

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NO  
PERÍODO POPULISTA (1946 – 1964):  
UMA ANÁLISE A PARTIR DE CELSO FURTADO**

PIERRE CARVALHO SANDER

Florianópolis - SC

2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NO**

**PERÍODO POPULISTA (1946 – 1964):**

**UMA ANÁLISE A PARTIR DE CELSO FURTADO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina CNM 5420 – Monografia, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Ciências Econômicas no Curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Por: Pierre Carvalho Sander**

Orientador: Professor Marcos Valente

Área de pesquisa: Formação Econômica do Brasil

Palavras-chave: 1. Subdesenvolvimento 2. Reformas de Base 3. Problemas Estruturais

Florianópolis - SC

2004

PIERRE CARVALHO SANDER

AS REFORMAS DO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO POPULISTA (1946 –  
1964): UMA ANÁLISE A PARTIR DE CELSO FURTADO

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0..... ao aluno PIERRE CARVALHO SANDER, na disciplina CNM – 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:



Profº Marcos Valente  
Orientador



Profº Nildo Ouriques  
Membro

.....  
Profº Luiz Carlos Carvalho  
Coordenador Monografia

Dedico este trabalho e o grau de Bacharel em Ciências Econômicas, especialmente à minha família, pelo amor, incentivo e suporte ao longo dos anos de estudo; ao professor Marcos Valente pelos meses dedicados à minha orientação; à Luciana pelo amor e carinho para comigo em todos os momentos; aos amigos do peito, com quem sempre pude e posso contar; em memória a Celso Furtado, que descansa em paz; e por fim, principalmente a Deus, que me acompanha em todos os momentos.

“Em um triângulo retângulo, o quadrado da hipotenusa é igual à soma dos quadrados dos dois outros lados; mas convém adicionar a pergunta: trata-se realmente de um triângulo retângulo?”

*S. Jevons*

(Epígrafe: FURTADO, 1961)

SANDER, Pierre Carvalho. As Reformas Adotadas pelo Estado Brasileiro no Período Populista (1946 – 1964): Uma Análise a Partir de Celso Furtado, 2004. 70 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

## RESUMO

Celso Furtado dedicou grande parte de sua extensa obra à análise da complexidade que envolve a problemática do subdesenvolvimento na América Latina e, sobretudo, no Brasil. Definiu como seu alvo, os problemas estruturais das economias subdesenvolvidas, elaborando, portanto, diagnósticos realistas de combate a estes desajustamentos, de maneira qualitativa, como um excelente conhecedor das estruturas, das sociedades e da cultura de seu país, para a superação do atraso e das desigualdades. Este estudo trata, a partir da análise do conteúdo teórico que compõe a obra de Celso Furtado, descrever e analisar as mudanças que ocorreram no Brasil, em sua estrutura promovidos pelas reformas do Estado adotadas durante os anos do período populista (1946-1964), bem como suas repercussões no âmbito político, que originaram, em meados dos anos 1960, uma profunda crise política e a ruptura da democracia, com o golpe militar. A título de conclusão, apresenta uma visão crítica relacionada aos efeitos da ditadura militar e aos anos subseqüentes de políticas neoliberais na economia brasileira até os dias atuais.

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1: O PROBLEMA</b> .....	09
1.1 Introdução.....	09
1.2 Formulação do Problema.....	11
1.3 Objetivos.....	13
1.3.1 Objetivo Geral.....	13
1.3.2 Objetivos Específicos.....	13
1.4 Metodologia.....	13
<b>CAPÍTULO 2: O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO</b> .....	15
2.1 A Teoria do Subdesenvolvimento.....	16
2.2 Análise do Desenvolvimento Recente do Brasil.....	23
2.3 As Reformas de Base Frente a Problemática das Tensões Estruturais.....	29
2.4 As Projeções Políticas do Subdesenvolvimento.....	34
<b>CAPÍTULO 3: AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 1946 – 1959</b> .....	37
3.1 O Governo Dutra (1946-1949).....	37
3.2 O Governo Getúlio Vargas (1950-1954).....	41
3.3 O Governo Juscelino Kubitschek (1955-1959).....	47
<b>CAPÍTULO 4: AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO 1960 – 1964 E A CRISE POLÍTICA</b> .....	54
4.1 O Governo Jânio Quadros (1960-1961).....	54
4.2 O Governo João Goulart (1961-1964).....	58

<b>CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO</b> .....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

## **CAPÍTULO 1: O PROBLEMA**

### **1.1 Introdução**

Uma vida política independente, que se inicia praticamente com a Revolução Industrial, e uma experiência ainda mais prolongada de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho como exportadoras de matérias-primas, singularizam o grupo de países chamados de nações de economias subdesenvolvidas. A essas razões se adiciona uma consciência, que se generaliza, de que, mais que em qualquer outra área de significação mundial, é na América Latina que os obstáculos ao desenvolvimento são principalmente de natureza institucional (Furtado, 1961).

Durante os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, foi sendo estruturado um pensamento progressista, de conotações reformistas, que não aceitava a pobreza nacional como fatalidade, pondo em questão o dogma clássico da divisão internacional do trabalho, e propunha desrespeitarem-se os princípios do liberalismo econômico, projetando-se o desenvolvimento a partir da ação planejadora e da participação efetiva do Estado na economia.

No complexo quadro emergente da economia dos países latino-americanos, destacam-se as análises estruturais e históricas elaboradas por Celso Furtado, economista rigoroso e estudioso atento das relações político-comerciais entre os países em desenvolvimento e as potências mundiais. Preocupado com a estratégia global de planejamento econômico, ingressou em 1949 no Corpo

permanente de economistas da ONU, atuando na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Neste contexto, fortalece-se a teoria Estruturalista, advinda da corrente de pensamento econômico latino-americano inspirada nos trabalhos dos componentes da Cepal, dentre eles, Celso Furtado e Raul Prebisch, que analisava o desenvolvimento econômico do ponto de vista dos obstáculos estruturais que impediam um crescimento maior dessas economias.

Frente às tensões estruturais advindas do processo de industrialização, e aliada a antigos problemas, Furtado levanta propostas de Reformas de Base, no qual estas seriam fundamentais para a evolução e expansão do Brasil na Época.

Ao longo do Período Populista (1946-1964), o Estado Brasileiro foi marcado pela implementação de diferentes estratégias de desenvolvimento, tendo profundas mudanças na estrutura industrial, mais precisamente na década de 1950.

Na década de 1960, a economia brasileira enfrenta profundas pressões inflacionárias, déficits no Setor Público e desaceleração da atividade econômica.

Com a posse do presidente João Goulart à presidência da República, em setembro de 1961, que as chamadas "reformas de base" (propostas que visavam promover alterações nas estruturas econômicas, sociais e políticas que garantissem a superação do subdesenvolvimento e permitissem uma diminuição das desigualdades sociais no Brasil) transformaram-se em bandeiras do novo governo e ganharam maior consistência.

Sob essa ampla denominação de "reformas de base" estava reunido um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária

e universitária. Sustentava-se ainda a necessidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendia-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior.

No entanto, a aceitação da mudança da constituição encontrava fortes resistências por parte dos setores mais conservadores do próprio governo. Portanto, não sendo aprovadas várias propostas pelo Congresso Nacional.

O Brasil vinha se construindo, em sua capacidade de transformar-se para superar o atraso e acabar com a pobreza, quando sobreveio o golpe militar de abril de 1964. O golpe militar teve como finalidade, basicamente, impedir aquelas reformas.

## **1.2 Formulação do Problema**

A teoria desenvolvimentista estruturalista, defendida por Celso Furtado, estava baseado na crença de que a industrialização iria superar as barreiras do subdesenvolvimento e promoveria o desenvolvimento da economia brasileira. Esta passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, via um longo processo de industrialização por substituição de importações, com a presença do Estado Intervencionista, somente se efetivara com a realização de profundas mudanças estruturais na economia nacional. Tratava-se, portanto, de uma política

de desenvolvimento, de natureza qualitativa, que necessitava um país subdesenvolvido, exigindo um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional.

Essa noção desenvolvimentista toma corpo, parcialmente, nos governos Vargas e Kubitschek, ambos na década de 1950. Projetos de desenvolvimento são traçados, porém a questão das reformas estruturais é deixada de lado.

Somente durante o governo João Goulart é que ganham ênfase as chamadas reformas de base, perante o quadro de crise da economia brasileira.

Portanto, pretende-se analisar as Reformas do Estado Brasileiro implementadas no período populista (1946-1964), que promoveram mudanças na estrutura econômica, levantando os fatos que provocaram profundas tensões estruturais, desencadeando a crise política e a ruptura da democracia nos anos 1960.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Geral**

Descrever as reformas adotadas pelo Estado Brasileiro no período populista (1946-1964) e analisar as mudanças na estrutura econômica nacional.

### **1.3.2 Específicos**

- Descrever as estratégias desenvolvimentistas formuladas pelos governos e, apontar o potencial e limites do seu papel desenvolvimentista e seus efeitos na economia brasileira.

- Descrever as Reformas de Base, fundamentada nas posições de Celso Furtado, e sua tentativa de efetivação no governo Goulart.

- Analisar os fatos que desencadearam a crise política no início dos anos 1960, a conseqüente ruptura da democracia e a efetivação do golpe Militar.

## **1.4 Metodologia**

Para atingir os objetivos do trabalho realizou-se um levantamento bibliográfico de fontes primárias e secundárias de dados, selecionando livros, periódicos, além de outras fontes que continham informações sobre o assunto desenvolvido.

O método utilizado para o desenvolvimento da pesquisa foi o histórico estrutural. Em um primeiro momento, procurou-se apresentar as posições de

Celso Furtado, frente a questão das Reformas de Base, sustentada por sua postura desenvolvimentista estruturalista e sua teoria do Subdesenvolvimento.

No capítulo 3, procurou-se descrever o governo Dutra, período pós-guerra, e a situação econômica do país. As propostas de reformas realizadas no governo Vargas, o contexto da época, os potenciais e os limites seu governo. E também, descrever as profundas modificações na estrutura industrial do país com a implementação do Plano de Metas, no governo Kubitschek, realizações e desequilíbrios no final de seu mandato.

Procurou-se apresentar e analisar, no capítulo 4, a proposta das reformas de base no governo João Goulart, relacionando sua tentativa de implementação como um dos frutos da crise política da época, que originou o movimento golpista de 1964.

Para finalizar, o capítulo 5 é composto pela conclusão do presente trabalho.

## **CAPITULO 2: O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO**

Através de anos de trabalho como pesquisador e analista, principalmente na qualidade de economista da CEPAL, Celso Furtado sempre buscou consolidar sua posição diante da problemática teórica do desenvolvimento e sua perspectiva teórica estruturalista.

A necessidade de diagnosticar a problemática de sistemas econômicos nacionais, em fases diversas de subdesenvolvimento, levou-o a aproximar a Análise Econômica do método histórico, induzido-o progressivamente a adotar um enfoque estrutural dos problemas econômicos.

Está convencido de que o esforço mais necessário, no plano teórico, a ser realizado na fase atual, consiste na identificação progressiva do que é específico de cada estrutura (Furtado, 1961, p. 32).

O Estruturalismo é uma corrente de pensamento econômico latino-americana inspirada nos trabalhos dos componentes da Cepal, que analisava o desenvolvimento econômico do ponto de vista dos obstáculos estruturalistas que impediam um crescimento maior dessas economias. Postulava-se que, em prol da industrialização, com participação efetiva do Estado, como modo de desenvolvimento e combate à deterioração das relações de troca; e também eram a favor da reforma agrária, para adequação da estrutura agrária, a fim de aumentar a oferta de alimentos e matérias-primas, e desse modo, combater o fenômeno do processo inflacionário nas economias latino-americanas. Raul Prebisch é o autor mais influente dessa escola, e Celso Furtado, é certamente o estruturalista brasileiro mais importante.

O trabalho intelectual de Furtado, no período que vai até 1964, corresponde a um criativo exercício de refinamento, aplicação e divulgação do pensamento intelectual estruturalista, de modo a consolidar um entendimento da problemática do subdesenvolvimento do país, e o de combater com arma teórica as análises e propostas de correntes adversárias (Bielchowsky, 1988).

O pensamento estruturalista desenvolvimentista de Celso Furtado defende a constituição de um Capitalismo Industrial moderno no país, inclinando-se pela intervenção, através de investimentos em setores estratégicos e, sobre tudo, de planejamento econômico. Pautava seu exercício profissional pela ideologia da industrialização planejada como solução histórica para o atraso da economia e da sociedade brasileira.

## **2.1 A teoria do Subdesenvolvimento**

Em sua obra *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) Celso Furtado analisa a distribuição do Processo de Desenvolvimento em países Desenvolvidos e Subdesenvolvidos. O processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes, ao nível de técnica conhecida seja através da introdução de inovações técnicas. O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente, um problema de acumulação de novos conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação da técnica prevalecente na época.

Dentro dos padrões da técnica conhecida, numa região subdesenvolvida sempre existe deficiente utilização dos fatores de produção. Essa deficiência, não resulta necessariamente de má combinação dos fatores

existentes. O mais comum é que resulte da escassez do fator capital, desperdiça-se um fator – mão-de-obra – porque outro é insuficiente – capital. Dessa forma, a produtividade média de um conjunto de fatores de uma economia subdesenvolvida é menor do que seria de esperar se observamos a utilização desses fatores nas economias desenvolvidas (Furtado, 1961, p. 90).

Essa dificuldade não poderá ser contornada senão através de um esforço de adaptação da tecnologia, o qual é tanto mais difícil quanto os países subdesenvolvidos carecem, via de regra, de indústria própria de equipamentos. Nesse desajustamento básico entre oferta virtual de fatores e orientação da tecnologia reside, possivelmente, “o maior problema que enfrentam atualmente os países subdesenvolvidos” (Furtado, 1961).

A relação centro-periferia apresenta o aspecto fundamental das análises de Celso Furtado em termos comparativos das diferentes realidades constatadas quanto ao desenvolvimento econômico numa perspectiva mundial. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade.

Não somente a tecnologia se apresenta como variável independente, sendo os equipamentos importados de países altamente industrializados, mas também a própria forma de desenvolvimento do setor industrial de uma economia subdesenvolvida, seguindo a linha de substituição de importações, levou-o à adaptação de uma tecnologia compatível com uma estrutura de custos e preços similar à que prevalece no mercado internacional de manufaturas. É específica do subdesenvolvimento essa falta de correspondência entre a disponibilidade de recursos e fatores e as combinações destes requeridas pela tecnologia que está sendo absorvida.

Como dito anteriormente, o subdesenvolvimento é por si mesmo um desequilíbrio ao nível de fatores, inferindo-se que estas estruturas são sistemas híbridos, no qual seu grau de subdesenvolvimento é medido pela importância relativa ao setor remanescente da estrutura pré-capitalista, e a taxa de crescimento é função do aumento da importância relativa do núcleo em que predomina a tecnologia moderna. A intensidade desse aumento depende da taxa de formação de capital, da tecnologia absorvida e do ritmo de aumento da população no conjunto da economia.

Estabelecendo que o crescimento de uma economia subdesenvolvida implica modificações estruturais por ser caracterizada por um forte aumento da procura de produtos intermédios de origem industrial, resultando-a uma tendência à elevação do coeficiente de importação<sup>1</sup>.

A dinâmica do crescimento de uma economia subdesenvolvida, em suas fases preliminares (prevalência de impulso dinâmico externo e existência à elevação do coeficiente de importações) não cria maiores dificuldades. É nas

1. Furtado apresenta um modelo numérico para simplificar o problema apresentado. Ver Furtado (1961, p. 200).

etapas intermediárias e superiores da transformação de uma estrutura subdesenvolvida que o problema se apresenta em toda a sua plenitude, pois ao ampliar-se o impulso externo, ou ao surgir um impulso interno autônomo, faz-se sentir, quase sempre, uma forte pressão sobre o balanço de pagamentos (Furtado, 1961).

Portanto, nas economias subdesenvolvidas que alcançaram certo grau de diversificação em sua estrutura de produção, ao surgir um impulso dinâmico, seja proveniente do exterior ou da própria economia, inicia-se um etapa de aceleração do crescimento, isto é, da elevação da taxa de inversão. Essa aceleração do crescimento, resultante da conjugação de fatores favoráveis, ou de ação deliberada de autoridade central, provoca uma série de modificações estruturais que, numa economia subdesenvolvida, tende a elevar o coeficiente de importações.

Para Celso Furtado (1961), constitui característica geral das economias subdesenvolvidas um grau elevado de dependência do processo de formação de capital, com respeito ao intercâmbio externo. Não somente de dependência, no que concerne à formação de poupança, mas sobre tudo no que respeita à transformação dessa poupança em inversão real. Em vista dos poderosos estímulos ao consumo, postos em prática pelas economias mais avançadas, torna-se extremamente difícil para nossa economia, em sua presente fase de desenvolvimento, alcançar espontaneamente um elevado nível de poupança.

Ao elevar-se o coeficiente de inversão, eleva-se também, o de importação, pelo simples fato de que a inversão requer maior cobertura cambial. Dada portanto a grande diferença entre o conteúdo de importações do setor de inversão e do

setor de consumo<sup>2</sup>, deve-se a tendência a aumentar a pressão sobre o balanço de pagamentos, toda vez que circunstâncias favoráveis permitam a intensificação do ritmo de crescimento.

Ao analisar o comportamento do coeficiente de importação em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, o autor afirmou:

Para determinada taxa de incremento do comércio mundial, o ritmo de crescimento compatível com a estabilidade interna é muito mais elevado nas estruturas desenvolvidas do que nas subdesenvolvidas. Este fato explica por um lado, o crescimento mais lento das economias subdesenvolvidas, nos últimos decênios; por outro, a notória tendência ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, observada em todos os países subdesenvolvidos, que de uma forma ou de outra, tentam intensificar o seu crescimento (Furtado, 1961, p. 208).

No que diz respeito ao problema dos desequilíbrios externos e pressões no balanço de pagamentos, a teoria prevalecente do Fundo Monetário Internacional (FMI), tendente a identificar os desequilíbrios externos com distintas formas de processos inflacionários, tem dado lugar a limitações práticas de real significação. Deste modo fica relegada a segundo plano a simples suspeita de que o desequilíbrio possa ter raízes mais profundas. De acordo com Furtado (1961), manifestação clara disso é a incapacidade dos economistas ligados ao FMI de se oporem de acordo sobre o que devemos entender por “desequilíbrio fundamental” do balanço de pagamentos. Ao invés de aprofundar a análise das causas possíveis do desequilíbrio, isto é, de um crescimento desproporcionado deste ou aquele setor da economia, concentra a atenção nos sintomas do desequilíbrio e discute o que é e o que não é um déficit de balanço de pagamento.

Na prática esta análise da teoria do FMI tem sido de conseqüências danosas para os países subdesenvolvidos, a saber; o tratamento do desequilíbrio externo resume-se, na grande maioria dos casos, ao uso de dois instrumentos de fácil manejo: a deflação e a desvalorização. Demais

2. Celso Furtado incorpora em sua análise um modelo numérico para o comportamento do coeficiente de importações. Ver Furtado (1961, p. 208).

sendo, basicamente, esses dois instrumentos de caráter monetário, o tratamento do problema passa ao domínio exclusivo das autoridades monetárias. Daí resulta o predomínio total dos critérios de estabilidade, na esfera dos problemas de balanço de pagamentos, sem que se chegue a captar a interdependência entre elas existente e as modificações estruturais exigidas pelo desenvolvimento (Furtado, 1961, p.220).

Contestando desta maneira as interpretações convencionais, em particular, as políticas monetárias contracionistas, Furtado argumentou então que, em estruturas subdesenvolvidas com amplo desemprego, é normal a ocorrência de déficits externos dissociados da inflação, devido ao problema de que a capacidade para importar não se expande de acordo com as exigências do desenvolvimento econômico. Nesse caso, segundo o autor, é necessário “programar a substituição de importações, ao invés de partir-se para esquemas ortodoxos de contenção de inversões”.

No caso dos países subdesenvolvidos, torna-se necessário observar que, embora suas exportações sejam pouco diversificadas, cada produto de relevância é exportado em quantidades relativamente grandes. Qualquer redução de preços, portanto, com vista a aumentar as exportações, significa a perda de uma fração da receita produzida pela exportação. De fato, a utilização do instrumento de desvalorização cambial expõe a economia exportadora de produtos de demanda inelástica ao perigo da deterioração dos termos de troca, e sobretudo, encarece a importação de bens de capital e, conseqüentemente, os investimentos, afetando assim a taxa de crescimento da economia.

O processo de formação de capital em economias subdesenvolvidas se apresenta em grande número de empreendimentos com caráter de pioneirismo, no qual o empresário funda suas expectativas na conjuntura em torno da provável

reação do concorrente externo, ou seja, a elasticidade-preço da oferta externa, no setor do empreendimento.

Dado o crescimento relativamente lento da capacidade para importar, é necessário que as inversões, no setor substitutivo de importações, cresçam com intensidade superior à das inversões nos setores que já produzem, há tempo, para o mercado interno. Ocorre, entretanto, que o risco implícito naquelas inversões é maior, e a experiência, naqueles setores, menor ou nenhuma. Logo, se aumentam-se os recursos à disposição dos empresários, é natural que eles prefiram intensificar suas inversões nas linhas já tradicionalmente estabelecidas. Explica-se, assim, a permanente sobreinversão que existe em certos setores, como o têxtil, em muitos países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil. O resultado final tende a ser, por conseguinte, excesso de capacidade produtiva, em determinados setores, e insuficiência, noutros, particularmente naqueles em que se substituem importações. Trata-se de um desequilíbrio inicialmente interno, resultante de inadequada orientação das inversões, e que acarreta a criação de capacidade ociosa. Assim, toda fase de aceleração das inversões também o é de baixa na relação produto-capital, ou seja, aumento da capacidade ociosa. Forma-se, em consequência, um desequilíbrio interno por insuficiência de oferta, o qual se traduz em pressão no balanço de pagamentos (Furtado, 1961, p. 229, 230).

Dessa maneira, o autor considera que qualquer tentativa para elevar a taxa de inversões, que não seja acompanhada de uma orientação dos novos recursos invertidos, cria um desequilíbrio interno entre a estrutura da oferta e a composição da procura, desequilíbrio que se transfere para o balanço de pagamentos ou em elevação do nível interno de preços. E para eliminar esse tipo de desequilíbrio, externo ou interno, é necessário agir sobre a orientação das inversões, e não, necessariamente, sobre o seu nível. De modo a não sacrificar o nível de atividade econômica à correção do desequilíbrio. Destarte, faz-se necessária uma metódica reorientação das inversões objetivando reduzir o coeficiente de importação.

Para que a política de desenvolvimento não prejudique a estabilidade, é necessário que ela assuma a forma de uma orientação positiva do processo de formação de capital. Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem

as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento (Furtado, 1961, p. 231).

## **2.2 Análise do Desenvolvimento do Brasil no Período Populista**

A década de 30 foi para a economia do Brasil de significativas transformações estruturais. As medidas de amparo ao setor exportador engendraram uma política de defesa do nível de emprego que resultou ser decisiva para a superação da estrutura tradicional. Pois, visando defender o setor externo, através de uma política de manutenção do nível de emprego, o Poder Público criou condições para um rápida ampliação do setor industrial ligado ao mercado interno, dada a elevação da rentabilidade das indústrias.

Contudo, como o desenvolvimento industrial vinha sendo feito sem a orientação de uma política, novos e graves problemas foram acumulando. Os serviços básicos de transporte, construídos para servir à economia de exportações, não foram adaptados. O crescimento das fontes de energia, particularmente eletricidade, tampouco foi cuidado. A realidade desses desajustamentos, que se traduziam em pressões inflacionárias, tornou-se evidente ao término da guerra. Como de costume, não houve uma percepção clara do problema em tempo oportuno. Supunha-se que a causa básica dos desequilíbrios estava nos elevados custos industriais e que uma retomada das importações permitiria reduzir facilmente as pressões inflacionárias (Furtado, 1968).

As conseqüências desse falso diagnóstico foram de grande importância. Visando a forçar os produtores internos a reduzir os seus preços, o Poder Público

fixou a paridade do cruzeiro a nível extremamente baixo. Seguiu-se então, um período de grandes importações, acarretando o esgotamento das reservas de ouro e divisas acumuladas durante a guerra. A começos de 1948 já era insustentável a continuação dessa política. Para evitar a desvalorização, que poderia ter efeitos negativos sobre os preços internacionais do café, optou-se pelo controle quantitativo das importações, o qual favoreceu duplamente o setor industrial: a) com uma proteção limitada, no caso de artigos menos essenciais e b) através do subsídio implícito às importações de matérias-primas e equipamentos, em decorrência do baixo custo das divisas.

O controle quantitativo das importações, que prevaleceu entre 1948 e 1953, operou como política extremada de incentivo aos investimentos no setor industrial.

Assim como, nos anos trinta, as medidas tomadas para favorecer o setor exportador beneficiaram efetivamente o setor industrial, nos anos quarenta medidas que visavam a forçar os industriais a baixar os seus preços, através da concorrência externa, vieram proporcionar uma proteção e favores ao setor industrial em escala nunca antes imaginada. É evidente que prevaleciam, em última instância, aquelas forças que apontavam no sentido de uma nova forma de crescimento, contra os pontos de vista dos dirigentes do país que permaneciam apegados ao velho modelo colonial (Furtado, 1961).

Esse desenvolvimento, sem apoio numa consistente política orientadora, teria de criar problemas adicionais. Os desmedidos incentivos às importações de equipamentos, do período 1948-53, foram administrados na ausência de plano ou concepção de conjunto do desenvolvimento econômico. Os investimentos não se distribuíram com critério de complementaridade, e em muitas vezes,

concentraram-se na razão inversa da essencialidade da indústria, o que resultou, dessa forma, um forte aumento da demanda de importações. Ou seja, o processo de substituição de importações foi seriamente prejudicado pela falta de uma adequada orientação dos investimentos; conforme relata (Furtado, 1961, p. 241)

A partir de fins de 1953 foram introduzidas progressivas modificações no sistema cambial visando a reduzir o subsídio implícito às importações. Pode-se, então, perceber o profundo desequilíbrio que se introduzira no sistema econômico à falta de uma orientação dos investimentos. Simplesmente para manter operando as indústrias instaladas no país se necessitaria de um volume de importações muito superior à capacidade para importar. Por outro lado, era necessário importar quantidades substanciais de equipamentos se pretendia-se levar adiante a política de substituição de importações, indispensável para manter o ritmo de crescimento. Em outras palavras, os desequilíbrios estruturais inerentes ao processo de crescimento de um país subdesenvolvido haviam sido ampliados por um desenvolvimento realizado a contra golpe, sem as diretrizes de uma política orientadora.

Diante da situação referida, adota-se no Brasil a solução de concentrar investimentos na substituição de importações e manter o nível de empregos, porém essa solução exigiria fortes entradas de recursos externos, o qual não ocorreu. A consequência foi um aumento inusitado das pressões inflacionárias.

Para diminuir a pressão inflacionária teria sido necessário reduzir o ritmo de crescimento ou receber muito mais recursos externos. A solução adotada levou a pressão inflacionária a extremos provocadores de grande desgaste social. Mas abriu o caminho à superação definitiva da barreira apresentada pela capacidade para importar à formação de capital. Com efeito, as indústrias de produtos intermediários, inclusive combustíveis líquidos, e de equipamentos tiveram um crescimento no último quinquênio que supera muitas vezes o aumento da produção no grupo de indústrias de bens de consumo. Entre 1955 e 1960 a

produção industrial no setor de bens de consumo cresceu 63% e no de bens de produção 370% (Furtado, 1968).

Contudo, a superação da estrutura colonial pode ser observada de dois ângulos: o do deslocamento do centro dinâmico para o setor industrial e o da mudança dos centros de decisão. O deslocamento de centro dinâmico para as indústrias firmou-se nos anos trinta. Porém, o setor exportador continuou desempenhando um papel estratégico básico, pois a formação de capital estava atada à capacidade para importar. Nos anos cinquenta o setor industrial deu novo passo fundamental adiante, com a ampliação e diversificação das indústrias de bens de produção. Isso viria permitir ao setor industrial, que lidera o desenvolvimento do país, apoiar-se em si próprio para crescer. Com efeito, entre 1955 e 1960 foi possível manter uma taxa média de crescimento anual da produção industrial de equipamentos industriais. E não somente o desenvolvimento industrial pode apoiar-se, de forma crescente, na produção interna de equipamentos. Também os serviços básicos de transporte e energia (Furtado, 1966).

A superação da estrutura colonial pode igualmente ser observada na transferência dos centros de decisão. É a partir dos anos quarenta, com a guerra interrompendo quase totalmente a oferta externa, permitindo que se tomasse consciência do caminho percorrido pela industrialização, que se acentua a transferência dos centros de decisão. As modificações na relação de forças se fariam de forma cada vez mais acentuada a favor do grupo industrial.

Os centros de decisão que se apóiam nas indústrias ligadas ao mercado interno gozam, por definição, de elevado grau de autonomia. Preocupa-os, acima

de tudo, a manutenção do nível de interno de emprego e a ampliação de seu mercado. Na medida em que estes grupos passaram a predominar no Brasil, firmou-se a mentalidade “desenvolvimentista”, que possibilitou a mentalidade de uma primeira política sistemática de industrialização. A respeito do petróleo, Furtado expõe (1961, p. 246):

O exemplo do petróleo ilustra o fato de que o “desenvolvimento” se está configurado com ideologia do “desenvolvimento nacional”, no sentido de que exige um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial. Para desenvolver-se é necessário individualizar-se concomitantemente. Em outras palavras, a individualização não é simples consequência do desenvolvimento. É fator autônomo. Atribui-se, assim, grande importância à autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver autêntica política de desenvolvimento. A sincronia entre os verdadeiros interesses do desenvolvimento e as decisões tem como pré-requisito a superação da economia “reflexa”, isto é, exige a individualização do sistema econômico. Essa ideologia transformou a conquista dos centros de decisão em objetivo fundamental. E, como o principal centro de decisões é o Estado, atribui a este papel básico na consecução do desenvolvimento. Assim, para evitar o controle direto ou indireto de grupos estrangeiros na industrialização do petróleo, ao Estado foi cometida responsabilidade industrial neste setor. A criação de bancos oficiais de desenvolvimento permitiu canalizar para as indústrias uma parcela adicional de recursos, sem os quais não teria sido possível a necessária concentração de capitais nos setores básicos. Não tem prevalecido uma orientação coerente, baseada em pontos de vista explicitamente formulados. Sem embargo, constitui uma constante na nova ideologia do “desenvolvimento nacional” que se deve reduzir ao mínimo a possibilidade de que o desenvolvimento do país seja entorpecido por decisões tomadas de fora por grupos cujos interesses possam conflitar com os da economia nacional.

O que interessa observar, no que diz respeito à inflação, que nas condições em que se processou o desenvolvimento, sem uma adequada percepção do que estava ocorrendo, por parte das classes dirigentes, como assim se refere Furtado, sem a ajuda de uma política coerente, a inflação resultou ser condição necessária da industrialização da economia brasileira.

Nos anos cinqüenta, a pressão inflacionária tem suas raízes plantadas no período pós-guerra, de grandes investimentos industriais, mas falho de política de industrialização. Seus aspectos fundamentais seriam: concentração dos investimentos nos setores de menor essencialidade, como decorrência da política cambial, e falta de uma política de investimentos para os setores infra-estruturais. Desta última falha resultaram pontos de estrangulamento que, por um lado, impediram a plena utilização da capacidade produtiva industrial já instalada e, por outro, exigiriam uma grande concentração de investimentos nos anos subseqüentes.

Tal problemática, mais tarde, é identificada e analisada por Conceição Tavares, com semelhante diagnóstico, problemas estruturais, no que se refere ao período 67/73, nomeado "crise de realização dinâmica", um problema nas relações inter-setoriais, devido a desproporcionalidade de crescimento nos setores industriais, o que gera uma crise econômica interna.

Frente a essa situação, a solução adotada no Brasil foi de manutenção do nível de emprego e de aumento simultâneo dos investimentos nos setores atrasados. Isso significaria, portanto, elevada rentabilidade em todos os setores como base para ampliar os investimentos nos setores atrasados. Cria-se nesta época o BNDE e articuladas políticas de concentração de incentivos cambiais, fiscais e financeiros. Porém, por falta de uma visão de conjuntura do problema, em nada foi feito para que fossem tomadas medidas compensatórias, através do desencorajamento de inversões em setores improdutivos ou

relativamente hipertrofiados. Dessa maneira, o avanço dos setores em atraso fez-se em uma corrida dentro de uma espiral inflacionária (Furtado, 1961)

### **2.3 As Reformas de Bases Frente a Problemática das Tensões Estruturais**

Em sua obra “A Pré-revolução Brasileira” (1962), Furtado levanta propostas de reformas de base, com uma postura política, para manter uma sociedade aberta, que sobreviva às tensões de sua própria expansão/transformação.

A sociedade brasileira caracteriza-se por uma estrutura industrial diversificada e relativamente avançada, uma estrutura social enriquecida pelo próprio crescimento econômico e um Estado bastante articulado, avançando na conquista da autodeterminação do planejamento econômico, trazendo para dentro do país os principais centros de decisão. O país deixa de ser uma economia reflexa das tendências da economia internacional.

Porém, em decorrência dessas modificações estruturais na economia brasileira, através de seu crescimento econômico, trazendo para si os centros de decisão, provocou uma série de desajustamentos para a sociedade brasileira.

A primeira dessas questões diz respeito ao desmedido custo social do desenvolvimento que vem se realizando no Brasil. Este desenvolvimento ocorrido nos últimos decênios, em nada modificou as condições de vida de três-quartas partes da população do país. Sua característica principal tem sido uma crescente concentração social e geográfica da renda. Com efeito, à causa do anacronismo

da estrutura agrária, esse desenvolvimento provocou, em muitas partes, um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários. E na ausência de uma política consciente que preservasse à ação do Estado o seu caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou de preferência os investimentos supérfluos, ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentração ainda maior da riqueza em mãos de grupos privilegiados. No plano político-administrativo, as distorções ainda são mais flagrantes. A ampliação e diversificação das funções do Estado, causa e efeito do desenvolvimento, não tendo sido acompanhada das necessárias reformas de base no próprio Estado, aumentou enormemente o coeficiente de desperdício na ação administrativa pública (Furtado, 1962).

A tarefa básica no momento presente por Furtado consiste, portanto, em dar maior elasticidade às estruturas. Caminhando com audácia para modificações constitucionais que permitam realizar a reforma agrária e modificar pela base a maquinaria administrativa estatal, o sistema fiscal e a estrutura bancária. Subordinar a ação estatal a uma clara definição de objetivos de desenvolvimento econômico social, bem como a ação do capital estrangeiro em prol desse desenvolvimento econômico e da independência política.

O problema da formulação de uma política de desenvolvimento para uma economia subdesenvolvida típica, em face de uma estrutura pouco diferenciada, de um sistema com reduzido grau de integração, a política de desenvolvimento que se requer é principalmente, de natureza qualitativa. Exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional<sup>3</sup>, pois

3. Celso Furtado refere-se a teoria de modelos macroeconômicos como política quantitativa. Ver Furtado (1962, p. 36).

não pode-se ignorar a maior parte dos obstáculos estruturais que são específicos do subdesenvolvimento (Furtado, 1962).

Contudo, trata-se, a respeito às chamadas reformas de base, como sendo reivindicações que traduzem uma tomada de consciência de problemas estruturais, portanto de natureza essencialmente qualitativa. Para o economista ortodoxo, que pensa sempre em termos de automatismos, os problemas estruturais não são de natureza econômica, portanto não merecem sua atenção.

A situação presente de grandes tensões que observamos no Brasil, que se criou a consciência da necessidade de reformas básicas inadiáveis, decorre em grande parte, a nosso ver, da aceleração do desenvolvimento industrial nos últimos quinze anos. Em período relativamente curto, o setor industrial brasileiro transformou-se em principal centro dinâmico da economia, absorvendo a parcela principal dos investimentos e condicionando o comportamento do conjunto da economia nacional. Através dos preços dos bens de capital que produz, o setor industrial passou a determinar a capacidade efetiva de auto-investimento dos demais setores. A extrema rapidez dessas transformações provocou sérios desajustamentos estruturais que se projetam de forma muito ampliada no plano político. Seria, entretanto, ingênuo pretender condenar o desenvolvimento industrial porque foi rápido. Trata-se, em realidade, de identificar as conseqüências da não adaptação dos demais setores a esse rápido crescimento. As reformas de base devem ser compreendidas como uma tentativa para eliminar os fatores que vêm dificultando essa adaptação (Furtado, 1962, p. 40).

As circunstâncias históricas em que se vem realizando o desenvolvimento brasileiro até o momento analisado pelo autor, criou condições para que se processasse inusitada concentração da renda, tanto geográfica como setorial e social. O limitado acesso aos frutos do desenvolvimento é uma das conseqüências desse fato. O desenvolvimento do país, através da ação estatal, ainda que descontinuada e às vezes contraditória, gerando rápidas transformações na estrutura econômica do país, com o acelerado processo de industrialização, exigiram esforço mais que proporcional a fim de reajustar a infra-

estrutura de serviços básicos. Coube ao setor público dirigir e financiar toda essa reconversão e ampliação da infra-estrutura econômica, proporcionando ao Estado Brasileiro ampliar substancialmente suas funções, como principal instrumento do desenvolvimento econômico nacional. Teria sido necessário não uma, mas várias reformas visando capacitar o poder público para o desempenho de suas funções, proporcionando ao Estado a capacidade fiscal para arrecadar os recursos necessários à cobertura financeira dos seus gastos ampliados. Nada de concreto, entretanto, foi realizado nessa direção.

As conseqüências práticas são os déficits do setor público e o seu financiamento com simples emissões de papel-moeda. A inflação com que se vem financiando o aumento dos gastos públicos tem duas conseqüências principais. A primeira consiste em operar como um imposto incidente de forma concentrada sobre os grupos populacionais, que nenhum benefício prático auferem do desenvolvimento, transformando o desenvolvimento econômico em um sacrifício para grande parte da população do país. A segunda consiste na dificuldade do Estado a reajustar os preços que este cobra pelos serviços que presta, traduzindo em aumento do déficit e em aprofundamento do desequilíbrio (Furtado, 1962).

As tensões estruturais provocadas pelo rápido processo de industrialização são de várias ordens, mas em nenhuma parte são tão óbvias e significativas como no setor agrário. Como conseqüência da industrialização, acelerou-se o processo de urbanização, acarretando no aumento da demanda por produtos agrícolas. Entretanto, a estrutura agrária não comportava sequer um rápido desenvolvimento. O tratamento das propriedades geralmente não tem correspondência com sua capacidade administrativa, e esta última não foi

organizada para responder a estímulos econômicos. Duas conseqüências práticas decorrem deste fato. A primeira é que a oferta de produtos agrícolas tem sido cronicamente insuficiente nas zonas urbanas, gerando escassez de produtos, especulações de todas as formas, e originando um mecanismo adicional de concentração de renda. A segunda conseqüência prática da falta de resposta adequada do setor agrário ao grande estímulo do aumento da procura urbana, tem sido auferido por todos os grupos parasitários ligados à economia agrícola. O aumento dos preços relativos, ao invés de provocar crescimento da oferta, traduz-se em crescimento da renda da terra sob forma explícita ou implícita, o que por seu lado acarreta supervalorização dessas mesmas terras, criando dificuldades à reorganização da economia agrária em bases racionais.

As tensões estruturais de nossa economia no presente decorrem da limitada capacidade de resposta do setor agrário aos estímulos econômicos que se manifestam através do mecanismo dos preços, e da forma anti-social como se financia o grande esforço de investimento realizando através do setor público. Assim, do ponto de vista econômico, as reformas de base somente terão eficácia se efetivamente alcançarem estes dois objetivos mínimos: dotar o país de uma agricultura capaz de responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção de técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários, e dotar o governo de um instrumento fiscal que o capacite a financiar seus investimentos crescentes com recursos recolhidos naqueles setores que efetivamente estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento, que é fruto do trabalho de toda a coletividade (Furtado, 1962, p. 45).

A questão da Reforma Agrária é, sem dúvida, a de maior importância no presente quadro em que se encontra o Brasil. O traço mais fundamental da economia agrícola brasileira é que nela coexiste extensos latifúndios improdutivos e grandes monoculturas de exportação.

A má distribuição da terra no Brasil data do início da colonização, no qual, a agricultura nasceu sob forma de grande empresa comercial. Criando, desta forma, o latifúndio como forma de organização da empresa agrícola.

O crescimento da produção agrícola se vem fazendo à base de uma oferta elástica de mão-de-obra como de terras. Em tais condições explica-se que nenhuma pressão haja surgido dentro da própria agricultura para modificar sua estrutura. A abundância de terras vem operando no sentido de reduzir as necessidades de capital destinado a conservar ou melhorar a produtividade. Por outro lado, a abundância de mão-de-obra minora a procura de capital destinado à mecanização (Furtado, 1961).

## **2.4 AS PROJEÇÕES POLÍTICAS DO SUBDESENVOLVIMENTO**

As atuais estruturas subdesenvolvidas constituem caso especial na evolução capitalista. No Brasil o populismo se desenvolveu, a partir de Getúlio Vargas, em 1930, e sobretudo, no período 1946 a 1964. Suas bases de apoio típicas são as camadas populares urbanas de origem rural mais necessitadas e desorganizadas politicamente, apresentando características nacionalistas e acentuado papel do Estado como elemento capaz de assegurar a independência nacional, principalmente como instrumento promotor do desenvolvimento econômico. Essa adoção do Estado se faz no plano econômico, no qual ele atua como principal investidor e entidade política capaz de assegurar o

desenvolvimento de um capitalismo nacional e autônomo livre da ingerência externa.

Segundo Furtado (1989) dois fatores podem atuar no sentido de dinamizar uma economia subdesenvolvida: conflitos entre o setor capitalista, as estruturas sociais pré-existentes, e os conflitos entre grupos capitalistas na medida em que se diversifica o setor. Portanto, tudo decorre do comportamento dos grupos dirigentes, que incluem um setor latifundiário, agindo com força de resistência à mudanças, outro ligado aos interesses do comércio exterior, e um terceiro principalmente apoiado no mercado interno. Desse modo, a classe dirigente, por sua própria heterogeneidade, está incapacitada para formular um projeto de desenvolvimento nacional. A massa de assalariados encontra-se vulnerável à formação de consciência de classes, devido ao exército de reserva de subempregados.

Portanto, frente à massa trabalhadora, as ideologias do gênero populista acenam para um distributivismo, pois a inflação cria enormes possibilidades para ações deste perfil.

A emergência de uma sociedade de massas abrindo caminho ao populismo, sem que se hajam formado novos grupos dirigentes capacitados para estruturar um projeto de desenvolvimento nacional em contraposição à ideologia tradicionalista, constitui a característica mais saliente do processo histórico brasileiro no período 1946-1964. Líderes populistas de vários tipos, conscientes do estado psicológico das massas, desenvolveram uma abundante retórica, com variações em torno das idéias de “modernização institucional”, “reformas de base”, “modificações estruturais” e outras similares. Entretanto, ao extremar as disputas pelo poder pessoal e ao excitar as massas com a miragem de objetivos irrealistas, o populismo criou sérios obstáculos ao surgimento de um movimento político capaz de efetivamente mobilizar as massas para uma luta coerente pelo desenvolvimento. Enquanto isso, o controle dos principais centros do poder político permanecem em mãos da oligarquia tradicionalista, que tem sabido utilizar a pressão populista como espantalho para submeter mais facilmente a um esquema de ação comum os novos

grupos industrialistas, os interesses estrangeiros que atuam no país e os escalões superiores das classes militares (Furtado, 1968, p. 106).

## **CAPÍTULO 3: AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO 1946 – 1959**

### **3.1 O GOVERNO DUTRA (1946 – 1949)**

Entre final da década de 1940 e o início seguinte, tomou corpo o processo de industrialização que se iniciara no Estado Novo. Quem assume a presidência da República no período pós-guerra é Dutra.

A política econômica do Governo Dutra pode ser definida, até 1949, como marcadamente ortodoxa. A inflação que chegara a 20% e 15% em 1944 e 1945, respectivamente, é identificada como o principal problema a ser enfrentado e diagnosticada oficialmente como derivada de excesso de demanda a ser eliminado através da política monetária contracionista que reduzisse o dispêndio privado e de política fiscal austera que acabasse com os déficits orçamentários que vinham se acumulando nos últimos 20 anos. Medidas estas, que conteram fortemente o investimento público e reduziram as emissões de moeda praticamente a zero em 1947.

As políticas de comércio exterior e cambial, através da sobrevalorização da taxa de câmbio e instituição do mercado livre, casualmente atenderam a demanda de matérias-primas e de bens de capital para reequipamento da indústria, e também esperavam que a liberalização das importações de bens de consumo forçasse a baixa dos preços industriais através do aumento da oferta de produtos importados pelo câmbio sobrevalorizado.

Ao liberarem-se as importações no pós-guerra e ao regularizar-se a oferta externa, o coeficiente de importações subiu bruscamente, alcançando, em 1947, 15% (Furtado, 1968). O nível de gastos relativos em produtos importados era superior as reais possibilidades de pagamento no exterior. Para corrigir esse desequilíbrio, as soluções que se apresentavam eram : (1) desvalorizar substancialmente a moeda, ou (2) introduzir uma série de controles seletivos de importações. O governo Dutra adotou a segunda dessas soluções, tendo profundo significado para a economia nacional, porém com aparente desconhecimento de seu verdadeiro alcance. Tal fato é analisado por Furtado (1968, p.112):

(...) Trata-se de uma resolução que teve importância básica na intensificação do processo de industrialização do país. Não obstante, o setor industrial, mais preocupado com o problema da concorrência imediata dos produtos estrangeiros, supôs que se havia tomado uma decisão contrária aos interesses da indústria. Por outro lado, o setor exportador, julgando que se tratava de uma medida destinada a parar a alta de preços, acreditou que não lhe seria totalmente desfavorável. O motivo que guiou as autoridades brasileiras parece haver sido, na realidade, o temor a uma agravação da alta de preços. Ao elevarem-se os preços de importação, com a desvalorização da moeda, aumentaria a intranquilidade social que se vinha manifestando em forma crescente (...).

Dessa forma, a conseqüência prática da política cambial destinada a combater a alta de preços foi uma redução relativa da importação de manufaturas acabadas de consumo, em benefício da importação de bens de capital e de matérias-primas. O setor industrial era assim favorecido duplamente: por um lado, porque a possibilidade de concorrência externa se reduzia ao mínimo através do controle das importações; por outro, porque as matérias-primas e os equipamentos podiam ser adquiridos a preços relativamente baixos.

Criou-se, em conseqüência, uma conjuntura extremamente favorável aos investimentos nas indústrias ligadas ao mercado interno. Essa conjuntura foi

responsável pelo aumento da taxa de capitalização e pela intensificação do processo de crescimento que se observa pós-guerra. Enquanto continuava a elevar-se dentro do país o nível geral de preços, os bens de capital podiam ser adquiridos no exterior a preços praticamente constantes. Entre 1945 e 1950, o nível de preços dos produtos manufaturados no país se elevava 54%. Compreende-se, assim, que as importações de equipamentos industriais tenham crescido 338%, entre 1945 e 1951, conquanto o total das importações aumentasse apenas 83%.(Furtado, 1968).

O processo de substituição de importações, através desta medida, resultou um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo da operação. Esta foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável (Tavares, 1972).

As conseqüências para a economia brasileira a uma adoção de uma política de desvalorização, em 1947, quando se tornou evidente a profundidade do desequilíbrio na balança comercial significariam, antes do mais, uma redução no valor real das reservas que as empresas industriais haviam acumulado nos anos anteriores, em que havia sido impraticável importar equipamentos. As possibilidades reais de ampliação da capacidade produtiva no setor industrial estariam assim reduzidas. Em segundo lugar, aumentaria a renda dos exportadores e produtores ligados à exportação. Haveria, portanto, mais incentivo para investir no setor exportador do que no ligado ao mercado interno. Por outro

lado, a elevação geral dos preços dos artigos importados corrigiria o desequilíbrio entre a procura e a oferta desses artigos, repondo o coeficiente de importações em seu devido nível. Dessa situação não resultaria necessariamente nem aumento nem redução na capacidade para importar. Mas teria repercussão sobre a composição das importações, pois divisas que na realidade foram utilizadas para importar bens de capital e particularmente equipamentos industriais, teriam sido absorvidas pelas importações de manufaturas de consumo, pois não bastaria a elevação de preços para eliminar, entre os grupos de altas rendas, a procura de manufaturas de consumo importadas. Esses artigos representaram em 1938-1939 cerca de 11% do valor das importações e em 1947 mais de 13%. Com a introdução dos controles seletivos, tal porcentagem foi reduzida, em 1950, para 7% (Furtado, 1968).

A única iniciativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico, porém, foi o Plano Salte, tentativa de coordenação dos gastos públicos visando essencialmente aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, prevendo investimentos para os anos de 1949 e 1953. A principal dificuldade do Plano foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Aprovado pelo Congresso apenas em 1950, o Plano Salte teve implementação fragmentária e foi oficialmente abandonado em 1951.

A partir de 1949, ocorre a reaceleração inflacionária, devido principalmente a problemas estruturais na economia brasileira, a serem destacados: (1) a pressão do processo de industrialização e urbanização sobre a oferta relativamente rígida de produtos agrícolas (devido à estrutura fundiária), levando à alteração de preços relativos em favor da agricultura, que se reflete em aumento generalizado de

preços; (2) a pressão inflacionária derivada da elevação dos preços de exportação, e (3) o esgotamento relativo das margens de capacidade ociosa na indústria e na economia, em termos globais. A oferta interna já havia perdido toda a capacidade de observar aumentos de procura, mobilizando estoques ou intensificando a curto-prazo a utilização da capacidade produtiva.

O final do Governo Dutra pode ser caracterizado, portanto, no setor interno, pela retomada do crescimento, do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público (Vianna, 1988).

### **3.2 O GOVERNO GETÚLIO VARGAS (1950 – 1954)**

Getúlio Vargas, ao assumir pela segunda vez a presidência da República Federativa do Brasil, em 1950, obtinha a intenção de implementar um projeto desenvolvimentista na economia brasileira, de maneira mais consciente na orientação ao processo de industrialização.

Com a retomada do processo inflacionário, e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público, herdada do Governo Dutra, o projeto desenvolvimentista proposto por Getúlio Vargas consistia em dividir o governo em duas fases: na primeira haveria estabilização da economia, de modo a equilibrar as finanças públicas e acabar com a inflação, através de uma política monetária restritiva. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações. O projeto, portanto, sustentava-se no sucesso da primeira fase, e o afluxo de capital

estrangeiro para financiamento de projetos industriais de infra-estrutura (Vianna, 1988).

O otimismo do projeto era grande, sobre tudo na segunda fase, através da formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), no qual o governo norte-americano colaboraria com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infra-estrutura básica que o governo vinha propondo desde o final da guerra.

Desta forma, a CMBEU iniciou suas atividades em 1951, representando uma mudança qualitativa fundamental na posição norte-americana, na medida em que se propunha a elaborar projetos concretos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Exibank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). Isto asseguraria a superação de gargalos na infra-estrutura econômica do país.

A política de comércio exterior dos dois primeiros anos do Governo Vargas (fase Campos Sales de governo) manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar, elaborado no governo Dutra, porém mais flexível. Entretanto, a posição cambial do país vai se agravando, reduzindo as reservas em moeda conversíveis de tal maneira que, nem mesmo medidas mais severas na emissão de licenciamentos, vai evitar a crise cambial de 1952. Prejudicando as bases de sustentação do projeto de Campos Sales (fase de saneamento econômico-financeiro).

O período de 1950 a 1952, caracterizou-se por adotar na política econômica o pensamento essencialmente ortodoxo. Objetivou-se comprimir severamente as despesas governamentais, aumentar na medida do possível a arrecadação, e

adotar políticas monetária e creditícia contracionistas. Resultou-se assim, na redução das despesas do governo, através de cortes nos investimentos, aumento da eficiência do sistema arrecadador, ao primeiro superávit global da União e Estados desde 1926 (Vianna, 1988).

No início de 1953, a conjuntura econômica estava dominada pelo colapso cambial do país. A idéia de uma segunda fase do governo (a fase Rodrigues Alves, de realizações) apoiava-se na estabilização da economia e na ajuda financeira internacional, consubstanciada no acordo da CMBEU. Ao longo do primeiro semestre de 1953, esses dois pilares ruíram, o que, juntamente com movimentos sociais crescentemente mobilizadores e reivindicadores e com a reacomodação política derivada das eleições municipais de maio de 1953, levou o governo ao abandono do projeto inicial, à decisão de sustentar o propósito de estabilização da economia e a uma reforma ministerial que visava recompor a bases de sustentação do governo com vistas aos futuros embates políticos eleitorais.

Com a vitória do candidato republicano às eleições de 1952 nos EUA, logo ficou claro que não seriam preservados os financiamentos aos projetos elaborados pela CMBEU.

A partir de fins de 1953 foram introduzidas progressivas modificações no sistema cambial visando a reduzir o subsídio implícito às importações. Pode-se, então, perceber o profundo desequilíbrio que se introduziu no sistema econômico à falta de uma orientação dos investimentos. O desenvolvimento, sem apoio numa consciente política orientadora, criou problemas adicionais à economia brasileira.

Os investimentos não se distribuíram com critério de complementariedade, concentrando-se em uns setores, e gerando escassez de recursos em outros.

A respeito da política cambial, instituiu-se o sistema de taxas múltiplas de câmbio, algumas das quais flutuantes, com a Lei 1.807, Lei do Mercado Livre. Para as exportações, havia 5 taxas de câmbio efetivas, e para as importações, haviam duas taxas. Os objetivos a serem alcançados no comércio exterior com esta Lei eram, possibilitar o escoamento da exportação dos gravosos<sup>4</sup>, sem prejuízos na receita cambial obtida com as exportações de café e cacau, e também, reduzir a propensão a importar. Porém estes objetivos não foram alcançados, o desempenho das exportações brasileiras piorou, tendo seu valor se reduzido 11% no primeiro semestre de 1953 em relação a igual período em 1952 (que já havia sofrido forte redução em relação a 1951).

De fato, desde o anúncio da Lei do Mercado Livre, a pressão da cafeicultura sobre as autoridades econômicas foi grande. As reivindicações iam da inclusão do café entre os produtos beneficiados. Não atendido suas posições, os cafeicultores provocaram a queda nas exportações de seus produtos, retendo estoques, na expectativa de desvalorização cambial do café.

Paralelamente, aumentaram as dificuldades do governo no plano social e político, através de mobilizações e grandes greves dos trabalhadores, cobrando melhor qualidade de vida e distribuição de renda suscitadas na campanha eleitoral de Vargas.

A reforma ministerial realizada por Vargas procurava ampliar a sustentação política do governo, convocando antigos colaboradores, como Osvaldo Aranha, Tancredo Neves e João Goulart, este último escolhido para o Ministério do

4. Vianna faz referência aos produtos sem condições de colocação no mercado exterior à taxa oficial de câmbio. Ver Vianna (1990 p 113 e 134)

Trabalho, visando recompor seu prestígio entre os trabalhadores e os meios sindicais.

Osvaldo Aranha substituiu Lafer na pasta da Fazenda, com uma política de estabilização econômica, com linhas ortodoxas, de contração monetária e política fiscal austera.

Essa linha de ação foi determinada através da Instrução 70 da Sumoc, introduzindo importantes mudanças no sistema cambial brasileiro. O monopólio cambial do Banco do Brasil foi restabelecido e a ele deveriam ser obrigatoriamente vendidas ou repassadas pelos bancos autorizados a operar em câmbio as divisas provenientes das exportações. O controle quantitativo das importações também foi extinto e substituído pelo regime de leilões de câmbio em bolsa de fundos públicos do país (Vianna, 1988).

Os primeiros resultados da Instrução 70 foram positivos, aceleraram-se as exportações, elevando significativamente a receita das contas do governo.

Entretanto, mesmo realizando política fiscal austera, torna-se devedora a posição do Tesouro Nacional frente ao Banco do Brasil. Entre as causas dos gastos do governo estão as despesas com aumento das obras públicas e a forte seca no Nordeste, entre outros. Esse déficit afetou a política creditícia do governo em 1953, e a política monetária, como não podia deixar de ser, foi também expansionista.

As grandes dificuldades surgidas para o programa de estabilização econômica de Osvaldo Aranha, entretanto, foram o aumento de 100% do salário mínimo e os problemas de queda nos preços do café (Vianna, 1988).

Em 1954, o governo propôs a elevação em 100% do salário mínimo, o que representava um ganho real para o trabalhador. Os militares pressionaram, e Vargas teve de recuar e substituir João Goulart (idealizador de tal medida) no Ministério do Trabalho. Porém Vargas promulgou o novo salário nas bases propostas, o que atraiu a ira da oposição udenista, representante dos interesses da burguesia industrial.

A queda do consumo de café por parte dos americanos provocaram uma significativa queda nas exportações brasileiras, em torno de 27%, provocando também uma redução do preço mínimo do café.

O programa de Estabilização de Aranha estava comprometido, pois ambos os objetivos foram frustrados.

O clima político dos anos 1950 transformaram o ambiente nacional em um campo de batalha ideológica. Os grupos que se haviam encarniçado na luta contra Vargas eram heterogêneos, mas tinham em comum o enfoque conservador de política econômica de Kubitschek (Furtado, 1989).

Reduzindo cada vez mais seu raio de manobra, sem poder contar com o apoio popular e envolvido crescentemente pela insatisfação de diversos setores empresariais, o isolamento político de Vargas era um fato.

Na madrugada de 24 de agosto de 1954, o morre o presidente da república, Getúlio Vargas, e deixou uma carta-testamento nas mãos de João Goulart, em que acusava os trustes estrangeiros de fomentarem uma campanha contra seu governo. A reação popular espontânea foi explosiva e amedrontou os setores de direita. Tal fato é comentado por Vianna (1988, p.150):

O gesto trágico (suicídio de Vargas) teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente antigolpista que assegurou a manutenção da ordem constitucional e converteu o que seria uma antecipação de 1964 numa administração provisória de gestores de negócios. Mais ainda, essa tomada de posição majoritária em defesa da democracia viabilizou e impulsionou no sentido da recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD-PTB que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek.

### **3.3 O GOVERNO DE JUSCELINO KUBITSCHEK (1955 – 1959)**

O populismo renasce na figura do candidato do PSD, Juscelino Kubitschek de Oliveira, que substituiu Café Filho, vice-presidente de Vargas, que ocupava o governo na fase de transição. Como vice de Juscelino, elegeu-se João Goulart, herdeiro político presuntivo de Vargas, que tinha o apoio do PTB.

O quinquênio de JK voltou-se para o desenvolvimento econômico e a política de industrialização. Expandiu-se a infra-estrutura de rodovias, ferrovias e portos, energia elétrica, entre outros, através do Plano de Metas. Criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) a fim de atenuar as disparidades regionais, e promove a interiorização, através de uma rede de estradas e da mudança da capital para Brasília. Nessa época, instalaram-se as indústrias automobilística, de eletrodomésticos, de construção naval, de mecânica pesada, de cimento, de papel e de celulose.

Através do Plano de Metas, aprofunda-se o processo de substituição de importações no Brasil. De acordo com Tavares (1972, p.72)

Neste período teve lugar a instalação de algumas indústrias como a automobilística, de construção naval, de material elétrico pesado e outras indústrias mecânicas de bens de capital. Expandiram-se também várias

indústrias básicas como a siderúrgica, petrolífera, metalúrgica dos não ferrosos, celulose e papel, química pesada etc.

Este Plano não dedicava atenções à transformação estrutural no setor agropecuário, apenas medidas modestas de metas de armazenagem, meta de produção tritícola e meta de mecanização agrícola. Não se preocupava também com o problema da má distribuição da renda.

O Plano postulava investimentos diretos do governo no setor de energia – transporte e em algumas atividades industriais básicas, como siderurgia e refino de petróleo, e estímulos à expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com funções de produção de alta intensidade de capital.

Os desequilíbrios que apresentava a economia brasileira não intimidaram a formulação do Plano, que além de propor inversões que implicavam numa vigorosa elevação dos gastos do setor público, postulava um substancial avanço na industrialização. Esta, malgrado os efeitos dos compressivos a longo prazo do estrangulamento externo, suscitaria forçosamente, no curso de execução do programa, ampliadas importações de equipamentos e insumos industriais, acentuando as pressões sobre a capacidade para importar (Lessa, 1989).

O financiamento expansionista proposto pelo Plano, abria possibilidades atraentes às empresas privadas nacionais e estrangeiras, inexistindo, portanto, conflitos entre os propósitos da política e os interesses dos setores mais dinâmicos da classe empresarial.

É importante considerar que, ao contrário do que ocorreu em outros países do continente, a economia brasileira dispunha de um maior raio de manobra

(devido ao processo de desenvolvimento anterior) que lhe permitiu escapar do dilema – estabilidade ou desenvolvimento – e fez possível coexistirem desenvolvimento e estabilidade (Lessa, 1989).

Em relação ao primeiro conjunto de metas (energia e transporte), o Plano de Metas nada mais era do que uma ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década de 50. O desequilíbrio entre o parque industrial privado e o sistema de transporte e de geração de energia se efetivou defasado na expansão industrial, iniciando-se após os desequilíbrios estruturais constatados a criação do BNDE, porém não sendo suficiente, em 1956 persistia a necessidade de ampliar as inversões no sistema de transporte e de produção energética.

No tocante à montagem das indústrias intermediárias básicas, estas não haviam acompanhado o crescimento do setor produtor de bens de consumo, efetivando um elevado grau de dependência de matéria-prima e demais insumos importados. Face à pouca agressividade revelada pela indústria privada nestas faixas, já se vinha criando um estado empresário industrial para preencher a lacuna, o que minimizava as resistências.

Assim sendo, é fácil entender as razões pelas quais a primeira parte do Plano de Metas, que postulava inversões complementares à estrutura industrial preexistente, encontrava apoio entusiástico do setor industrial, dada a consciência da vulnerabilidade e do interesse de rebaixar seus custos de operação.

Um segundo conjunto de metas dizia respeito, à instalação de um setor produtor de equipamentos foi induzida pela evolução anterior, pois não encontrava

obrigatoriamente a necessidade de correção do desequilíbrio do setor externo, a substituição destes produtos importados.

A meta especial de construção da nova capital (Brasília) foi formulada num plano de decisão autônoma, não implicando em opção ao nível dos interesses privados.

Porém, o Plano de Metas não continha um esquema de financiamento, preferindo procurar sua solução ao longo da execução do programa. A simples formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências por parte do setor privado, que já havia demonstrado não estar disposto a aceitar cortes em seus programas de expansão.

Com a elevação do ritmo de crescimento, o esquema inflacionário, adotado implicitamente pelo Plano, permitia e facilitava a classe empresarial, num vazio de instituições financeiras, acesso aos recursos requeridos, para o financiamento de suas expansões. O processo inflacionário permitiu que a empresa privada captasse poupanças forçadas, via altas taxas de lucro e fácil acesso ao crédito bancário, possíveis, devido ao incremento do produto, que impedia o intenso processo inflacionário assumir forma espiral.

O Plano de Metas constitui, provavelmente, a mais ampla ação orientada pelo Estado na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada. A previsão da composição dos investimentos requeridos pelo Plano indica claramente a preocupação dominante com a transformação qualitativa da economia, via montagem de indústrias produtoras de insumos básicos, de importante setor produtor de bens de capital e dos serviços públicos de apoio.

Pode-se classificar as distintas metas perseguidas em quatro grandes grupos. O primeiro, constituído pelas inversões diretas do governo no sistema de transporte e geração de energia. Um segundo, pelo qual se ampliavam ou instalavam setores produtores intermediários, nos quais, pela sua significação sobressai a meta siderúrgica. Um terceiro conjunto visava à instalação das indústrias produtoras de bens de capital e, finalmente, a meta da construção da nova sede administrativa do país.

O objetivo do Plano de Metas, no que diz respeito à expansão da industrialização, foi efetivado com êxito, e viabilizado pela ação direta do Estado, através da dinâmica industrial já existente, proveniente dos aparelhos de instrumentos de política e regulação econômica, implantados nos governos de Getúlio Vargas, e aliados à entrada do capital externo no país durante o período de governo de Juscelino Kubitschek.

Através de emissão de moeda e empréstimos estrangeiros contraídos junto a bancos americanos e europeus, solucionaram-se, provisoriamente, os problemas de financiamento do investimento estatal, como afirma Bielschowsky (1988, p.467):

A política de investimento constituiu-se, com efeito, no eixo central da política econômica do governo Kubitschek, subordinado a política monetária e cambial, mesmo em meio a uma inflação crescente e a sérias dificuldades no balanço de pagamentos.

A política econômica expansionista trouxe consigo elevados índices de inflação, que em 1961 chegou ao patamar de 47,7% ao ano. No final de seu governo, alguns entraves ao crescimento econômico que vinham se processando nos anos anteriores, foram detectados: aceleração inflacionária, indisciplina fiscal

e deterioração do balanço de pagamentos. Estes fatores colocavam em risco a continuação do processo de industrialização como alternativa de desenvolvimento da economia brasileira.

Durante o período de desenvolvimento dos anos 1950, o comportamento do setor externo deixou de ser o fator básico condicionante do nível da atividade econômica: a simples manutenção de um elevado nível de atividade produtiva engendrou um volume de investimento capaz de manter a economia crescendo a taxa relativamente alta. Sempre que o nível de importações não se reduzisse abruptamente, a dinâmica da substituição de importações era suficiente para manter a economia crescendo. Durante esse período, o consumo cresceu com a mesma intensidade que o produto interno, e o consumo público, mais intensamente que o privado (Furtado, 1989).

A crescente participação do consumo público e a circunstância de os serviços governamentais (educação, saúde, etc.) alcançarem parcela cada vez maior da população indicavam que o aumento do produto estava-se traduzindo em efetiva melhoria das condições de vida do povo. O incremento dos gastos sociais dera-se na primeira metade dos anos 50, e fora viabilizado pelo aumento da arrecadação tributária (inclusive saldo líquido da conta de ágios e previdência social), cuja participação no produto crescera de 14,3%, em 1950, para 20%, em 1956. O setor público passou a ser fonte de pressão inflacionária na segunda metade dos anos 50. Com efeito, os gastos correntes e a arrecadação tributária mantiveram-se, entre 1956 e 1960, em torno de 20% do produto, enquanto os investimentos públicos passaram no mesmo período de 3,3 para 5,7% (Furtado, 1989).

Os ganhos sociais, que haviam concentrado no primeiro quinquênio da década de 1950, deram lugar a uma intranquilidade social, devido a mudança de estilo de desenvolvimento do governo Kubitschek: mais rápido o crescimento, e menor atenção às demandas sociais. O salário mínimo que cresceu no governo Vargas, não teve o mesmo acompanhamento no governo Kubitschek, devido a uma maior concentração de renda ao orientar os investimentos para as indústrias com elevado coeficiente de Capital, gerando assim, efeitos similares ao da penetração da tecnologia poupadora de mão-de-obra (Furtado, 1989).

Porém, sob o Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da economia, decorrente do esforço concentrado de inversões na montagem de um sistema industrial integrado em termos verticais, onde se fizessem presentes, com peso, setores produtores de bens de capital e de insumos básicos.

## **CAPÍTULO 4: AS REFORMAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO 1960-1964 E A CRISE POLÍTICA**

### **4.1 O GOVERNO DE JÂNIO QUADROS (1960 – 1961)**

Em 1961 Jânio Quadros assumi a Presidência da República, eleito pela mais significativa votação popular das eleições brasileiras. Em um período de dificuldades econômicas como aceleração inflacionária, indisciplina fiscal e deterioração do balanço de pagamentos.

Através da Instrução 204 da Superintendência de Moeda e de Crédito, o governo implementou a reforma de regime cambial vigente, tendo como objetivo a desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. O regime cambial foi transferido para o mercado dito livre; o “câmbio de custo”, aplicável a importações preferenciais tais como trigo, petróleo e papel de imprensa, foi desvalorizado em 100%. Passa a atuar na economia o sistema das Letras de Importação.

Estas alterações da política cambial devem-se pelas dificuldades no balanço de pagamentos e pela inflação. Tal fato só seria resolvido com o reescalonamento da dívida externa e vender o câmbio de custo pelo seu custo real. Caso contrário, não restaria outra alternativa além de emissão de moeda com conseqüente impacto sobre a inflação (Paiva, 1988).

O reescalonamento da dívida externa teve sucesso nas negociações com os credores norte-americanos – principalmente o Eximbank – e europeus, obtendo também novos empréstimos.

A renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961 resultou no colapso de seu programa de estabilização, pois a crise política de agosto a setembro de 1961 teve como consequência o descontrole monetário, fiscal e creditício evidenciado.

De setembro de 1961 a janeiro de 1963 a República viveu o seu mais longo período de indefinição política desde o início da década de 1890, com consequências paralizantes do ponto de vista da tomada de decisões no terreno econômico. Adotou-se aí, o sistema parlamentarista de governo, através de emenda constitucional.

O programa de Governo apresentado pelo Primeiro-Ministro Tancredo Neves era extremamente genérico. Definia como principal problema da economia, devido ao baixo nível de investimentos, e à sua composição inadequada. O programa estabelecia como objetivos de uma política de desenvolvimento: aumentar a taxa de crescimento da economia para 7,5% ao ano; absorver a mão de obra subempregada; minorar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, diminuindo a desigualdade de distribuição de renda e provendo condições mínimas de habitação e saneamento; alcançar razoável estabilidade de preços; atenuar o desequilíbrio do balanço de pagamentos; minorar os desequilíbrios regionais e corrigir as deformações estruturais, adaptando o setor industrial à necessária estrutura de emprego e aumentando a produtividade agrícola.

Para atingir estes objetivos o governo elevaria a taxa de poupança através de reforma fiscal e contenção do déficit de custeio das empresas públicas; estabelecia prioridades técnicas de planejamento. Eram contemplados três níveis de planejamento: o Plano Perspectiva (20 anos), o Plano Quinquenal e o Plano Emergência.

Para as políticas, monetária, bancária e financeira pública o governo estabeleceu medidas de emergência e de reforma institucional. No terreno monetário e bancário, as medidas de emergência abrangiam controles quantitativos de crédito até o final de 1961, a fim de manter a oferta monetária constante em termos reais. Em particular o governo mostrou-se preocupado com a expansão monetária ocorrida durante a crise política, estabelecendo mecanismos de depósito compulsório à vista dos bancos privados e de controle de crédito. As reformas institucionais incluíam menção à criação do Banco Central e do Banco Rural, a reforma da legislação bancária buscando sua consolidação e medidas de estímulo ao mercado de capitais.

Quanto à política financeira pública o governo propunha-se como ação de emergência aplicar o Plano de Economia de 1962 não inflacionariamente. No campo das reformas mencionava-se a necessidade de programar os investimentos públicos em bases plurianuais, de uma forma administrativa do setor público fiscal e principalmente, de uma reforma fiscal que estimulasse o aumento da formação bruta de capital 14% para 23,75% do PIB em cinco anos. A reforma fiscal procuraria colocar a tributação indireta em bases *advalorem*, reduzir a regressividade fiscal e eliminar a taxaço de ganhos fictícios gerados pela inflação.

O programa defendia a adoção de política cambial baseada em taxa única fixada em nível realista. Contraditoriamente, entretanto, o programa enfatizava a necessidade de manter o controle quantitativo das importações não essenciais, incluídas na categoria especial.

O presidente comprometeu-se com a realização da reforma agrária com mudança do princípio constitucional que determinava que a indenização de terras desapropriadas fosse feita em dinheiro.

As relações Brasil-EUA deterioraram-se com o exame pelo Congresso de alterações da legislação relativa à remessa de lucros de capital estrangeiro, que culminou em nova legislação que impedia a inclusão de reinvestimentos na base de cálculo de remessas.

A política externa independente inaugurada por Jânio Quadros teve continuidade sob João Goulart, tal como estabelecido pelo Programa de Governo do Gabinete Neves. O Brasil reatou as relações diplomáticas com a União Soviética, ainda em 1961, e na reunião da Organização dos Estados Americanos, em janeiro de 1962, divergiu da posição norte-americana, abstendo-se na votação que aprovou a expulsão de Cuba da organização.

Os resultados econômicos em 1961, a despeito do episódio de Quadros, haviam sido bastante razoáveis com a inflação mantendo-se grosso modo estável em torno de 30% e o PIB crescendo 8,6%, apenas levemente abaixo do desempenho de 1960. A formação bruta de capital fixo, entretanto que já havia caído a 15,7% do PIB em 1960, reduziu-se ainda mais, alcançando 13,1% em 1961, seu menor valor desde 1949. O balanço de pagamentos foi beneficiado pela recuperação das exportações e pela renegociação da dívida externa, acumulando-se US\$ 307 milhões de reservas. As importações haviam sido mantidas sob controle pelo aumento, para 150% do valor da importação. Do percentual relativo à compra compulsória de Letras de Importação, em seguida à renúncia de Quadros.

A perda de controle sobre a economia torna-se clara a partir de maio, com o significativo aumento do déficit de caixa gerado pelo aumento das despesas públicas e o aumento da taxa de expansão da oferta monetária. O Presidente explicitou suas divergências com o gabinete em relação à reforma agrária, enfatizando a necessidade das reformas constitucionais, inclusive antecipando o plebiscito sobre o regime de governo. A crise culminou na renúncia coletiva do gabinete Tancredo Neves.

#### **4.2 O GOVERNO DE JOÃO GOULART (1961 – 1964)**

O período de 31 meses em que João Goulart – ou simplesmente Jango, como se tornou popularmente conhecido - ocupou a presidência da república foi um dos mais agitados da história brasileira, marcado por forte confrontação ideológica.

Quando Jânio Quadros renunciou à presidência, em agosto de 1961, os ministros militares e a alta burguesia consideraram um risco para o país a entrega do governo a um político de tendências esquerdistas e solicitaram ao Congresso que declarasse João Goulart impedido. Tal fato desencadeou uma aguda crise político-militar, que se prolongou por vários dias. Registraram-se, em diversos pontos do país, tumultos e greves em favor da posse de João Goulart e o movimento culminou com a resistência organizada, no estado do Rio Grande do Sul, pelo governador Leonel Brizola, com apoio do III Exército. Ante a iminência de uma guerra civil, o Congresso aprovou rapidamente emenda constitucional que

estabeleceu o sistema parlamentarista de governo, restringindo dessa maneira os poderes do presidente.

A partir de 1962, era claro o declínio do ritmo de crescimento da economia, caindo mais da metade da taxa média anual de expansão do PIB. A política econômica expansionista do governo Kubitschek desencadeou grandes pressões inflacionárias, assim como elevados déficits no balanço de pagamentos.

Goulart tomou posse e compôs o primeiro gabinete parlamentarista, chefiado por Tancredo Neves. Iniciou então a campanha pela antecipação do plebiscito sobre o sistema de governo, previsto no Ato Adicional que mudara o regime. Com a aprovação, da chamada “emenda Valadares”, o plebiscito foi antecipado para 6 de janeiro de 1963. Confirmando as previsões gerais, o presidencialismo obteve 80% dos votos e foi restaurado. A partir de então, o presidente João Goulart começou a defender, com apoio das camadas populares e de alguns outros setores, as chamadas reformas de base, visando à modernização das estruturas políticas, econômicas e sociais e a solucionar os problemas da inflação.

João Goulart realizou um governo contraditório. Procurou estreitar as alianças com o movimento sindical e setores nacional-reformistas, mas paralelamente tentou implementar uma política de estabilização baseada na contenção salarial. Seu Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pelo ministro do Planejamento Celso Furtado, tinha por objetivo manter as taxas de crescimento da economia e reduzir a inflação. Essas condições,

exigidas pelo FMI, seriam indispensáveis para a obtenção de novos empréstimos, para a renegociação da dívida externa e para a elevação do nível de investimento.

Quanto aos objetivos fundamentais, segue-se enumerado de acordo com Furtado (1989, p. 157-158):

- 1) "Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7% ao ano, correspondente a 3,9% por cento de crescimento *per capita*;
- 2) Reduzir progressivamente a pressão inflacionaria para que o sistema econômico recupere uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deverá ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente (1962). Em 1965, esse incremento deverá aproximar-se de 10%;
- 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 uma taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida;
- 4) Intensificar substancialmente a ação do governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural;
- 5) Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando desenvolver as distintas áreas do país e reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento;
- 6) Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste dos fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez;
- 7) Encaminhar soluções visando refinanciar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio (1950), a qual, não sendo propriamente grande, pesa desmesuradamente na balança de pagamentos por se quase toda a curto prazo e médio prazos. Também se tratará de evitar agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o próximo triênio;
- 8) Assegurar ao governo uma crescente unidade de comando dentro de uma própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que o compõem às diretrizes de um plano que vise consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados".

A elaboração desse Plano constituiu um desafio, pois se tratava de demonstrar, contra a ortodoxia dos monetaristas esposada e imposta pelo FMI,

que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva. Com efeito, o Plano Trienal o primeiro exercício do que posteriormente se chamaria terapêutica gradualista de tratamento da inflação (Furtado, 1989).

O Plano Trienal também determinou a realização das chamadas reformas de base: reforma agrária, fiscal, educacional, bancária e eleitoral. Para o governo, elas eram necessárias ao desenvolvimento de um "capitalismo nacional" e "progressista".

A bandeira do movimento, do qual participavam o próprio Governo Goulart e amplos setores da sociedade, era pelas "Reformas de Base". Esta reforma incluíam a reforma política, com liberdade de organização partidária, adoção da cédula única de votação, acesso gratuito ao rádio e à televisão aos candidatos e partidos políticos, voto aos analfabetos, soldados, cabos e sargentos e permissão da reeleição do Presidente.

Também incluía a Reforma urbana, com a intervenção do poder público no uso do solo para programas de moradia popular e controle dos preços dos aluguéis. Estatização de todo o setor petrolífero, que deveria ser passado para o monopólio da Petrobrás, envolvendo prospecção, refino, distribuição, importação, industrialização dos seus derivados e encampação das refinarias particulares.

Monopólio estatal de todo o setor de geração e distribuição de energia elétrica, com a encampação das empresas privadas existentes. Monopólio estatal de todo o setor de telecomunicações, com a encampação das empresas privadas

existentes. Monopólio estatal de todos os setores da economia considerados estratégicos.

O Monopólio do câmbio e intervenção na política de preços no mercado de varejo para conter a alta do “custo de vida”. No entendimento da época, a inflação não era a vilã do assalariado e do consumidor, e sim o “custo de vida”, ou seja, os preços das mercadorias eram aumentados por causa da especulação e da ganância do comércio. Então, bastava controlar os preços, por decreto, e o “custo de vida” seria contido. A palavra de ordem era “abaixo a carestia”, além do congelamento dos preços.

Incluía, também, a reforma agrária, com a desapropriação das propriedades de mais de 500 hectares, e a distribuição da terra para quem desejasse lavrá-la. O carro-chefe das reformas era, sem dúvida, a reforma agrária que visava eliminar os conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores rurais. Em discurso por ocasião do encerramento do 1º Congresso Camponês realizado em Belo Horizonte em novembro de 1961, João Goulart, afirmou que não só era premente a realização da reforma agrária, como também declarou a impossibilidade de sua efetivação sem a mudança da Constituição brasileira que exigia indenização prévia em dinheiro para as terras desapropriadas.

Defendia a Lei de Remessa de Lucros, através da qual as empresas estrangeiras teriam direito de remeterem, para fora, dividendos de até 10% do capital que introduzissem no Brasil. Mas eram forçadas a deixar aqui os capitais ganhos no país, que viveriam o destino dos capitais nacionais. Não se

desapropriava, nem se estatizava nada; tão somente definia-se como estrangeiro o que era estrangeiro e como nacional o que era nativo. Como a proporção era de 1 para 20, os defensores do capital estrangeiro se alvoroçaram.

No entanto, a aceitação da mudança da constituição encontrava fortes resistências por parte dos setores mais conservadores do próprio governo. Para enfrentar tais dificuldades, Goulart criou em 1962 o Conselho Nacional de Reforma Agrária, mas essa iniciativa não teve nenhum resultado prático. Durante todo o governo parlamentarista a agenda das reformas não avançou.

Com o restabelecimento do presidencialismo em janeiro de 1963 e a ampliação dos poderes de Goulart, a implementação das reformas tornava-se urgente. Novamente a reforma agrária voltava ao centro do debate político. No primeiro semestre de 1963, Goulart apresentou às lideranças políticas para debate, um anteprojeto de reforma agrária que previa a desapropriação de terras com título da dívida pública, o que forçosamente obrigava a alteração constitucional. Uma segunda iniciativa para agilizar a agenda das reformas foi o encaminhamento de uma emenda constitucional que propunha o pagamento da indenização de imóveis urbanos desapropriados por interesse social com títulos da dívida pública. Essas propostas, no entanto, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional, o que provocou forte reação por parte dos grupos de esquerda.

O fortalecimento dos movimentos populares, concretizado através do aumento do poderio dos trabalhadores urbanos e da crescente organização das massas rurais, intensificou as pressões sobre o governo para a implementação das reformas. A eclosão, em setembro de 1963, da Revolta dos Sargentos –

movimento que reivindicava o direito de que os chamados graduados das forças armadas (sargentos, suboficiais e cabos) exercessem mandato parlamentar em nível municipal, estadual ou federal, o que contrariava a Constituição de 1946 - foi mais um fator para a polarização política e para denunciar a urgência das reformas de base. Conforme relata Vianna (1989):

Como era de se esperar, essas Reformas Estruturais – que estavam não só formuladas criteriosamente mas em marcha para a concretização – uniram carnalmente toda a direita contra o governo João Goulart, dissolvendo suas distensões internas. A encampação das refinarias particulares de petróleo, o decreto que confiscou as terras numa faixa de 50 quilômetros nas margens das rodovias e ferrovias para fins de reforma agrária, o decreto que proibia aluguéis acima de um salário mínimo para imóveis de dois dormitórios e imóveis não disponibilizados para aluguéis na forma do decreto que ficavam sujeitos à desapropriação, que faziam parte do programa de reformas, aliados a rebeldia nos quartéis, envolvendo cabos, sargentos e marinheiros, deram os motivos para um rápido esvaziamento de apoio ao governo e ao movimento pelas “reformas de base”, jogando o grosso das forças sociais e políticas para o lado dos grupos golpistas. Estes acumularam um tal nível de apoio político e social, suficiente para desfechar o golpe e derrubar o governo Goulart em apenas dois dias, sem qualquer resistência de maior significado e sem nenhum tipo de enfrentamento militar.

O governo Goulart, desde seus primeiros dias, vinha sendo mantido em estrita observação e, pela metade de 1963, aparentemente os americanos já haviam feito a opção pelos grupos que se empenhavam em abatê-lo.

Na efetivação do Plano, na ausência de apoios externos para enfrentar os problemas da balança de pagamentos haveria que escolher entre recessão ou crescente desequilíbrio, que levariam o país à ingovernabilidade. O contexto político inviabilizando a via recessiva, o descontrole financeiro apresentava-se como uma quase inevitabilidade (Furtado, 1989).

A composição militar, que ganhou consistência a partir do primeiro trimestre de 1963, foi considerada pelos americanos, desde o início, como opção Síria para recolocar o Brasil nos trilhos.

Mudado o ministério na metade de 1963, o presidente já não pensou em governar, e sim, defender-se. Como explica Furtado (1989, p. 175):

As exportações superaram em 6% nossas estimativas, e as importações, em 7,8%, sendo o saldo da balança comercial, em 1963, inferior em US\$ 85 milhões ao que havíamos programado. Os investimentos líquidos diretos (estrangeiros) que havíamos estimado em US\$ 100 milhões reduziram-se a 30 milhões. Havíamos considerado que os empréstimos e financiamentos não deveriam baixar de US\$ 302 milhões, e o que se obteve, em condições onerosas, não passou de 250 milhões. Por um lado, foi necessário reduzir a zero a remessa de lucros e dividendos – o que suscitou forte animosidade da colônia estrangeira -, queimar US\$ 76 milhões das parcas reservas de ouro e contratar custosas operações de curto prazo na undécima hora. Os credores tinham a corda na mão e sabiam que bastava continuar a puxá-la para asfixiar um governo que enfrentava internamente uma poderosa coalizão de forças. O Congresso aprovava uma lei de remessa de lucros de corte “nacionalista”, limitando 12% a remessa. Utilizado como espantalho, serviu amplamente à direita, que queria forçar o presidente a fazer concessões na regulamentação e assim expor-se a críticas também da esquerda.

Posto conta a parede, Goulart apelou para a mobilização popular, fazendo concessões a grupos corporativistas, na contenda distributiva, tendeu a perder o controle da situação financeira. O índice geral de preços ao consumidor para o Brasil cresceu 17,7% em 1962 e saltou para 34,9% em 1963. Dessa forma, a pressão inflacionária foi minando a mobilização de forças sociais com que contava o presidente para deter a ofensiva da direita golpista (Furtado, 1989).

Em 31 de março de 1964 o movimento militar eclodiu em Belo Horizonte e espalhou-se rapidamente por todo o Brasil, praticamente sem reação de esquerda. João Goulart foi deposto e exilou-se no Uruguai.

Frustraram-se, mais uma vez, as esperanças de se fazer reformas profundas no País. Veio a ditadura na esteira desse segundo fracasso das forças reformistas.

O regime militar instalado no País não se propôs a fazer reformas, ao contrário, declarou-se contra as reformas “comunizantes”. Dizia ser de reação às tentativas de reformas promovidas por “forças subversivas a serviço do comunismo internacional”. Apesar disso, o regime militar tinha que enfrentar a crise vivida pelo País, com inflação alta e estagnação econômica devidas à queda dos investimentos do capital nacional e estrangeiro.

Como balizamento para sua ação, o regime militar não apresentava propostas de reformas, mas tinha uma doutrina elaborada a partir de uma análise geopolítica que reservava ao Brasil um papel de potência regional alinhada à defesa da “civilização ocidental e cristã”. Para tanto, a doutrina esboçava um projeto de “fortalecimento do Poder Nacional”, ou seja, o fortalecimento do Estado Nacional, garantidor da acumulação acelerada do capital, para desenvolver ramos estratégicos da economia e implantar uma indústria de base, de bens de capital e de armamentos.

Por paradoxal que possa parecer, para realizar esse projeto o regime militar, além da dura repressão policial contra seus opositores, teve que retomar bandeiras do movimento pelas “reformas de base”. Entre elas, uma escalada estatizante, envolvendo todos os setores estratégicos da economia, tais como energia elétrica, petróleo e petroquímica, telecomunicações, mineração, siderurgia e até setores da indústria leve, com forte participação acionária do BNDES.

## **CAPÍTULO 5: CONCLUSÃO**

O subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo, vale dizer, como um conjunto de forças em interação e capazes de reproduzir-se no tempo. Por seu intermédio, o capitalismo tem conseguido difundir-se em amplas áreas do mundo sem comprometer as estruturas sociais pré-existentes nessas áreas. O seu papel na construção do presente sistema Capitalista mundial tem sido fundamental e seu dinamismo continua considerável: economias subdesenvolvidas plenamente industrializadas e/ou orientadas para a exportação de produtos primários e manufaturas. Dessa forma, é mesmo impossível não haver capitalismo sem as relações assimétricas entre subsistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento (Furtado, 1978).

Ao longo desta pesquisa, através das leituras das obras de Celso Furtado, procurou-se descrever as reformas implementadas no período populista, 1945-1964, analisando as mudanças que ocorreram na estrutura econômica e suas influências no campo político, no qual originou a ruptura da democracia e ascensão do regime militar em 1964.

A estruturação de um pensamento progressista, de conotações reformistas, como comentado no capítulo segundo, ganhou ênfase no país no pós-guerra, com a teoria estruturalista desenvolvimentista de Celso Furtado.

O pensamento estruturalista desenvolvimentista de Furtado defende a constituição de um Capitalismo Industrial, a partir do Estado desenvolvimentista,

inclinando-se pela intervenção, através de investimentos em setores estratégicos e, sobre tudo, de planejamento econômico.

Sua teoria do Subdesenvolvimento vem do enfoque estrutural dos problemas econômicos dos países latino-americanos, em necessidade de diagnosticar a problemática de sistemas econômicos nacionais, em fases diversas de subdesenvolvimento, ao analisar o Processo de Desenvolvimento em Países Desenvolvidos e Subdesenvolvidos.

O desenvolvimento industrial, desde seu início, vinha sendo feito sem orientação de uma política, trazendo novos e graves problemas a acumularem-se. A infra-estrutura do país não encontrava-se adaptada ao nível de atividade da economia, os investimentos não se distribuíam com critério de complementaridade, resultando um forte aumento da demanda de importações, que se traduziam em pressões inflacionárias, e prejudicando o processo de substituição de importações.

Desse modo, Furtado levanta propostas de reformas de base, com uma postura política, a fim de corrigir os problemas estruturais específicos do subdesenvolvimento.

Portanto, seriam necessárias várias reformas, a iniciar-se pela reforma agrária, devido a extensos latifúndios improdutivos e uma parcela significativamente grande de camponeses excluídos, sem condições mínimas de subsistência. Também são essenciais as reformas no aparelho administrativo do Estado, o sistema fiscal e a estrutura bancária. Torna-se necessário, para tanto, a formulação de uma política de desenvolvimento planejado, cujos investimentos sejam orientados, de maneira a suprirem as necessidades de todos os setores,

eliminados os pontos de estrangulamento, dando condições necessárias à capacitação de infra-estruturas adequadas, saúde, educação para a sociedade e redistribuição de renda.

Contudo, frente a essas reivindicações de reformas estruturais essenciais, de natureza qualitativa, pode-se notar que no período populista, em nada foi feito para tentar mudar esse quadro no país, no que diz respeito à reforma agrária e demais reformas de cunho social. Com exceção do Governo Goulart, na qual, tentou implementar as chamadas reformas de base.

Como apresentado nos capítulos anteriores, nota-se extrema importância dos governantes à busca de políticas ortodoxas de estabilização, através de política monetária restritiva e fiscal austera, que em todos os casos, tais tentativas não obtiveram êxito algum.

No que diz respeito, às reformas cambiais, estas tiveram capacidade de fortalecer, até certo ponto, o processo de substituição de importações e promover o desenvolvimento de vários setores industriais na economia brasileira. Obviamente que houve períodos de maior ou menor intensidade do processo de substituição de importações, sempre tentando controlar a pauta de importação de maneira qualitativa.

O Estado atuou como promotor, regulador e produtor nos projetos de investimento, mais precisamente no Governo Vargas e no Governo Kubitschek.

No Governo Vargas, o Estado começou a investir diretamente nas indústrias de bens intermediários, como siderurgia e mineração. Neste momento, foram criados vários organismos facilitadores da ação do Estado na promoção do processo de Industrialização. Formulou-se um projeto desenvolvimentista

organizado e consciente, porém este teve bases fundamentais arruinadas, representando um entrave à sua realização, sendo, portanto, parcialmente implantado. Nesse período instituiu-se no Brasil, o monopólio estatal na exploração e refino de petróleo, com a criação da Petrobrás, símbolo do desenvolvimentismo estatal.

As transformações estruturais tiveram um avanço ainda maior sob o impulso do Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) e caracterizou-se por uma intensa diferenciação industrial num espaço relativamente curto, e articulada diretamente pelo Estado. Tal feito só foi alcançado devido a base de sustentação do aparato estatal no governo Vargas.

Este Plano aprofundou o processo de substituição de importações no Brasil. Neste período, os problemas de financiamento da estratégia desenvolvimentista tiveram solução provisória mediante a entrada de capital estrangeiro e emissão de moeda.

Porém, é este governo que se agravam ainda mais a aceleração inflacionária, deterioração do balanço de pagamentos e indisciplina fiscal, refletindo nos governos posteriores.

Como já analisado, o início dos anos 1960 não é nada confortável para seus governos, frente a situação econômica herdada.

O governo Jânio Quadros (1960-1961) adota como medida para sanar os problemas de balanço de pagamentos e aceleração inflacionária, a unificação do mercado cambial. Esta reforma também exigia a desvalorização da taxa de câmbio. Para isso fez-se necessário o sucesso nas negociações com os bancos

estrangeiros para o reescalonamento da dívida externa, obtendo também, novos empréstimos.

Não obtendo sucesso em seu programa de estabilização, e desgastado com a crise política, Jânio Quadros renúncia ao cargo de presidente da república.

A partir de então, as crises políticas tornam-se uma constante e aprofundam-se cada vez mais no país.

O vice de Quadros, João Goulart, é impedido de assumir a presidência, adotando-se o sistema parlamentarista de governo, através de emenda constitucional.

Goulart tomou posse e compôs o primeiro gabinete parlamentarista, chefiado por Tancredo Neves. De 1961 a 1963 não ocorrem mudanças significativas no quadro político e econômico do Brasil.

Com a antecipação do plebiscito, em 1963, João Goulart tem seus poderes governamentais legitimados, e passa a buscar apoio às camadas populares para iniciar seu programa de reformas.

Devido a desaceleração da atividade econômica, profundas desestabilizações no nível de preços e déficits do Setor Público, entra em vigor o Plano Trienal. Em primeira ordem, o Plano objetivava estabilizar o nível de preços. Previa-se uma queda da inflação, em 1963, para o nível de 25%, através da contenção do déficit público. Apresentava também, a defesa da revisão e atualização do sistema tributário, visando torna-lo compatível com a atual estrutura econômica brasileira, e utilizá-lo como instrumento de desenvolvimento econômico, tornando possível orientar, através dela, os instrumentos segundo os interesses da economia nacional.

A reestruturação agrária e a redistribuição de renda são reformas indispensáveis para a reorientação do próprio estilo de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras.

Tomando as medidas necessárias para concretizar as reformas, como visto no quarto capítulo, uniram-se contra o governo toda a direita política, classes de latifundiários, militares, investidores estrangeiros, entre outros, a favor do golpe militar, da conspiração, a fim de manter a velha ordem.

O objetivo real, implícito, mas demonstrável, do golpe militar - aliás, plenamente alcançado - foi afastar essas ameaças para preservar os interesses do latifúndio e das empresas multinacionais, a fim de perpetuar uma ordem social retrógrada e uma economia dependente e socialmente irresponsável de que se esforçava, há décadas, para escapar.

No plano econômico, ao longo de todo um século, a economia brasileira crescera ao ritmo anual de 4,4% do PIB. Fato extraordinário, a nível mundial, que situava-se entre os países que mais prosperavam. No plano político, conhecendo embora regimes arbitrários, nunca teve uma ditadura militar desse estilo. No plano social, o povo, suas lideranças e uma parte das elites participavam ativamente da vida política e da mobilização para as Reformas de Base, otimistas quanto ao futuro do Brasil. Vinte anos de exercício arbitrário e mais 14 de neoliberalismo selvagem por governos compostos por generais ingênuos e políticos subservientes, todos manipulados por tecnocratas sabidíssimos, interromperam o processo de auto-edificação do Brasil.

Em consequência desse privatismo, o Estado brasileiro empobreceu a ponto de tornar-se impotente para manter seus precários serviços públicos

essenciais de saúde, educação e de previdência. Debilitou-se tanto que se tornou incapaz até mesmo de sustentar o pobre padrão de vida de seus servidores imediatos.

Desencadeou-se uma inflação desenfreada em que a moeda nacional se deteriorou, obrigando ao corte de doze zeros, submetendo a economia a uma dolarização desastrosa. A correção monetária orientou para a especulação financeira quase toda a capacidade nacional de poupança, que, retirada das inversões produtivas, tornou a economia incapaz de crescer, levando-a a uma recessão com índices negativos.

A economia brasileira constitui exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento: grande disparidade na produtividade entre áreas rurais e urbanas, uma grande maioria da população vivendo a um nível de subsistência, e até abaixo, massas crescentes de pessoas subempregadas nas zonas urbanas (Furtado, 1961).

A característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico – o não acesso aos frutos do desenvolvimento pela classe trabalhadora. Assim, a dualidade do sistema baseia-se grandemente todas as formas de oposição que eu caráter anti-social tende a estimular (Furtado, 1978).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FURTADO, Celso. **Teoria e política do Desenvolvimento Econômico**. Editora Abril Cultural, São Paulo, 1983.

\_\_\_\_\_. **A Pré-revolução Brasileira**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1963.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 30ª edição, Cia Editora Nacional, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Fantasia Organizada**. 1ª edição, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 1ª edição, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1961.

\_\_\_\_\_. **A Economia Latino Americana**. 2ª edição, Cia Editora Nacional, São Paulo, 1978.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. 3ª edição, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968.

\_\_\_\_\_. **A Fantasia Desfeita.** Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 1.ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.** 11.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

LESSA, Carlos. In: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso:** cem anos de política econômica republicana. 13.ed. RJ: Campus, 1990.

VIANNA, Sérgio B. In: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso:** cem anos de política econômica republicana. 13.ed. RJ: Campus, 1990.