o governo passou a dar atenção especial a segmentos específicos, como a oferta de capital para aquisição de bens de investimento, crédito farto para a construção civil, estabelecimento de limite mínimo elevado de crédito ao consumidor, exigibilidade de empréstimos rurais dos bancos comerciais, etc.

Além do BNDE, que concedia empréstimos a longo prazo, outra instituição figurou como espaço para obtenção de recursos para as empresas. O mercado acionário foi reestruturado para se transformar em fonte de captação de recursos de longo alcance. No bojo da reforma financeira, de 1965 a 1967, 27 bolsas de valores estaduais, compostas por corretores nomeados pelo poder público, passaram por processo de mudança. A reforma aumentou sua dimensão institucional, transformando-as em associações civis sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, além de criar as sociedades corretoras para operarem nas bolsas de valores.

As bolsas de valores de São Paulo e do Rio de Janeiro passaram a figurar como grandes espaços de captação de recursos, em troca de ações ordinárias e preferenciais das empresas. Neste contexto, o governo passou a estimular os investidores a atuarem na Bolsa, e um exemplo disso foi a criação do Decreto 157. Este Decreto gerou fundos fiscais de investimento com o propósito de financiar o capital de giro das empresas. Conhecido como Fundo 157, ele permitia que pessoas físicas e jurídicas deduzissem uma parcela do imposto de renda devido ao governo, caso comprassem ações de empresas com possibilidade de resgate após cinco anos.

Links

Você pode ver o texto do Decreto 157 na íntegra no endereço eletrônico: www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1965-1988/Dele0157.htm.

7.3.3 POLÍTICA FISCAL

No que diz respeito à política fiscal, os gestores valeram-se da política econômica de saneamento das contas públicas e do aumento das receitas tributárias para estimular o crescimento econômico. O déficit público decrescente (de 1,7% do PIB em 1967 para 0,6% em 1973) foi financiado até 1968 pela emissão de moeda, mas, a partir de 1969, foi amplamente substituído pelos títulos públicos. Soma-se a este fato, a elevação da carga tributária no período de 1967-1973, passando de 22,4% do PIB em 1965-1969 para 24% em 1970-1973.

No tocante às despesas, foi verificada uma redução em relação ao PIB, o que ficou evidente em algumas contas, como a dos salários e encargos, que passou de 8,3% em 1970 para 7,4% em 1973. Nestes termos, parte dos recursos públicos foi destinada para financiar o crescimento, por meio de incentivos fiscais e outras formas de renúncia tributária. Segundo Lago (1999, p. 264), “Somando-se os incentivos fiscais às pessoas jurídicas, às pessoas físicas e os concedidos através do CDI, tem-se um total de CR\$ 11,4 bilhões em 1973, equivalente a 21,6% da receita efetivamente arrecadada”.

O desenvolvimento regional, dentro dos propósitos do I PND, foi alvo de incentivos fiscais e de obras públicas em infraestrutura. Por meio dos órgãos públicos atuantes em nível nacional – como o BNDE, o Banco do Brasil e outros – e na esfera regional – como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) –, criaram-se condições para impulsionar o desenvolvimento fora das áreas Sul e Sudeste do país. Também houve diversos incentivos fiscais definidos pelo Programa de Integração Nacional (PIN), um dos programas de colonização e desenvolvimento regional criados pelo governo – por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – a partir da década de 1970. A intenção dos programas era tentar diminuir as exigências/cobranças por reforma agrária por meio da ocupação territorial das regiões Centro-Oeste e Norte. Assim, o PIN propunha a abertura de rodovias e a instalação de agrovilas em meio à floresta amazônica, como forma de expansão das fronteiras agrícolas. Em complemento, os estados federativos contavam com recursos tributários derivados da movimentação do comércio interno, por meio do ICM, e de maior distribuição de recursos federais provenientes do Fundo de Participação para os Estados e Municípios, voltados à promoção do desenvolvimento regional.

7.3.4 POLÍTICAS COMERCIAL E CAMBIAL

A política para o setor externo envolveu os instrumentos comercial e cambial com o propósito de aumentar e diversificar as exportações. Com base nesse objetivo, na **política comercial**, foram adotadas medidas estimuladoras fiscais e creditícias, tais como: crédito nos pagamentos dos impostos federal (IPI) e estadual (ICM); abatimento do lucro tributável da parcela correspondente a vendas externas; e crédito subsidiado a projetos de investimento para exportação, dentre outros. Na área da **política cambial**, foi adotado o regime de minidesvalorização, expresso pelo encurtamento do período de ajuste no câmbio. Outros mecanismos incentivadores foram a desburocratização administrativa, a promoção governamental de produtos no exterior, a formação de empresas comerciais exportadoras, as melhorias em infraestrutura de transportes, etc. As importações seguiram a orientação de redução linear de alíquotas visando facilitar a entrada de produtos, insumos e equipamentos procedentes do exterior em contribuição à expansão econômica desejada. Ao fim e ao cabo, segundo Lago (1999, p. 275), a balança comercial “[...] permaneceu positiva entre 1967 e 1970, mas acabou tornando-se negativa em 1971 e 1972, voltando brevemente a um equilíbrio em 1973”.

7.3.5 POLÍTICA SALARIAL

Por fim, a política salarial do período em análise seguiu a trajetória de contenção dos níveis de salários, de acordo com o objetivo de conter o processo inflacionário e favorecer a acumulação de capital por meio da elevação da taxa de lucro das empresas. A fórmula de reajuste salarial seguiu a prática determinada no período de 1964-1966 até meados de 1968, quando foram introduzidas mudanças que visavam corrigir as distorções decorrentes da subestimação da inflação prevista, e que vigoraram até 1974.

Esta política permanecia sem ser contestada pelos sindicatos, uma vez que o regime militar proibia manifestações de trabalhadores. Neste jogo, os trabalhadores perdiam parte real dos salários, como apontou o registro feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) para o salário mínimo. A este respeito, Lago (1989) indica que o salário mínimo apresentou uma perda contínua de poder aquisitivo entre os anos de 1964-1974, equivalente a 42%. Por outro lado, os salários situados em faixas mais elevadas mantiveram sua trajetória de expansão; eles eram permitidos com o propósito de criar condições de demanda para os produtos com maior valor agregado.

Links



O DIEESE foi criado pelo movimento sindical brasileiro e fundado em 1955, com o objetivo de desenvolver pesquisas capazes de fundamentar as reivindicações dos trabalhadores. Os temas que norteiam a produção da entidade são: emprego; renda; negociação coletiva; desenvolvimento; e políticas públicas. Para conhecer mais a respeito do trabalho da entidade e para realizar consultas, visite o *site*: www.dieese.org.br/home.xml.

7.4 PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DO CAPITAL INTERNACIONAL NA ECONOMIA: DESTAQUES DA EXPANSÃO ECONÔMICA

O direcionamento da política econômica executada durante o período em estudo deu mostras significativas do intervencionismo do governo. As políticas monetária, fiscal, cambial, comercial, salarial e outras adotadas sinalizavam as ações do Estado, que davam direção, ritmo e velocidade ao crescimento econômico. Exemplos marcantes da gestão pública foram: as concessões de subsídios e incentivos fiscais e financeiros; a disponibilidade de linhas supridoras de crédito; o controle da taxa de juros; a gestão do câmbio; o controle dos preços e salários; o desenvolvimento de projetos regionais; e a criação de regulamentações em geral, dentre outras ações. Esta diversidade de instrumentos era gerenciada de forma flexível, alternando momentos de maior rigidez com momentos de flexibilidade, sempre com o propósito de garantir o crescimento econômico.

Além da forma de intervenção baseada nos instrumentos de política econômica, merece destaque a expansão das empresas estatais do setor produtivo. Sob a alegação de que a prioridade era o crescimento econômico, e como havia desinteresse privado em certas áreas e atividades econômicas, constatou-se uma forte expansão e atuação das empresas estatais na oferta de bens e serviços. Tais empresas inseriram-se no curso do crescimento como auxiliares da acumulação privada, o que gerou mais elogios do que contestações empresariais contrárias. Neste sentido, Suzigan (1976, p. 128) afirma que “[...] enquanto empresário, o Estado supriu insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas [em benefício] principalmente ao setor privado”. Um levantamento realizado por Trebat (1983 apud LAGO, 1999) apontou a criação de 231 empresas pelo setor público em diferentes áreas da atividade econômica entre 1968 e 1973, sendo 175 na área de serviços, 42 na in-

Para conhecer o texto do **Decreto-lei nº 200/1967**, consulte o site: www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Delo200.htm.

Holding é uma empresa que possui a maioria das ações ou quotas de outras empresas (subsidiárias), em quantidade suficiente para influenciar suas decisões administrativas e suas políticas empresariais.

dústria de transformação, 12 na mineração e duas na agricultura. Lago (1990) e Suzigan (1976) destacam algumas ocorrências que permitiram tal expansão:

1. a elaboração do **Decreto-lei nº 200 de 1967**, que possibilitou a criação de empresas estatais, concedendo-lhes autonomia administrativa e financeira;
2. a criação de *holdings* setoriais com capacidade de centralizar e coordenar a administração de empresas;
3. a administração eficiente das estatais, que gerou resultados econômicos positivos; e
4. o diversificado padrão de financiamento, que possibilitou o acesso a recursos.

Os recursos que criaram condições para maiores investimentos por parte das empresas estatais vieram de diferentes origens. A política realista de preços praticada pós-1964 garantia que os preços dos bens e serviços ofertados caminhassem em linha com o processo inflacionário, possibilitando, com isso, condições de autofinanciamento. Além disso, os recursos provenientes do Tesouro Nacional garantiam receitas vinculadas pelos programas do governo, ou seja, esses recursos só poderiam ser gastos em itens predefinidos. Havia, também, os recursos provenientes de subscrição de ações das empresas que participavam da bolsa de valores, e os empréstimos externos obtidos junto a bancos e instituições financeiras mundiais. Assim, com fontes de financiamento garantidas, as empresas estatais, somadas às demais administrações públicas, chegaram a representar 50% dos investimentos totais do país no início dos anos 1950 e próximo de 35% do valor das compras efetuadas junto à indústria de bens de capital. (TREBAT, 1983 apud LAGO, 1999).

Outra característica marcante registrada durante o processo de crescimento econômico refere-se à participação do capital multinacional, tanto em bases produtivas como financeiras. Dados demonstram o crescimento do investimento produtivo estrangeiro, como os seguintes registros do valor do estoque: em 1966, este era de US\$ 1.632 milhões; e, em 1973, alcançou US\$ 4.579 milhões. O fluxo anual líquido dos investimentos estrangeiros saltou de uma média de US\$ 57 milhões entre 1964-1966 para US\$ 267 entre 1967-1973, chegando a US\$ 940 milhões em 1973 (LAGO, 1988).

E para onde foram direcionados estes investimentos?



As empresas multinacionais, conforme Von Doellinger e Cavalcanti (1975) e Tavares e Belluzzo (1989) apontam em seus estudos, passaram a concentrar seus investimentos e outras ações estratégicas em setores de maior crescimento, de elevado conteúdo tecnológico e com capacidade de ganhos presentes e futuros, de acordo com a posição que ocupassem nas cadeias produtivas. Algumas ocorrências políticas e medidas institucionais auxiliaram neste processo, dentre as quais:

- a) a estabilidade política marcadamente em aproximação com os interesses dos países capitalistas avançados;
- b) a existência de programas de investimentos públicos em infraestrutura (energia, transportes e comunicação) e clara diretriz setorial de política industrial (indústrias de bens de capital e de consumo duráveis);
- c) a expectativa de crescimento da economia brasileira, em particular em razão das oportunidades que se abriam em setores nos quais o processo de substituição de importação não se completara;
- d) o exercício de uma política econômica beneficiadora das empresas privadas (incentivos, subsídios); e
- e) a existência de garantias institucionais favorecedoras (remessas de lucro, repatriação de capital, empréstimos externos).

Registrou-se, também, nesse período, uma forte vinculação da economia brasileira com o capital financeiro internacional. Os problemas decorrentes da falta de acesso ao fluxo internacional de dólares, verificados no período de 1961 a 1964, nesse momento já não mais existiam. Era possível contar com as possibilidades de reescalonamento das dívidas passadas e com a abertura de novas linhas de crédito. Como resultado, a dívida externa brasileira mostrou trajetória ascendente entre 1967 e 1973, conforme apontam os registros de Batista Jr. (1988a): em 1966, a dívida externa bruta era de US\$ 3.666 milhões e a líquida era de US\$ 3.245 milhões; passados sete anos, em 1973, os valores eram correspondentes a US\$ 12.572 milhões e US\$ 6.156 milhões, respectivamente. Em complemento, o mesmo autor afirma que as reservas, que eram

de US\$ 422 milhões no primeiro período, alcançaram US\$ 6.416 milhões no segundo momento, o que demonstrou o crescimento da dívida do país com a formação de reservas internacionais.

Para proporcionar uma maior interação com o capital financeiro internacional, foram adotadas medidas institucionais em agregação às já existentes. Pode-se citar, por exemplo, a Resolução 63 do BACEN, de 1967, que permitia aos bancos comerciais captar empréstimos externos e repassá-los às empresas domésticas interessadas. Da mesma forma, o governo brasileiro passou a lançar títulos no exterior para a captação de recursos, uma saída até então inacessível. Além disso, passaram a ocorrer operações de empréstimo entre companhias estrangeiras – entre filiais e matrizes.

7.5 AVALIAÇÃO CRÍTICA: OS LIMITES AO CRESCIMENTO CONTÍNUO E SUAS CONTRADIÇÕES

O crescimento acelerado da economia brasileira, entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, gerou intenso debate entre os economistas e estudiosos, em geral sobre o processo de industrialização. Em fins de 1973, a economia dava sinais de esgotamento de crescimento e sinalizava para tendências de crise. Para Tavares e Belluzzo (1998, p. 139), as evidências constatadas estavam em sintonia com as condições estruturais do desenvolvimento capitalista em países subdesenvolvidos. Esses autores afirmam, em uma das hipóteses desenvolvidas, que uma:

[...] industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento conduz a uma grande instabilidade nas taxas de crescimento dos setores líderes – bens de consumo duráveis e bens de capital – cujos ritmos de crescimento acelerado são incapazes de autossustentar-se, por muito tempo, devido a seu limitado peso relativo na composição do gasto e na produção industrial global.

No período de 1965-1977, a agregação do valor médio do segmento de bens de capital foi de 13,4% e o de bens de consumo duráveis atingiu 14,9%, em comparação com a indústria de bens de consumo não duráveis, que atingiu mais de 40%. Em uma estrutura industrial, a dinâmica de expansão não pode ser definida por este último segmento, pois seu encadeamento dinâmico com os demais setores de produção é baixo. Os efeitos desse setor, para frente e para trás, são considerados baixos, pois seu crescimento depende da taxa de emprego, da taxa de salário, da taxa de acumulação urbana, enfim, de condições incapazes

de manter o ciclo do crescimento. Embora as indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis determinem a lógica da acumulação industrial, com poderosos efeitos para frente e para trás, sua baixa participação na estrutura industrial brasileira provocou um efeito reduzido sobre a produção corrente e não gerou capacidade de realimentação da demanda interindustrial.

Outro aspecto abordado por Tavares e Belluzzo (1998) para explicar a crise que se manifestou nos primeiros anos da década de 1970 no Brasil, refere-se ao crescimento desproporcional dos setores industriais. A forte elevação da taxa de acumulação de capital na indústria de transformação provocou descompasso nas relações interindustriais estabelecidas e assincronia entre as taxas de crescimento setorial, o que gerou uma crise nos setores que estimulam a dinâmica industrial em qualquer economia capitalista.

No período de 1970-1973, a indústria de bens de capital alcançou uma taxa média de crescimento da ordem de 39%, ou seja, em quatro anos, mais do que dobrou sua produção. Por sua vez, a indústria de bens de consumo duráveis, em primeira instância, e a indústria de bens de consumo não duráveis, em segundo lugar, não acompanharam o crescimento da indústria de bens de produção. Esta vinha desacelerando seu crescimento médio, alcançando 21,2% entre 1970 e 1973, enquanto a indústria de bens de consumo não duráveis atingiu 13,3% no mesmo período. Ainda segundo Tavares e Belluzzo (1998), a crise de realização dinâmica provocada pelo descompasso de compra entre os capitalistas refletiu em taxas de retorno menores com relação ao capital investido. Estes autores afirmam:

A estrutura e dinâmica dos principais mercados industriais e a realimentação derivada da concorrência intercapitalista leva alguns setores industriais a expandirem sua capacidade à frente do próprio ritmo de expansão da demanda, ânsia de garantir para as empresas líderes fatias do mercado em rápida expansão.

Em complemento a esta explicação, figuram os registros de taxas elevadas de crescimento em curto espaço de tempo. Cardoso de Mello e Belluzzo (1989) observam que os anos de 1972 e 1973 foram considerados o auge do ciclo de crescimento, quando a taxa de investimento da economia alcançou 27%, nível considerado elevadíssimo para qualquer economia capitalista. Nesta perspectiva, o país dobraria sua capacidade de produção em três anos. Tavares e Belluzzo (1989) afirmam o mesmo em relação à indústria, cuja taxa de investimento alcançou cerca de 35% em 1973. Se mantida, tal trajetória implicaria em dobrar a capacidade de transformação industrial do país em três anos.

Tais ocorrências demonstraram que a intensidade da acumulação de capital trouxe, em seu interior, limites ao próprio crescimento, tornando impossível

sua continuidade no longo prazo. Na medida em que as empresas e os setores industriais passaram a se deparar com um retorno cada vez mais decrescente diante dos investimentos realizados, foram reduzidas as relações interindustriais postas em termos de compra e venda, o que deu início à reversão do ciclo expansivo registrado.

Outra explicação para a crise que se instaurou no país no período pós-1973 é dada por Singer (1982), porém sob a ótica de ocorrência de subconsumo no mercado. O crescimento acelerado da economia brasileira pautou-se, segundo este autor, em criar condições de demanda no mercado. Nesta perspectiva, foram realizadas mudanças institucionais no campo monetário-financeiro, que tinham, dentre outros propósitos, o de melhorar as condições de oferta de crédito ao consumidor para financiar as aquisições de bens e serviços produzidos. Da mesma forma, foram geradas condições institucionais para aumentar a concentração de renda, no propósito de criar uma parcela de consumidores com condições de demandar produtos de maior valor agregado. Em paralelo, foi desenvolvida uma política de arrocho salarial de base, com a intenção de manter o processo inflacionário sob controle, particularmente por causa da influência que o salário representava na estrutura de custos das empresas.

Por fim, depois de sete anos de crescimento econômico – 1967-1973 –, estavam dadas as condições de ocorrência de crise, na medida em que:

- os consumidores se encontravam diante de um elevado grau de endividamento, o que impossibilitava novas compras;
- em face das características dos produtos fabricados, houve o esgotamento do padrão de aquisição de bens de consumo duráveis pelos segmentos consumidores de maior poder aquisitivo; e
- os consumidores dos estratos de renda mais baixos encontravam-se em profunda penúria, que se traduzia em reduzido poder de compra e, conseqüentemente, em menor consumo no mercado.

O final do ciclo expansivo trouxe questionamentos sobre o comportamento dos preços na economia. Em fins de 1973, a inflação passou a mostrar tendência ascendente, o que levou pesquisadores a emitirem opinião sobre seus determinantes. O ciclo de crescimento rápido e desproporcional dos setores industriais pressionou os salários no mercado de trabalho e provocou elevação nos preços das matérias-primas, que se traduziam no aumento dos custos que eram repassados para os preços.

O choque do petróleo, registrado naquele mesmo ano, quadruplicou o preço dessa fonte de energia, contribuindo fortemente para a elevação do nível geral dos preços da economia. Serra (1989, p. 111) destaca, como sendo uma das ocorrências decisivas para a inflexão da curva inflacionária pós-1973, “[...] a inflação mundial, que exerceu uma dupla pressão sobre os preços domésticos, via importações e exportações de matérias-primas e alimentos”. Assim, as matérias-primas e os alimentos sofreram uma forte pressão de demanda externa por conta do superaquecimento do comércio mundial, o que levou os produtores domésticos a direcionarem suas ofertas para outros mercados.

Em complemento, Tavares e Belluzzo (1989) constatarem outro fator realimentador do processo inflacionário: as empresas oligopolistas. Essas procuraram defender as margens de lucro diante da redução da demanda, por meio da elevação dos preços dos produtos. Da mesma forma, evidenciaram a existência de mecanismos de realimentação financeira da inflação, por meio dos quais os custos dos empréstimos eram repassados para os preços, diante do movimento de elevação da taxa de juros da economia.

Cumpra, também, registrar aqui a origem de um problema estrutural da economia brasileira no período do crescimento acelerado. Trata-se do círculo perverso que se estabeleceu entre a dívida externa e a dívida interna. Nesse período, buscou-se incentivar a captação de recursos externos, facilitando, para tanto, as condições de acesso dos tomadores empresariais e bancários. Os dólares que entravam no país sob a forma de empréstimos eram esterilizados, em grande parte, pela emissão de títulos da dívida pública, e não por meio do aumento da base monetária, no propósito de não provocar inflação. Para tornar os títulos públicos atrativos, a partir de 1973, passou-se a adotar uma prática de taxa de juros elevada em relação à praticada no mercado mundial. Este padrão estimulava os tomadores de empréstimos a recorrerem a fontes provenientes do exterior, devido ao fato de as taxas de juros internacionais serem mais favoráveis. Assim, a cada afluxo de dólares para o país, por conta de empréstimos externos, novos lotes de títulos públicos eram emitidos, criando, dessa forma, o entrelaçamento das dívidas externa e interna.

Por fim, cumpre apontar outra característica negativa do desenvolvimento capitalista nacional acentuado no período de 1967 a 1973. Um estudo sobre a concentração de renda, por meio da utilização do índice de Gini, resultou nos seguintes números: 0,497 em 1960; 0,562 em 1970; e 0,622 em 1972. Considerando a distribuição da renda por faixa, registrou-se que os 5% mais ricos da população tiveram sua participação aumentada: de 28,3% em 1960

Em 1973, os países do Oriente Médio utilizaram-se da característica de que o petróleo é um bem não renovável para diminuir a produção e elevar o preço do barril de US\$ 2,90 para US\$ 11,65, em apenas três meses. Além disso, as vendas de petróleo para os EUA e para a Europa foram embargadas nessa época devido ao apoio dado a Israel na Guerra do Yom Kippur (Dia do Perdão). Assim, as cotações chegaram a um valor equivalente a US\$ 40 nos dias de hoje. (Fonte: Folha Online. www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/petroleo_choque1.shtml).

O índice de Gini mede o grau de desigualdade entre os indivíduos de acordo com a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais concentrada a renda se encontra.

para 34,1% em 1970, e, posteriormente, para 39,8% em 1972. Para o 1% mais rico da população, a participação na renda chegou quase a dobrar entre 1960 e 1972: 11,9% em 1960; 14,7% em 1970; e 19,1% em 1972 (LAGO, 1999). Este foi, de fato, um período no qual a maioria da classe trabalhadora contribuiu, de forma significativa, para o processo de riqueza do país, sem, contudo, dela se beneficiar.

7.6 AMBIENTE POLÍTICO EM PERÍODO DE TAXAS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO ELEVADAS



Marechal Artur da Costa e Silva, presidente do Brasil de 1967 a 1969, à cabeceira da mesa, em reunião na qual foi aprovado o AI-5. (Foto: Arquivo / AE. Disponível em: g1.globo.com).

No período de 1967 a 1973, sob regime militar, o Brasil teve dois presidentes: Costa e Silva e Garrastazu Médici. O governo do primeiro apresentou como marca o endurecimento diante das manifestações da sociedade civil e política; o governo do segundo marcou um período mais autoritário, que deixou a oposição sem uma ação articulada para um enfrentamento.

Na gestão de Costa e Silva, de 1967 a 1969, o governo passou a enfrentar, gradativamente, protestos da frente parlamentar, discursos oposicionistas, movimento estudantil contestatório, greve de operários, dentre outras. Em resposta, o governo foi assumindo um posicionamento de linha dura, chegando ao ponto de editar os Atos Institucionais nº 5 (1968) e nº 17 (1969). O primeiro dava ao Presidente da República poder absoluto para suspender os direitos políticos de qualquer pessoa, cassar mandatos de senadores, governadores, deputados, vereadores e prefeitos. O segundo, por sua vez, direcionava-se ao fortalecimento do poder do Presidente para reprimir a indisciplina militar, podendo transferir para a reserva qualquer oficial que cometesse ato contra as forças armadas. Tais atos possibilitaram reprimir vozes contrárias ao regime, e, para tanto, ocorreram cassações de parlamentares, aposentadorias compulsórias, tortura de civis e o fechamento do Congresso em diversos momentos, dentre outras práticas.

Links

Você pode ler os textos dos Atos Institucionais nº 5 e nº 17 na íntegra, respectivamente, acessando os seguintes sites:

www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_6.htm

www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-17-69.htm

O governo militar de Garrastazu Médici, que abrangeu o período de 1969 até o início de 1974, foi marcado por uma maior ligação entre as instâncias militar e tecnocrata. Esta ligação atendia aos interesses militares, de se manterem no poder por meio do registro de altas taxas de crescimento; por outro lado, aprofundou o regime de exceção. Durante esse período, foi editada a Lei de Segurança Nacional, que, segundo Skidmore (1988, p. 219), “Autorizava o governo federal a intervir em virtualmente qualquer nível de atividade social se julgasse que a segurança nacional havia sido violada”.



General Emilio Garrastazu Médici, que presidiu o governo de outubro de 1969 a março de 1974, segurando o troféu conquistado pela seleção brasileira na Copa de 1970.

Ao longo desse período, o governo se posicionou, por um lado, de forma autoritária contra os movimentos contestatórios, e procurou, por outro, com base numa estratégia de relações públicas, fazer campanhas e outras incursões para mostrar a face boa do regime. Não hesitou em mudar as regras eleitorais para obter vantagens; aprofundou a censura a jornais, revistas, músicas e peças teatrais; intensificou o processo de tortura de pessoas para obter confissões; enfrentou e exterminou a guerrilha; e estabeleceu comandos operacionais estaduais de repressão, dentre outras ações.

O aprofundamento do autoritarismo, que promoveu torturas e impediu liberdades civis, foi alvo de críticas da oposição política e da opinião pública dos Estados Unidos (SKIDMORE, 1989). Tais relatos são considerados importantes para compreender que, se por um lado, o país vivia sob taxas significativas de crescimento econômico – expressas pelo aumento do produto, do emprego e da renda –, por outro, não seguia a mesma trajetória em seu desenvolvimento político, dadas as atrocidades cometidas pelo regime político contra a sociedade civil.



Repressão militar a civis durante a ditadura.

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

LAGO, L. A. A retomada do crescimento e as distorções do milagre 1967-1973. In: ABREU, M. P. (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 – 1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. (Páginas 233 a 294).

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. v. 1, 4. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1989. (Páginas 139 a 160).

CARDOSO DE MELLO, J. M.; BELLUZZO, L. G. M. Reflexão sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. v. 1, 4. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1989. (Páginas 161 a 184).



Caro aluno, chegamos ao final da Unidade 7. Agora, como você já sabe, deverá realizar a leitura do resumo do conteúdo aqui tratado; em seguida, responder às questões das Atividades de aprendizagem. Caso apareçam dúvidas, você deverá recorrer aos tutores. Depois, não esqueça de assistir à Videoaula 7, no AVEA!

Resumo da unidade:

Nesta unidade, você agregou conhecimentos sobre o período que vai de 1967 a 1973, caracterizado por altas taxas de crescimento econômico (média de 11% a.a.). Para que isso acontecesse, a economia brasileira se valeu dos ajustes que haviam sido realizados anteriormente – e que culminaram na queda da inflação e na redução do déficit público, dentre outros – bem como de medidas institucionais – dentre as quais, as reformas monetária, fiscal e financeira. Somando-se a isso, foram feitas novas avaliações dos problemas existentes e dirigidas ações voltadas ao crescimento econômico, propostas nos documentos PED e I PND. Para dar guarida a este objetivo, a direção da política econômica foi expansionista. A política monetária procurou adequar a liquidez às necessidades da economia, por meio da utilização de instrumentos clássicos do BACEN, de forma flexível. A política fiscal possibilitou desenvolver mecanismos estimuladores à expansão privada, por meio da concessão de incentivos e subsídios para promover investimentos e comércio externo. A política cambial de minidesvalorização e a política tarifária de redução dos impostos sinalizavam para o crescimento das exportações e das importações, como suporte à expansão da produção. Neste jogo, dois atores desempenharam papel fundamental: o Estado, por meio das empresas do setor produtivo, e o capital multinacional, por meio de suas plantas produtivas e esfera financeira.

O acelerado crescimento em curto espaço de tempo, por sua vez, trouxe consequências indesejadas – algumas decorrentes do próprio processo de desenvolvimento capitalista em economias retardatárias e outras intencionalmente criadas para atingir os objetivos propostos. Para alguns autores, a ocorrência do crescimento de setores produtivos de forma desproporcional, em período de ciclo expansivo, gerou problemas de realização dinâmica na esfera capitalista. Já para outros autores, a crise foi decorrente da redução da demanda por bens de consumo duráveis e não duráveis, devido ao arrocho no salário base e ao limite de endividamento pessoal. Surgiram outros problemas no final do ciclo expansivo, como a retomada do processo inflacionário, por conta da pressão dos custos de produção, em particular, a elevação do preço do petróleo e a escassez de matérias-primas. Da mesma forma, foram registradas, nesse período, duas ocorrências que iriam marcar a economia brasileira nos anos seguintes: a vinculação perversa entre a dívida externa e a dívida interna, e o aprofundamento do processo de concentração de renda nas mãos de poucas pessoas. No curso desses acontecimentos, o ambiente político foi marcado por forte repressão aos movimentos contestatórios. Foram editados atos institucionais e leis que restringiam a liberdade de pensar e de se expressar, bem como foram adotadas práticas violentas contra os civis, como prisões e torturas.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Aponte os principais objetivos dos planos estratégicos de desenvolvimento elaborados no período de 1967 a 1973.
- 2) Apresente os indicadores de agregados macroeconômicos que expressaram o período de crescimento significativo da economia brasileira.
- 3) Discuta os instrumentos de política monetária e política fiscal utilizados nesse período.
- 4) Quais foram os instrumentos utilizados pelas políticas comercial e cambial brasileiras?
- 5) Discuta o papel do Estado nesse período. Foi ativo ou passivo? Quais foram suas ações?
- 6) Apresente e discuta:
 - os aspectos que sinalizaram o limite de continuidade do crescimento; e
 - as evidências de crise econômica em andamento na economia brasileira.
- 7) Relate pontos de ocorrências políticas que marcaram o período de taxas de crescimento econômico elevadas (1967-1973) da economia brasileira.





8

ECONOMIA BRASILEIRA PÓS-MILAGRE ECONÔMICO 1974-1979

Ao final desta unidade, você deverá conhecer:

- » os principais objetivos e as diretrizes do II PND;
- » o debate acadêmico sobre os resultados deste Plano;
- » os elementos norteadores da política econômica; e
- » alguns aspectos do processo de abertura política.

Nesta unidade, você irá adquirir conhecimento sobre a formação econômica do nosso país no período de 1974 a 1979. Nesse período, foi discutida a implantação de um grande projeto de desenvolvimento, expresso por meio de investimentos nas indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Ao longo de sua implantação, algumas medidas restritivas foram adotadas com o objetivo de deter o processo inflacionário e os déficits públicos e de balanço de pagamentos. Com base nesta conjuntura, veremos o debate acadêmico acerca das posições a favor e contra esse projeto de desenvolvimento e seus resultados. Para finalizar, você verá como o regime militar deu início ao processo de distensão. Esta unidade marca o último momento de nossa viagem pela história política e econômica do Brasil. Então, recupere o fôlego e caminhe com vontade por este último trecho da estrada que nos propomos a percorrer. Bons estudos!

8.1 II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO: ARQUITETURA E DEBATE DE UM PROJETO DE NAÇÃO

O II PND foi, a exemplo do Plano de Metas, um projeto estruturante das bases produtivas do país. Assim, conhecer as suas características é extremamente importante para um futuro economista.

8.1.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL

Em 10 de setembro de 1974, o governo, sob a gestão de Ernesto Geisel, anuncia à sociedade o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que tinha o propósito de conformar as mudanças no padrão de industrialização e na organização industrial do país. Segundo o discurso governamental, tais alterações tinham como objetivo pro-



Ernesto Geisel, presidente do Brasil de março de 1974 a março de 1979.

picar um salto qualitativo na matriz industrial e inserir o país no conjunto reduzido de países desenvolvidos, em nível mundial. Em documentos e discursos oficiais, reinavam expressões de confiança por parte do governo. No texto do II PND (1974, p. 23), encontra-se a seguinte expressão: “O Brasil [com este projeto] pode validamente aspirar ao desenvolvimento e à grandeza”. Da mesma forma, o pronunciamento da reunião ministerial de 10 de setembro de 1974, coletado por Lessa (1998, p. 11 e 18), afirmava que: “[...] se verificado um mínimo necessário de normalidade na situação internacional, revele, ao fim da década, um país com dimensão de potência emergente e estrutura social substancialmente melhorada”.

O governo contava com um **diagnóstico explícito** favorável para propor o projeto desenvolvimentista. Em outras palavras, havia razões consideradas fortes para se acreditar nas ações do governo. Lessa (1998, p. 60-62) destaca, de forma sintetizada, tais razões:

- a) setor industrial operando a plena capacidade;
- b) ritmo de crescimento sustentado, obtido por vários anos;
- c) altas taxas de investimento registradas nos anos de 1972/1973;
- d) êxito obtido no comércio exterior, com diversificação de pauta e mercado;
- e) posição intermediária do país perante a crise internacional do petróleo iniciada em 1973;
- f) fatores sociais e políticos enquadrados e controlados, o que gerava segurança para os investidores;
- g) amplo raio de manobra externa do país na obtenção de recursos sob a forma de empréstimos; e
- h) presença de capital estrangeiro encaixado entre o capital estatal e o capital nacional sem afetar a soberania do país.

Além disso, o governo tinha como base um **diagnóstico implícito**, também favorável, para viabilizar a implantação do II PND. Algumas considerações davam guarida a este diagnóstico, conforme registra Lessa (1998, p. 62-76):

- a) a existência de um discurso com a ideia de preservar a continuidade e a infalibilidade do regime autoritário;

- b) o projeto de desenvolvimento representava o período de euforia do milagre econômico precedente;
- c) a existência de um enfático ideário de Nação, com propósitos de reverter a fragilidade do capital nacional e de transformar o Brasil em potência;
- d) a presença de argumentação em favor da distribuição de renda por meio de novas políticas de emprego e salários; e
- e) manifestações, por parte do governo, de preocupação com os fracos e oprimidos por meio da defesa do regime de proteção ao trabalhador e da promoção de melhorias no sistema previdenciário, entre outras.

No âmbito da estratégia desenvolvimentista apregoada pelo II PND, estava previsto um crescimento econômico da ordem de 10% do PIB para o período de 1974-1979. Esta projeção se constituía como um prolongamento das taxas anuais de expansão verificadas no período anterior, de 1967 a 1973. De forma desagregada, as taxas de crescimento setoriais anuais projetadas estipulavam: 7% para a agropecuária; 12% para a indústria; e entre 9 e 10% para o comércio e para os serviços.

Assim, a expansão planejada no campo econômico era regida por duas direti-vas fortemente articuladas. A primeira estava relacionada com a constituição de um novo padrão de industrialização, com ênfase na construção de setores da indústria de base – bens intermediários e de bens de capital – em detri-mento de setores produtores de bens de consumo. A segunda se preocupava em corrigir o desbalanceamento do tripé formado pelos capitais nacional, estatal e multinacional, por meio do fortalecimento do primeiro. No entanto, existiam ainda algumas condições essenciais para que essas direti-vas fossem colocadas em prática. Segundo Lessa (1998, p.19), era necessário que houvesse um “[...] aprofundamento das relações externas da economia mediante a con-tinuidade do esforço exportador, a alteração da composição das importações e a atração de capitais de risco e de empréstimos”.

O II PND elencava prioridades setoriais e traçava metas de crescimento para atingir o novo padrão de industrialização almejado. Estava em pauta a marcha produtiva em favor da indústria de bens de capital e de intermediários. Para a indústria de bens de capital, os segmentos prioritários eram os produtores de máquinas, de mecânica, de elétrica, de tratores, de construção naval e de materiais ferroviários, com expectativa de crescimento da ordem de 86%. No campo das indústrias intermediárias, destacavam-se as indústrias siderúrgica e metalúrgica, com foco produtivo concentrado em aços lingotes, laminados, cobre, alumínio e zinco, cuja expectativa de crescimento da produção era da

ordem de 152%. Em seguida, vinha a indústria química, cujas prioridades estavam concentradas no ácido, na soda, em fertilizantes, resinas, detergentes, etano e amônia, com um horizonte produtivo de expansão em 152%. Em complemento, para as indústrias de cimento, de celulose e de papel, a expectativa produtiva, ao final do plano de desenvolvimento, era de 50%. Por fim, para a mineração, em seus segmentos de minérios de ferro e nucleares, a previsão de elevação da produção era de 120% em 1979.

Em busca do reequilíbrio da organização industrial por meio do fortalecimento do capital nacional, o II PND estabelecia várias diretrizes, dentre as quais a promoção de pequenas e médias empresas, a fusão e a incorporação de conjuntos de pequenas empresas e a formação de conglomerados nacionais. Esta proposição estava inserida no objetivo de viabilizar um modelo de equilíbrio entre os setores público e privado e, dentro deste, o capital nacional e o capital multinacional. Para que isso fosse possível, o BNDE teria um papel importante na oferta de linhas de financiamento e capitalização por meio de suas subsidiárias: Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA); Insumos Básicos S.A. – Financiamentos e Participações (FIBASE); Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC); e Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME). Além disso, havia medidas orientadas para a construção e para a recuperação de empresas por meio da criação do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI), que tinha como objetivo eliminar o envelhecimento da capacidade instalada e as técnicas gerenciais ultrapassadas. Os recursos para viabilizar tais empreendimentos provinham, em grande parte, do PIS e do PASEP (formas de captação de poupança compulsória, instituídas anteriormente).

Links

O Programa de Integração Social, conhecido como PIS/PASEP, havia sido criado em 1970, durante o governo de Médici, como forma de financiar o pagamento de seguros-desemprego e abonos salariais. O PIS foi instituído por meio da Lei Complementar 07/70 para beneficiar os empregados da iniciativa privada; já o PASEP foi criado pela Lei Complementar 08/70 para beneficiar os servidores públicos. Você pode ler os textos dessas leis na íntegra, visitando os seguintes sites:

PIS – www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp07.htm

PASEP – www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp08.htm

No campo dos investimentos infraestruturais, o foco estava fortemente concentrado em energia e transportes. Nessa época, existia a visão de que o Brasil

se encontrava numa posição intermediária com relação às repercussões da crise do petróleo, contava com boas relações externas para importação de combustíveis e dispunha de condições para alterar as suas fontes de energia. Portanto, os investimentos nesse setor estavam concentrados:

- na construção de hidrelétricas, dentre as quais a de Itaipu Binacional;
- em avanços na área de energia nuclear, com a constituição das Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (NUCLEBRAS);
- no campo petrolífero, com a ocorrência de inversões no programa de pesquisa, prospecção e exploração, com destaque para as plantas submarinas, e, além disso, na exploração do movimento de internacionalização da Petrobras;
- no campo do álcool, com a criação do Programa Nacional do Álcool (PROALCOOL).

Com relação aos transportes, destacavam-se as ações voltadas à criação de diversos planos nos segmentos rodoviário e naval, com a definição de recursos e metas. Além disso, planejava-se criar empresas com finalidades específicas em engenharia ferroviária, em transporte urbano e em reparos navais.

Outro objetivo do II PND era a constituição de fortes grupos econômicos. Para que isso fosse possível, determinava-se:

- a) a formação de modelos empresariais tripartites, que envolvessem empresas estatais, nacionais e multinacionais;
- b) a constituição de *joint ventures* sob o comando de empresa privada nacional, com o apoio do BNDE e participação de sócio estrangeiro; e
- c) a instituição de modelo *holding* com participação de diferentes empresas e grupos em grandes empreendimentos.

Para tanto, seriam dadas políticas de fusões e incorporações, instrumentalizadas pelo BNDE, com o propósito de que as empresas adquirissem escala e elevassem a eficiência, fortalecendo, assim, o empresariado do país. Da mesma forma, estavam previstos estímulos para que os grupos financeiros participassem de *holdings* de empresas controladoras e/ou sociedades sob o comando pessoal de banqueiros. E, além disso, havia propostas de incentivos aos esforços em P&D, à abertura do mercado nacional para a tecnologia externa e de suporte para a execução de engenharia básica e engenharia de detalhamento.

No projeto do II PND, constavam, ainda, esforços para reduzir os desequilíbrios regionais e a concentração industrial. O objetivo era diminuir o peso político de São Paulo, tornando a federação mais equilibrada a partir de incentivos regionais e industriais para outras áreas geográficas. Nesta perspectiva, vários programas foram criados, como o Programa de Integração Nacional, o Programa de Irrigação do Nordeste, o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, entre outros. Para tanto, recorreu-se à promoção de estímulos por meio de instrumentos fiscais (incentivo no IR, aperfeiçoamento do ICMS, repartição de receitas fiscais) e financeiros (recursos para crédito, prazos maiores e juros menores). Além disso, foram criados fundos com base em sistema de incentivos fiscais – como o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) – cujos recursos eram direcionados para as regiões Norte e Nordeste. Nesta correia de transmissão, os bancos públicos – Banco do Nordeste Brasileiro S.A. (BNB), Banco da Amazônia S.A. (BASA), BNDE e Banco do Brasil – teriam uma função importante para o desenvolvimento das ações propostas, atuando como repassadores desses recursos. Neste sentido, o surgimento do 3º Polo Petroquímico no Rio Grande do Sul, do Projeto Açominas em Minas Gerais e do Projeto Alumínio no Rio de Janeiro, além da divisão do Estado do Mato Grosso (com a criação do Estado do Mato Grosso do Sul), foram evidências de que a diminuição do desequilíbrio regional e da concentração industrial estava ocorrendo.

Dentro das perspectivas de realização do II PND, também constava o aprofundamento das relações externas do Brasil. Assim, havia três proposições centrais: 1) a integração ao comércio mundial para manutenção de um crescimento acelerado; 2) o recebimento do capital estrangeiro como complemento para a formação do capital nacional; e 3) a liderança do Estado, juntamente com o capital multinacional interno, e a subordinação do novo capital estrangeiro aos objetivos nacionais. Vários argumentos sinalizavam que o país encontrava-se em condições de intensificar as relações com o exterior, dentre os quais:

- a) uma posição intermediária em relação à crise econômica internacional;
- b) poder de atração de recursos e de obtenção de concessão externa;
- c) alta *performance* de crescimento;
- d) comércio externo diversificado e em expansão;
- e) abertura de novas possibilidades de crescimento, proporcionada pela crise mundial; e
- f) um raio amplo de manobras diplomáticas para realizar articulações políticas.

As empresas estatais foram consideradas estratégicas para a realização do II PND. Isso porque tais empresas foram utilizadas como instrumento de política básica de produção, não somente preenchendo vazios produtivos, mas também superando pontos de estrangulamentos onde havia insuficiência de oferta. Este papel estratégico das empresas estatais estava fundado em ações relevantes, como: o avanço em setores já consolidados, como os de energia, siderurgia e telecomunicações; a participação no processo de substituição de importações, dentre os quais, os segmentos petroquímico e de papel e celulose; a realização de conexão com empresas nacionais de menor porte na indústria de bens de capital; o uso ordenado do poder de compra para alavancar a expansão econômica; e o desenvolvimento de ações em favor da política de desenvolvimento industrial.

8.1.2 VISÕES DO SONHO AO FRACASSO E DO CRESCIMENTO EM MARCHA FORÇADA: DEBATE EM PAUTA

O II PND foi alvo de avaliações contrárias e em favor de sua realização. Duas teses estão em pauta. A primeira, de Lessa (1998), aponta o fracasso do projeto empreendido; enquanto a segunda, de Castro e Souza (1985), trata o Plano de forma favorável, embora tenha ocorrido em ritmo de marcha forçada.

Na visão de Lessa, o II PND continha um estilo de pensar e agir sob o exercício de autoridade, pois propunha um modelo de estruturação e crescimento da economia nacional de cima para baixo. Ou seja, o projeto foi montado segundo o padrão militar de ordem e hierarquia. O Estado fez as opções básicas, elegeu prioridades, traçou diretrizes, convicto de que os comandados deveriam obrigatoriamente aceitá-las. Nesta perspectiva, ao elaborar o Plano, assegurou possuir controle soberano da economia e sobre a sociedade, e acreditou na inexistência de conflitos entre seus participantes. Enfim, o Estado, regido por ordem militar, estava convicto de que suas determinações, expressas no II PND, seriam cumpridas fielmente pelos participantes da economia e da sociedade brasileira.

Entretanto, segundo Lessa (1998), diante de condições econômicas e políticas contrárias, o II PND teve duração efêmera e apresentou poucos resultados. Isso porque, condicionantes políticos entrelaçaram-se com determinantes econômicos, o que resultou na retirada do projeto da agenda estatal, em pou-



Carlos Lessa é um economista brasileiro e foi presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de janeiro de 2003 a novembro de 2004. (Foto de Roberto Corradini – SECS. Disponível no site: outrapolitica.files.wordpress.com).

co menos de dois anos de sua largada. Neste contexto, foram registradas várias ocorrências, assim resumidas:

- a) insatisfação empresarial movida contra a direção da política econômica de ajuste empreendido;
- b) crítica empresarial, em particular pela indústria de bens de capital, sobre a perda de autonomia e a redução dos investimentos estatais;
- c) incapacidade do Estado em alinhar os diferentes interesses econômicos, sobretudo com segmentos que estavam fora do plano de expansão;
- d) limites do poder da empresa estatal para mudar o perfil do padrão industrial do país;
- e) problemas de financiamento, especialmente de origem externa, e com os serviços da dívida – amortizações mais juros – crescentes;
- f) contradições da política econômica, movida por momentos de maior impulso e outros de retração, o que aumentavam as incertezas e as indefinições nos processos decisórios empresariais;
- g) percepção crescente do autoritarismo do Estado, expresso pela convocação de empresários para realizarem investimentos em regiões não prioritárias; e
- h) reversão cíclica da economia internacional em direção à crise, o que afastava os investimentos estrangeiros (CRUZ,1995; LESSA 1998).



Antônio Barros de Castro, professor do Instituto de Economia (IE/UFRJ) e ex-diretor de planejamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (Fonte da imagem: www.ciesp.org.br).



Francisco Eduardo Pires de Souza é professor do Instituto de Economia (IE/UFRJ) e ex-assessor da diretoria de Planejamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (Fonte da imagem: www.unicamp.br).

Em outra perspectiva de análise, Castro e Souza (1985) traçam a visão de que o II PND concretizou seus objetivos, porém em ritmo menor de realizações, levando o país, ao passar dos anos, a se encontrar em melhor situação econômica. Para alcançar esse resultado, as decisões tomadas foram consideradas corretas, por dois motivos:

- primeiro, em recusar o caminho do ajustamento econômico e optar pelo crescimento, ainda que com endividamento; e
- segundo, por conceber o Brasil como um país em processo de desenvolvimento, ao implementar programa de investimentos em novos setores industriais, criar e adaptar tecnologias, além de realizar esforços de integração nacional.

Tais decisões foram tomadas dentro de um contexto de racionalidade econômica, e resultaram, posteriormente, na formação de uma nova estrutura produtiva, comandada pelos setores de bens de capital e de bens intermediários.

Todos esses argumentos aqui traçados foram justificados pelos resultados econômicos verificados no início dos anos 1980. As relações do país com o exterior melhoraram, pois o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos foi drasticamente eliminado, por conta da redução das importações e do aumento das exportações, em grande parte decorrentes de projetos setoriais do II PND. A produção interna crescente – de metais não ferrosos, de produtos químicos, de papel e celulose, de fertilizantes, de produtos siderúrgicos e de máquinas e equipamentos diversos – passou a contribuir com a oferta interna, na redução das importações e na geração de divisas por conta da maior inserção externa. Do mesmo modo, as condições geradas possibilitaram a redução do crescimento da dívida externa, e as reservas internacionais – esvaídas pela política econômica de ajuste em 1982 e negativas em 1983 – tiveram seu estoque reconstituído a partir de 1984. Desta forma, os resultados mostraram que a continuidade do II PND, ainda que em marcha forçada e em trajetória conturbada por conta da crise econômica e das críticas empresariais, abriram, para a segunda metade dos anos 1980, novas oportunidades para a retomada do crescimento econômico. Àquele momento, era possível a retomada do crescimento sobre novas bases estruturais; e a dívida externa deixou de ser tão problemática como se esperava.

8.2 POLÍTICA ECONÔMICA: NATUREZA, INFLEXÃO E CRISE

A gestão da política econômica do governo Geisel, no período de 1974 a 1976, expressou clara intencionalidade de promover os projetos do II PND, voltados a sustentar as taxas de crescimento elevadas na economia. Vários projetos foram iniciados sob condições especiais. A política monetária, por exemplo, afrouxou o sistema de crédito, com a liberação de maior liquidez na economia. Os recursos do PIS e do PASEP, além dos de dotações orçamentárias, financiavam empreendimentos com taxas de juros subsidiadas e prazos alongados. Houve, também, um regime de incentivos fiscais, que tinha como base reduções e isenções tributárias em projetos aprovados no CDI e financiados pelos BNDE. Diante desses condicionantes macroeconômicos, a expansão dos investimentos das estatais estimulava os investimentos privados, bem como as

inversões privadas nos setores privilegiados impulsionavam outros segmentos ofertadores privados, em processo de expansão virtuosa.

No entanto, em fins de 1975, algumas medidas restritivas passaram a ser tomadas, na contramão da expansão em curso. A expansão econômica implicou em deterioração na balança comercial, o que levou à adoção de medidas incisivas como a imposição de depósito compulsório de 100%, por um período de 360 dias, nas importações efetuadas. Na primeira metade de 1976, a inflação retomou uma trajetória ascendente, por conta da adoção de medidas contractionistas, em abril daquele ano, focadas no aumento do depósito compulsório, na redução do prazo de financiamento de bens duráveis, em cortes dos gastos públicos na administração direta e na liberação da taxa de juros para estimular a entrada de capitais provenientes de empréstimos externos. Neste contexto, Coutinho e Belluzzo (1998) apontam que, em fins de 1976, iniciava-se o abandono do II PND para buscar a estabilidade econômica.

No período seguinte – que compreende os anos de 1977, 1978 e a primeira metade de 1979 –, vigorou uma política de contenção com o propósito de combater o processo inflacionário. A diretriz da política monetária voltou à prática de taxas de juros elevadas internamente para conter o excesso de demanda. Essa política, por sua vez, possibilitou que as empresas oligopolistas viessem a obter lucros elevados, na forma de receitas não operacionais, por meio de aplicações do mercado financeiro, em particular, em títulos públicos. Além disso, os preços públicos estavam sob controle para não criarem impacto na inflação, o que restringia a capacidade financeira das empresas estatais. Estas, por sua vez, eram obrigadas a se utilizar de recursos externos em grande escala para contribuir no fechamento do balanço de pagamentos. Em complemento, o processo de contenção do dispêndio público afetava fortemente a administração indireta em áreas da infraestrutura, de transportes e de telecomunicações.

O ano de 1979 foi marcado por dois movimentos relacionados aos seus semestres. No primeiro semestre, continuou a prática de política de orientação restritiva, em particular com relação à expansão creditícia, com o aumento do depósito compulsório dos bancos. Seguiram-se, também, medidas voltadas a desacelerar o fluxo do endividamento externo, com a utilização das reservas para pagamento dos compromissos. Da mesma forma, efetuou-se a retirada gradual dos incentivos fiscais às exportações, que eram compensadas com desvalorizações cambiais. Além disso, houve cortes nos gastos e nos investimentos estatais, com o objetivo de produzir superávit fiscal e redução nas operações do BNDE para financiamento dos investimentos. No entanto, por conta da inflação

que resistia à baixa, e da pressão empresarial contra o corte dos investimentos públicos prometidos, o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen pediu demissão do cargo (COUTINHO; BELLUZZO, 1989).

No segundo semestre de 1979, contando com o apoio entusiasta do empresariado, Delfim Neto assumiu o cargo de Ministro da Fazenda, repelindo a ideia de recessão e acenando com rápida contenção do processo inflacionário. Neste contexto, em meio a um quadro de crise econômica mundial, passou a adotar medidas expansionistas. Dentre as medidas adotadas, constaram:

- aumento nos impostos (IRPJ, IRPF, IOF), com o propósito de recuperar a capacidade fiscal;
- elevação dos preços e das tarifas públicas, com o objetivo de melhorar a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais;
- apoio à expansão da agricultura e das atividades de exportação com maior agilidade do crédito;
- ampliação do controle das empresas estatais e da administração indireta do governo, com objetivo de promover uma expansão moderada; e
- tabelamento dos juros bancários com a aplicação de redutor sobre as taxas médias, com o intuito de expandir a demanda por crédito.



Delfim Neto (o segundo da esquerda para a direita) em reunião ministerial durante sua gestão no Ministério da Fazenda.

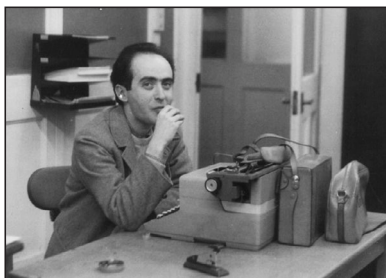
Contudo, no último trimestre daquele ano, realimentada pelo impacto do segundo choque do petróleo, a inflação não mostrava trajetória descendente. Da mesma forma, o financiamento externo passou a condicionar a gestão da política econômica, com a elevação da taxa de juro internacional, por pressão dos Estados Unidos.

Nesse período, merece destaque especial o crescimento da dívida externa brasileira. Segundo Lacerda (2006), houve uma grande participação de empréstimos externos no financiamento do II PND, que foram somados à poupança interna. Para viabilizar os investimentos, as empresas estatais foram grandes tomadoras de recursos externos. Havia, nesse período, uma grande liquidez internacional por conta da reciclagem dos petrodólares, que eram disponibilizados pelo sistema financeiro internacional a taxas de juros flutuantes. Assim, nos dois primeiros anos, os investimentos do II PND foram completados com recursos externos. Porém, nos anos posteriores, à medida que se desaceleraram os investimentos, os déficits nas transações correntes, causados pelos déficits

nas contas de comércio e de serviços, passaram a ser financiados por meio de empréstimos da conta capital. No período de 1974 a 1978, a dívida externa brasileira duplicou o seu valor e passou a ser um dos limites ao crescimento nos anos 1980, quando se rompeu o padrão de financiamento até então existente.

Da mesma forma, ressalta-se, nesse período, o crescimento do processo inflacionário, que trouxe como resultado corrente a gênese da moeda indexada. Segundo Carneiro (2002), no período de 1974 a 1979, foram verificados fatores de aceleração do processo inflacionário, dentre os quais os choques do preço do petróleo e da taxa de juros, ambos em alta, combinados com a quebra de safras agrícolas em alguns momentos do período. Diante da trajetória ascendente dos preços, os agentes passaram a usar duas das três moedas presentes no sistema monetário-financeiro brasileiro como mecanismos de defesa diante da perda do valor da moeda. Além da **moeda nominal** (o cruzeiro), que exercia as funções padrão de preços, de meio de pagamento e instrumento de denominação dos contratos de curto prazo, existiam as **correções monetária e cambial**, que apresentavam outras funções. Estas serviam como reserva de valor e como instrumentos de fixação de valor dos contratos de longo prazo. Segundo Carneiro (2002, p. 109), merece destaque a correção monetária que, “[...] por se tornar crescentemente padrão de preços e padrão de referência dos ativos financeiros domésticos, constitui principal reserva de valor da economia”.

8.3 ECONOMIA DIANTE DO CONTEXTO POLÍTICO, A CAMINHO DA ABERTURA



O jornalista **Wladimir Herzog**, um dos cidadãos torturados e mortos pela ditadura.

A presença de Geisel na Presidência da República significou o retorno do grupo castelista, uma linha de militares ligados às ideias de Castelo Branco que tinha como um de seus propósitos devolver o poder político aos civis. Ao lado do projeto de desenvolvimento para o país, discutido anteriormente, o governo procurou adotar, então, medidas para diminuir a tensão política. Assim, Geisel buscou a assessoria do General Golbery de Couto e Silva, ministro da Casa Civil, para esta realização. Ainda que as sociedades civil e política tenham pressionado para que ocorresse a abertura política, não se pode tirar o mérito dessa discussão no âmbito do poder militar. Nas reuniões com cientistas políticos, os militares receberam recomendações de

que esse processo fosse realizado de forma lenta e gradual. Em reação contrária à estratégia da Presidência, posicionavam-se os militares de linha dura, desejosos de manter o poder sob o comando dos quartéis. Foram vários os momentos em que eles mostraram sua intencionalidade: por meio de ações voltadas a gerar pânico entre a população, como nos episódios da explosão de uma bomba num evento cultural no Rio Centro (Rio de Janeiro), e na sequência de atentados a bancas de jornais e revistas nos grandes centros urbanos e pela morte do jornalista Wladimir Herzog durante uma sessão de tortura.

No entanto, vários fatos sociais e políticos que ocorreram ao longo desse período corroboraram para o início do processo de abertura política no país. Neste sentido, destacam-se:

- a vitória do partido da oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), nas eleições que se sucederam, o que elevou significativamente o número de seus parlamentares;
- a participação da Igreja Católica Romana como ativista, denunciando o regime de opressão;
- a participação de segmentos da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em favor da reforma política e contra o autoritarismo;
- o surgimento de um novo movimento sindical, que defendia o direito de greve e realizava estudos de indicadores econômicos de interesse dos trabalhadores;
- o descontentamento da classe média com o crescimento do processo inflacionário;
- a pressão dos empresários para que o governo cumprisse suas promessas desenvolvimentistas, etc.

Ao fim e ao cabo desse período, Skidmore (1988, p. 407) resume os avanços políticos realizados: “*Habeas-corpus* restaurado, AI-5 revogado, a maioria dos refugiados políticos novamente no Brasil e censura suspensa eram realizações expressivas para um governo militar.” Contudo, permaneceram ainda alguns instrumentos arbitrários do regime político, como a Lei de Segurança Nacional e a manutenção da eleição indireta para governadores estaduais.

Saiba Mais



Para saber mais a respeito dos temas tratados nesta unidade, você pode consultar as seguintes referências:

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento – 1974-1976**: sonho e fracasso. Campinas: IE Unicamp, 1998.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.



Caro aluno, chegamos ao fim da Unidade 8 e de nossa disciplina. Agora, você deverá realizar a leitura do resumo do conteúdo que vimos aqui. Em seguida, responda às questões das Atividades de aprendizagem. Esse exercício o ajudará a identificar os pontos que ainda não estão claros e contribuirá para a construção do seu conhecimento. Se você tiver dúvidas, recorra aos tutores. E, por fim, não esqueça de assistir à Videoaula 8, no AVEA!

Resumo da unidade:

No período de 1974-1979, o governo brasileiro buscou implementar um projeto de desenvolvimento, o II PND, com o propósito de completar a estrutura industrial brasileira. Estava em pauta a ênfase produtiva em favor das indústrias de bens de capital e de bens intermediários. O plano buscava, também, fortalecer o capital nacional, que era a “perna mais fraca” do tripé formado juntamente com as empresas estatais e com o capital multinacional. Além disso, pretendia realizar investimentos em energia, não somente no petróleo, mas também em outras fontes, como o álcool. No bojo desse quadro, estava o projeto de continuidade de crescimento da economia, estimado em torno de 10% ao ano. Na visão dos dirigentes do regime militar, a despeito da crise econômica mundial, as condições do Brasil eram favoráveis para a realização dos investimentos, dentre as quais a estabilidade do regime político e a continuidade da trajetória de crescimento anterior. Neste contexto, as empresas estatais continuaram a desempenhar um papel importante devido aos impactos positivos a montante e a jusante, não somente por meio das associações com o capital multinacional, como também por meio das conexões com segmentos produtivos do capital nacional.

Contudo, no âmbito acadêmico, o debate acerca dos resultados desse projeto se intensificou. Na visão de Lessa (1998), o II PND teve vida curta, e caminhou do sonho para o fracasso. Sua avaliação política mostrou que o Estado, por meio do seu aparato militar, quis fazer da sociedade uma extensão do seu comando. Assim como os comandantes ditam as ordens e os comandados as cumprem, esperava-se que quando uma ordem fosse dada pelo Estado, a Sociedade a cumprisse, em obediência. Nesses termos, o governo negou a existência de interesses e conflitos na economia. À medida que tais interesses se manifestaram e as promessas não se realizaram, o apoio inicial se transformou em críticas e em manifestações de repúdio; por conta disso, depois de passados dois anos, o II PND estava fora da agenda estatal. Por outro lado, outros dois estudiosos, Castro e Souza (1985), posicionaram-se de forma contrária. Para eles, a decisão acertada do governo em realizar projetos de investimento em vez de optar por um ajuste econômico, possibilitou, alguns anos mais tarde, que o país colhesse frutos positivos. A produção doméstica de bens intermediários possibilitou a redução das importações, bem como a geração de divisas decorrentes das exportações. Em consequência disso, as contas do balanço de pagamento e as condições para pagamento da dívida externa melhoraram. No início dos anos 1980, por conta dos projetos do II PND, abriram-se novas perspectivas para a economia brasileira.

Por fim, cabe o registro de duas ocorrências que marcaram esse período, uma econômica e outra política. No âmbito econômico, a política desenvolvida seguia um ritmo ora de restrição, ora de expansão. Ou seja, apresentava momentos de restrição nos quais eram adotadas medidas de ajuste econômico com elevação da taxa de juros, redução do crédito, aumento do depósito compulsório, etc. Já nos momentos de expansão, os instrumentos eram flexibilizados para incentivar a economia ao crescimento, com medidas inversas. Em relação ao ambiente político, verificou-se, nesse período, o início do processo de abertura, de forma lenta e gradual. Vários instrumentos de repressão foram revogados, como a censura prévia, o AI-5, o impedimento de retorno de exilados políticos, entre outros. Dessa forma, o país dava os primeiros passos rumo à restauração democrática, que ocorreu dez anos depois.

Atividade de Aprendizagem



- 1) Quais eram os objetivos do II PND?
- 2) Quais eram os diagnósticos explícitos e implícitos que sustentavam o projeto desenvolvimentista em pauta?
- 3) Quais foram as medidas de investimentos estabelecidas para a área de infraestrutura?
- 4) Quais foram os esforços empreendidos por esse plano para diminuir os desequilíbrios regionais e a concentração industrial?
- 5) Resuma a visão favorável de Castro e Souza em relação aos resultados do Plano Nacional de Desenvolvimento.
- 6) Resuma a visão contrária de Lessa acerca da continuidade dos projetos do II PND.
- 7) As medidas de política econômica adotadas nesse período eram expansionistas ou restritivas? Comente.
- 8) Paralelamente à implantação do projeto do II PND e da adoção de medidas de ajuste econômico, o regime militar buscava sua flexibilização política. Comente.



REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930 -1945. In: ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889 -1989**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus,1990.
- _____. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889 - 1989**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- AREND, M. **50 anos de industrialização do Brasil (1955 - 2005)**: uma análise evolucionária. 2009. Tese (Doutorado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. 2. ed. Campinas: Unicamp/IE, 1999.
- BATISTA JR., P. N. Fluxos financeiros internacionais para o Brasil desde o final da década de 1960. In: BATISTA JR., P. N. **Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- BENEVIDES, M. V. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, A. C. (Org.) **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- _____. 64, um golpe de classe? (sobre um livro de René Dreifuss). **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 1-8. 2003.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BONELLI, R.; WERNECK, D. F. F. Desempenho industrial: auge e desaceleração nos anos 70. In: SUZIGAN, W. (Org.) **Indústria, política, instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 10. ed. Campinas: Unicamp – IE, 1998.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; BELLUZZO, L. G. M. Reflexão sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. v.1, 4. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1989.

CARDOSO, F. H. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Difel, 1964.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil**: JK-JQ. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, IE – Unicamp, 2002.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA – CEPAL. Economic survey of Latin America – 1949. New York: United Nations Publicatins, 1951.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. M. Política econômica, inflexão e crise: 1974/1981. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. v.1, 4. ed. Campinas: Unicamp – IE, 1998.

CRUZ, S. C. V. **Empresariado e estado na transição brasileira**: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Editora Unicamp, 1995.

DALAND, R. **Estratégia e estilo de planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Cidades, 1969.

DEAN, W. **A industrialização de São Paulo (1880-1945)**. São Paulo: Difel, 1971.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, R. **1964: A conquista do Estado** – ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**: historiografia e história. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

- FAUSTO, B. A revolução de 1930. In: MOTA, C. G. (Org.) **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1985.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FIGUEIREDO, A. C. **Democracia ou reformas**: alternativas democráticas à crise política, 1961-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, M. B. **Síntese da economia brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1999.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- LACERDA, A. C., et al. **Economia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LAFER, C. **JK e o programa de metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 256 p.
- LAGO, L. A. C. Investimentos diretos no Brasil e a conversão de empréstimos em capital de risco. In: BATISTA, P. N. (Org.) **Novos ensaios sobre o setor externo da economia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- _____. **Uma revisão do período do milagre: política econômica e crescimento, 1967-1973**. Departamento de Economia, PUC-RJ, mimeo, 1989.
- _____. A retomada do crescimento e as distorções do milagre 1967-1973. In: ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 – 1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- LAMOUNIER, B. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO B. **História Geral da Civilização Brasileira**: O Brasil Republicano. v.9, 3. ed. Rio de Janeiro: Difel, 1985.
- LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. 173 p.
- _____. **A estratégia de desenvolvimento – 1974-1976**: sonho e fracasso. Campinas: IE – Unicamp, 1998.

LOUREIRO, F. P. Relativizando o Leviatã: empresários e política econômica no governo João Goulart (jan./ago. 1961). In: **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Cursos de Pós-Graduação em Economia – ANPEC**, Salvador, 09 - 12/12/2008. 18 p.

MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 -1965). In: MINDLIN, L. B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MARTINS, L. **Pouvoir politique et développement économique, structures de pouvoir et système de décisions au Brésil**. 1973. Tese (Doutorado em Ciências Políticas), mimeo - Universidade René Descartes, Paris.

MELLO, Zélia C. **São Paulo: 1845 - 1895: metamorfose da riqueza**. 1981. Tese (Doutorado em Economia). Pós-Graduação em Economia - Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, São Paulo.

OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956 - 1961. In: ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – 1963 – 1965 (SÍNTESE). Presidência da República. Brasília, 1962.

RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964 - 1967. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SARETTA, F. **Política econômica brasileira (1946-1951)**. Araraquara: UNESP - Laboratório Editorial, SP: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. v.1, 4. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1989.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1995.

SILVA, R. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia Política**, n. 14, p. 77-101. jun. 2000.

_____. **Ideologia de Estado e autoritarismo no Brasil**. UFSC: Curso de Pós graduação em Sociologia Política. Cadernos de Pesquisa, n. 26, abril, 2001. 30 p.

SINGER, P. **A crise do milagre**: interpretação crítica da economia brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SKIDMORE, T. **Brasil de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Brasil de Castelo a Figueiredo (1964-1985)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Brasil de Castelo a Tancredo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOLA, L. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. (Org.) **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1985.

SUZIGAN, W. **Indústria brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. Empresas do governo e o papel do estado na economia brasileira. In: RESENDE, F. et al. (Org.) **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

SUZIGAN, W. et al. **Crescimento industrial no Brasil**: incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. 264 p.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO, L. G. M. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. v.1, 4. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 1989.

TEIXEIRA, A. **O movimento da industrialização nas economias centrais no pós guerra**. 1983. 155 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

TREBAT, T. J. **Brazil's state-owned enterprises**: a case study of the state as entrepreneur. Cambridge: University Press, 1983.

WEFFORT, F. C. **Classes populares e política**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1968.

VIANNA, S. B. Política econômica externa e industrialização: 1946 -1951. In: ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 -1989. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus,1990a.

_____. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990b.

VON DOELLINGER, C.; CAVALCANTI, L. C. **Empresas multinacionais na economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.