

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO E O GOVERNO JUSCELINO  
KUBITSCHKEK**

Aluno: **Henrique Cadime Duque Estrada Meyer**

Nº de matrícula: **9916493**

Professor Orientador: **Luiz Roberto Cunha**

Junho de 2002

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo meu professor tutor.”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusivamente do autor”

Ao meu orientador, peja ajuda;  
aos amigos que moram no meu coração, “vocês sabem quem são”;  
e, principalmente,  
à minha querida mãe e amada irmã que sempre me apoiaram em tudo;  
**OBRIGADO!**

## ÍNDICE

<b>Índice de Gráficos e Tabelas .....</b>	<b>5</b>
<b>I- Introdução .....</b>	<b>6</b>
<b>II- A industrialização brasileira .....</b>	<b>10</b>
<b>II.1 – A Primeira Guerra Mundial .....</b>	<b>10</b>
<b>II.2 – A Revolução Industrial brasileira .....</b>	<b>11</b>
<b>II.3 – O Governo Dutra no pós-guerra .....</b>	<b>15</b>
<b>III- Correntes do pensamento Desenvolvimentista .....</b>	<b>18</b>
<b>III.1 – Setor Privado .....</b>	<b>19</b>
<b>III.2 – Setor Público Não Nacionalista .....</b>	<b>22</b>
<b>III.3 – Setor Público Nacionalista .....</b>	<b>24</b>
<b>IV- Governo Juscelino Kubitschek .....</b>	<b>28</b>
<b>IV.1 – O Plano de Metas. ....</b>	<b>29</b>
<b>IV.1.1 – Idealização e implementação. ....</b>	<b>29</b>
<b>IV.1.2 – As metas e suas realizações. ....</b>	<b>31</b>
<b>IV.1.3 – Financiamento .....</b>	<b>36</b>
<b>IV.2 – Crescimento com desequilíbrios. ....</b>	<b>38</b>
<b>V- Conclusão. ....</b>	<b>41</b>
<b>Bibliografia. ....</b>	<b>45</b>

## Índice de Gráficos e Tabelas

Tabela 2.1 – Participação do café nas exportações brasileiras (percentagem baseada em dólar). . . . .	<b>12</b>
Tabela 3.1 – As correntes básicas do pensamento econômico brasileiro – meados dos anos 50 a início dos anos 60. . . . .	<b>27</b>
Tabela 4.1 – Estimativa de investimento total 1957-1961 (bilhões de Cr\$). . . . .	<b>31</b>
Tabela 4.2 – Déficit de caixa do tesouro e financiamento (bilhões de Cr\$). . . . .	<b>36</b>
Tabela 4.3 – Licenças concedidas a investimentos estrangeiros sob a Instrução 113 da SUMOC (US\$ 1.000,00). . . . .	<b>37</b>
Tabela 4.4 – Superávit do balanço de pagamentos e base monetária. . . . .	<b>39</b>
Tabela 5.1 – Variação percentual e PIB a preços de 2000. . . . .	<b>44</b>
Gráfico 2.1 – Importações e Exportações (em US\$ milhões) – 1929-1939. . . . .	<b>14</b>
Gráfico 2.2 – Importações e Exportações (em US\$ milhões) – 1939-1947. . . . .	<b>15</b>
Gráfico 2.3 – Variação do PIB (1946-1955). . . . .	<b>16</b>
Gráfico 4.1 – PIB Industrial – Base 1955=100. . . . .	<b>29</b>
Gráfico 4.2 – PIB (Preços de 2000 – R\$mil). . . . .	<b>40</b>

## **I- Introdução**

Essa monografia tem como objetivo principal fazer uma análise mais detalhada sobre a idéia do desenvolvimentismo no Brasil. Serão mostradas as idéias dos principais pensadores desta corrente e analisado com mais importância o período do Governo de Juscelino Kubitschek, que foi o auge do desenvolvimentismo no Brasil, onde foi possível observar um crescimento econômico e industrial sem precedentes e cujos motivos e efeitos serão melhor discutidos neste trabalho.

Está dividida em três capítulos principais, e cada um está descrito de forma mais detalhada a seguir.

No primeiro capítulo será feito um breve estudo sobre as quatro décadas que antecedem esta época. O período que precedeu a Primeira Guerra Mundial apresentou um crescimento sem expressão de uma indústria quase inexistente. Foi nos anos 30 que teve início a Revolução Industrial brasileira, que possibilitou um crescimento econômico mais forte e menos dependente e vulnerável das oscilações econômicas externas. Será mostrado que a intervenção estatal no primeiro Governo Vargas foi fundamental para o país dar seus primeiros passos rumo à uma nova sociedade urbana e capitalizada, capaz de absorver boa parte de uma crescente produção industrial nacional.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, surgiram vários órgãos internacionais como o FMI, o GATT e o BIRD que influenciaram governos brasileiros a adotarem políticas econômicas mais liberais. Tais órgãos tinham a função de reconstruir uma

Europa devastada pela guerra e desenvolver regiões ainda atrasadas e não-desenvolvidas, como a América Latina. O FMI e o BIRD financiaram projetos e liberaram empréstimos especiais para o país, porém foi necessário respeitar e seguir algumas metas macroeconômicas estipuladas pelos órgãos citados. No final da década de 40, 23 países assinaram um acordo, o GATT, que ao longo dos anos veio liberalizando o comércio internacional, com o intuito de desenvolver as economias nacionais.

O segundo Governo Vargas conseguiu, com amplo apoio dos Estados Unidos, equipar a indústria de base, com atitudes como a criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional. Isso foi fundamental para o crescimento econômico registrado na década seguinte e para o bom funcionamento do Plano de Metas, já que dava mais autonomia às políticas estatais e mais liberdade ao balanço de pagamentos, já que a importação desses bens era muito danosa ao nosso equilíbrio externo.

O segundo capítulo será composto de uma exposição das principais idéias do desenvolvimentismo e de visões de grandes pensadores como Roberto Simonsen, Roberto Campos e Celso Lafer, sendo feita uma análise sobre o que de fato foi implementado pelo governo e por outras instituições e qual a razão que levou economistas e estadistas a transpor idéias do plano acadêmico para a realidade brasileira.

O capítulo está dividido em três partes: setor privado, setor público não nacionalista e setor público nacionalista. Essas são as principais correntes econômicas dentro do desenvolvimentismo nacional. Em cada parte do capítulo será abordada sua principal idéia e em que cada uma se diferencia das demais.

Será traçado um paralelo com idéias atuais de desenvolvimentismo e industrialização de novos pensadores e acadêmicos para que seja possível observar que influências sobre os atuais economistas foram deixadas por idéias da metade do século XX.

O terceiro capítulo fará uma análise, com base em dados reais, sobre o Governo de Juscelino. Será observado o Plano de Metas, desde seus principais pontos até sua

concepção e implementação, que inicia a fase de planejamento governamental de uma economia capitalista no Brasil.

Esse período apresentou taxas aceleradas de crescimento econômico aliadas à estabilidade de preços em um ambiente político democrático e também estável. O governo teve grande comprometimento com a idéia de desenvolvimento industrial brasileiro e soube investir de forma a atender diversas áreas da economia para que o país pudesse se desenvolver de forma coesa e sustentável. Elevados gastos governamentais demonstraram a importância do setor público na consolidação industrial e econômica na década de 1950.

Na primeira parte do capítulo, intitulada Plano de Metas, será feita uma análise completa do Plano, desde os motivos que levaram o Presidente a fazê-lo juntamente com sua equipe econômica, até as suas conseqüências mais visíveis e concretas, relacionadas às metas iniciais. Haverá uma descrição detalhada das 30 metas iniciais ou revistas, com dados sobre a previsão e a realização de cada objetivo específico.

Uma análise mais ampla do período em questão será feita em seguida na parte “Crescimento com Desequilíbrio”, onde será discutido até que ponto foi bom ou ruim para o país esse desenvolvimento acelerado a qualquer custo, que além de industrialização trouxe alguns desequilíbrios em outros setores da economia.

É indiscutível a contribuição dada pela industrialização obtida pelo Governo da época, porém diversas mazelas, como o problema da inflação e a crise cambial, são atribuídas ao mesmo Governo, que teria financiado o crescimento por meio de uma expansão monetária irracional.

Tendo em base os capítulos anteriores, a conclusão será composta de uma análise dos efeitos que tais políticas desenvolvimentistas causaram na época e o que a economia atual reflete desses períodos estudados. Será feita uma comparação com pensamentos de economistas e políticos que até hoje defendem políticas desenvolvimentistas, como alguns candidatos às eleições presidenciais deste ano, que trazem alguns traços desenvolvimentistas, contrapondo-se à política de estabilização dos últimos dois anos.

A conclusão trará um pouco dos resultados das políticas desenvolvimentistas adotadas pelo Estado. As conseqüências, positivas e negativas, são melhor observadas na década que segue este governo caracterizado pela adoção de políticas

industrializantes de crescimento. Foi uma década de grande instabilidade econômica, mas acima de tudo, de uma instabilidade política bastante agravada, chegando ao auge da crise com o Golpe Militar de 1964.

## II- A industrialização brasileira

### II.1 – A Primeira Guerra Mundial

No século XIX existiam poucas fábricas, em sua grande maioria de produção têxtil e indústria alimentícia, que estavam instaladas basicamente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. O país era então abastecido basicamente por manufaturados ingleses que tinham facilidade no ingresso ao mercado brasileiro devido à política de portas abertas do governo, que reduziu e até mesmo tornou isento para empresas nacionais os impostos de importação. Essa política comercial adotada foi influência direta daquela que foi a principal potência no mundo naquele período, conhecido como a *Pax Britannica*.

Outro fator que pesou na decisão para que as tarifas fossem reduzidas foi a pressão exercida por cafeicultores e empresários nacionais, já que estes demandavam produtos mais baratos para seu próprio desenvolvimento.

Porém foi no início do século XX, antes da Primeira Guerra Mundial, que começaram a surgir algumas indústrias capazes de agregar valor a bens primários e de resistir às dificuldades, sendo responsáveis por boa parcela da produção industrial na década posterior. Baer afirma que a Guerra não foi um fator de expansão da economia brasileira, foi sim um período onde as indústrias já existentes apresentaram um crescimento na utilização de sua capacidade, em especial a têxtil.<sup>1</sup>

Nos anos 20, o ingresso de capital estrangeiro em forma de investimento direto e a concessão de ajuda por parte do governo ajudaram no desenvolvimento de uma pequena e mais diversificada indústria nacional. O setor industrial mais importante da época, têxtil, sofreu queda em sua produtividade e a economia ainda continuava amplamente dependente da exportação de café e da importação de bens e maquinárias para sua sobrevivência.

A rápida expansão do setor cafeeiro fez com que a balança de pagamentos ficasse em situação favorável durante toda a década, e isso valorizou a taxa de câmbio que, segundo Baer, aliada à inflação brasileira “diminuiu qualquer proteção que as indústrias domésticas tinham em relação à concorrência estrangeira”.<sup>2</sup>

Segundo o autor, apesar da queda da produção industrial, o nível de atividade dos investimentos e da economia estavam em amplo crescimento. A resposta para isso foi o fato de que muitos bens e máquinas foram importados devido à sua melhor qualidade e melhor preço.

## II.2 – A Revolução Industrial Brasileira

A década de 30 começou no Brasil com dois fatos marcantes no âmbito político e econômico: a Grande Depressão de 1929, que afetou o país com uma forte crise cambial; e a Revolução de 30, que acabou com os quase quatro séculos de poder de uma oligarquia agrária dominante. Esses acontecimentos, segundo Bresser Pereira<sup>3</sup>, foram os principais fatores contribuintes para que a tardia Revolução Industrial Brasileira tivesse início.

Em primeiro lugar, a crise cambial pôs em risco uma economia agrário-exportadora, altamente dependente da entrada de divisas estrangeiras, principalmente, por intermédio da venda de produtos primários. A desvalorização de 55%<sup>4</sup> que o mil-

---

<sup>1</sup> BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. p. 45.

<sup>2</sup> BAER, Werner. *Op. cit.* p. 48.

<sup>3</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimentismo e Crise no Brasil, 1930-1983*.

<sup>4</sup> ABREU, Marcelo de P. “Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945”. In: *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. p. 74.

réis sofreu frente ao dólar norte-americano aliada a outros fatores, entre eles a queda do preço do café no mercado internacional, fez com que as exportações brasileiras atingissem o total de US\$179,4 milhões em 1932, cerca de 75%<sup>5</sup> mais baixo do que os US\$460,4 milhões exportados em 1929. O café, mesmo tendo continuado como principal item da pauta de exportação por décadas, perdeu significativa importância, como é possível observar na Tabela 2.1, já que representava cerca de 70% do valor total exportado pela economia no início do Grande Depressão. A brusca diminuição da demanda externa pelo produto obrigou o governo a adotar medidas de salvaguardas para os cafeicultores nacionais, o que acabou ajudando indiretamente a industrialização no país.

**Tabela 2.1**  
***Participação do café nas exportações brasileiras***  
***(percentagem baseada em dólar)***

	<b>1925-29</b>	<b>1935-39</b>
<b>Café</b>	71,7	47,1
<b>Outros</b>	28,3	52,9
<b>Total</b>	100,0	100,0

*Fonte:* BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. p. 63, Tabela 4.1.

Essa crise, porém, abriu espaço para que a indústria nacional começasse a surgir. Segundo Bresser, a crise mundial foi uma “inesperada e paradoxal” oportunidade de investimento industrial. “Não fora este fato, a Revolução de 30 teria possivelmente deixado de vingar, e o país voltaria a ser dominado pela oligarquia agrário-comercial de comportamento econômico tradicional.”<sup>6</sup> Com a crise mundial, os artigos manufaturados, que até então eram importados, ficaram mais caros e o poder aquisitivo externo do país reduziu-se, abrindo espaço para que empresários brasileiros lucrassem com investimentos neste setor da economia, uma vez que fluxo de entrada de capital estrangeiro também sofreu grande queda.

A prosperidade do setor industrial logo após a crise foi em parte garantida pelo fato de que a demanda interna permaneceu praticamente inalterada. O surgimento e a

<sup>5</sup> BAER, Werner. *Op. cit.* p. 50.

manutenção desse mercado interno brasileiro foi fundamental para que a indústria local pudesse surgir e que seus produtos pudessem ser absorvidos internamente quando, em crises como essa, a demanda internacional diminuísse. Como é possível observar no Gráfico 2.1, o valor exportado em 1929 não foi superado em nenhum momento dos 10 anos seguintes, mesmo com o PIB crescendo pouco mais de 50% no mesmo período. A manutenção da capacidade de consumir foi garantida pelas medidas adotadas de apoio ao setor cafeeiro. A receita gerada pela compra do produto, para posterior destruição por parte do governo, alavancou a produção industrial.

De início a economia brasileira sofreu um leve choque, mas rapidamente as medidas impostas por Vargas sofreram efeito e a indústria nacional cresceu à incrível taxa média de 13% entre os anos 1933-36, bem acima do pouco mais de 8% de crescimento apresentado pelo PIB no mesmo período.

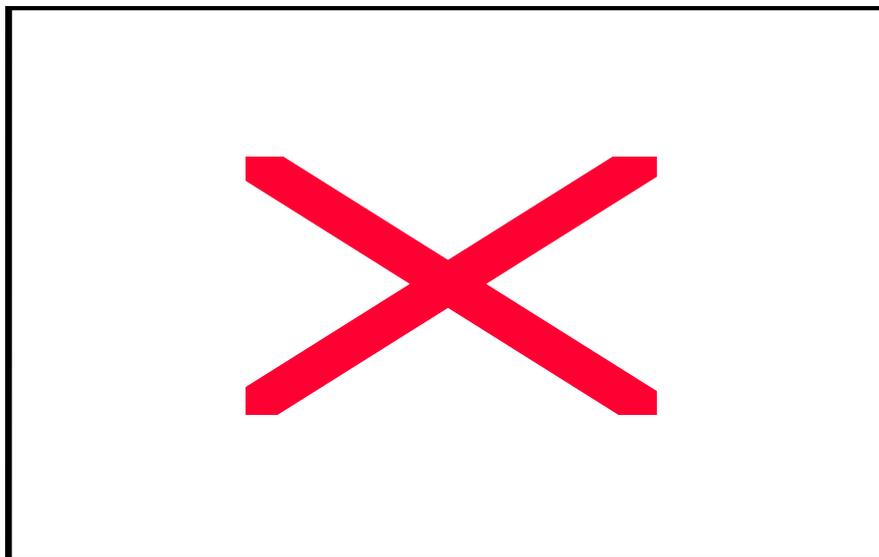
A existência de um mercado interno crescente foi um dos principais fatores que propiciaram a industrialização, já que ele demonstra que a economia não é mais a de agricultura de subsistência. Naquele momento, até mesmo os agricultores começavam a ter poder aquisitivo, já que os grandes produtores rurais estavam pagando salários aos trabalhadores ao invés do uso extensivo de mão-de-obra escrava, como acontecia há até poucas décadas.

A Revolução de 30 foi uma revolução vitoriosa da nova classe média que levou ao poder pessoas identificadas com os ideais desenvolvimentistas e de renovação política e econômica. Enfrentaram oposição dos que acreditavam que o Brasil deveria seguir a chamada “vocação agrícola”, pois esse seria o verdadeiro caminho para o progresso, e dos que estavam há muito no poder e não se viam satisfeitos com mudanças estruturais, principalmente porque perderiam poder político.

O governo passou então a ter um papel mais direto no desenvolvimento nacional e o funcionalismo parasitário e improdutivo deu lugar a um ativo apoio à burguesia industrial que começou a surgir e produzir. O Governo Provisório de Getúlio Vargas estimulou de forma indireta a demanda interna com seu programa de apoio ao café e de forma direta quando defendeu a classe industrial, aumentando a proteção e o apoio à produção nacional.

---

<sup>6</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Op. cit.* p. 32.

**Gráfico 2.1**

Dados retirados do site [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

A rápida recuperação da economia, a produção industrial cresceu cerca de 10% ao ano entre 1932-39<sup>7</sup>, demonstrou que o desempenho da indústria não mais dependia exclusivamente do café, e o surgimento de um setor industrial relativamente forte demonstrou a capacidade de recuperação e superação do governo e da iniciativa privada. O fortalecimento do mercado interno, impugnado pela Grande Depressão, juntamente com o elevado custo nas importações talvez não tivessem surtido efeito na industrialização nacional caso não tivesse chegado ao poder um novo Governo preocupado com o Desenvolvimentismo brasileiro baseado no setor industrial.

A união desses dois fatores principais foi fundamental, já que no período da Segunda Guerra Mundial a indústria nacional sofreu mais com a queda das importações. O mercado interno não foi capaz de suprir a demanda de alguns insumos e algumas indústrias ficaram obsoletas ao final da guerra. Mesmo com uma demanda mundial crescente por produtos industrializados, as exportações brasileiras no período foram principalmente compostas por produtos primários, segundo Baer.

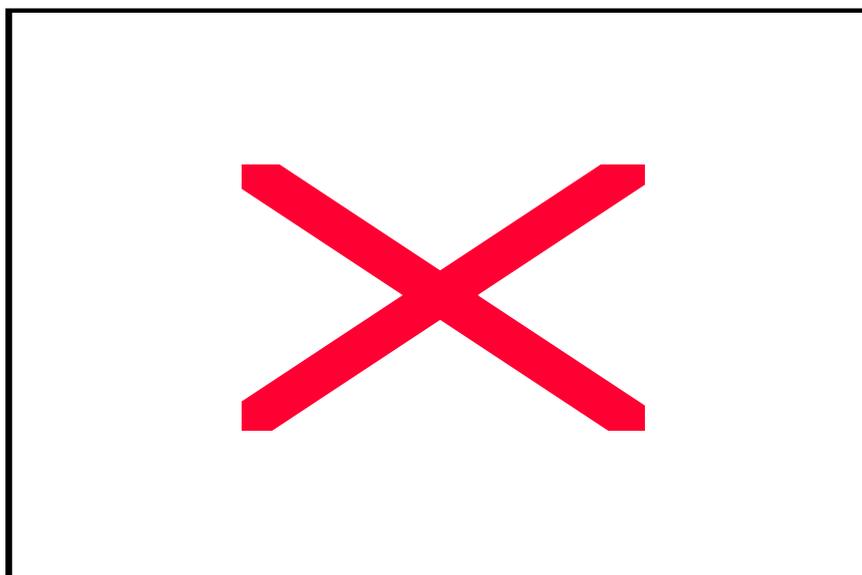
---

<sup>7</sup> ABREU, Marcelo de P. *op. cit.*, p. 82.

### II.3 - O Governo Dutra no pós-guerra.

O presidente Dutra iniciou seu governo no pós-guerra em meio a uma onda de idéias liberais e uma nova organização mundial onde órgãos internacionais, como o GATT e o FMI, pregavam o princípio de uma economia global equilibrada sustentada no acordo de Bretton Woods. Porém, enquanto que a Europa e o Japão sofreram baixas populacionais e prejuízos econômicos, os Estados Unidos cresceram 11% em média na primeira metade da década de 40.<sup>8</sup>

Gráfico 2.2



Dados retirados do site [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).

A Segunda Guerra aumentou o nível das exportações brasileiras, mesmo com a indústria apresentando fraco desempenho, e reduziu o volume de importações, o que gerou para o Brasil uma forte reserva de divisas.(Ver Gráfico 2.2).

Com o fim da Guerra teve início um período de grande prosperidade e crescimento. A saída de Getúlio Vargas do poder acaba com um período de governo ditatorial que incentivava a indústria nacional de forma ativa e constante. Durante o período da

---

<sup>8</sup> VIANNA, Sérgio Besserman. “Política econômica externa e industrialização: 1946-1951”. In: *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. p. 106.

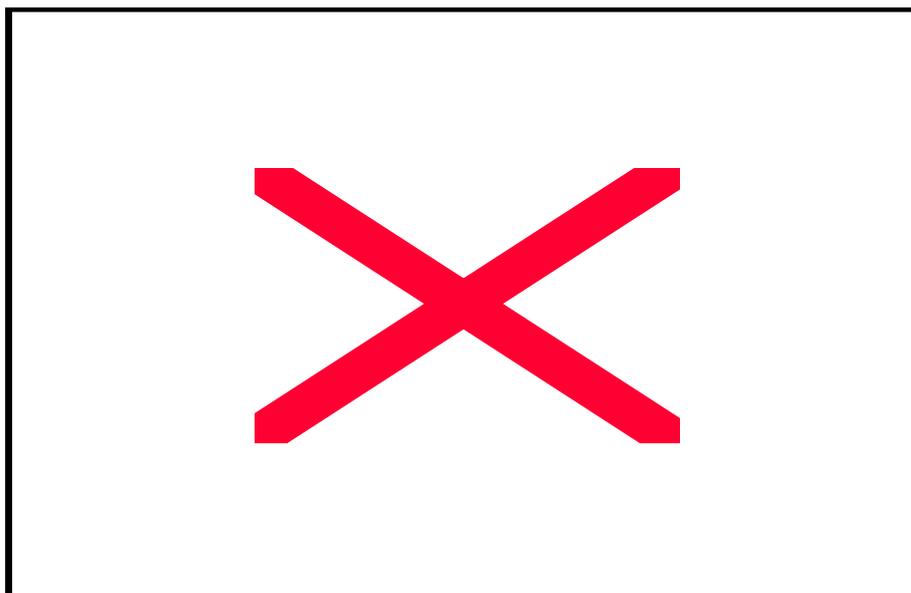
Segunda Guerra, o presidente Vargas apoiou a Democracia dos aliados cedendo bases aos Estados Unidos e mandando tropas e alguns produtos, como minério e borracha, à Europa. Tal apoio só foi concedido mediante acordos com o governos aliados que garantiram a repatriação das reservas de manganês em Minas Gerais e empréstimos norte-americanos que seriam responsáveis, respectivamente, pela criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional.

Essas duas companhias começaram a dar o apoio necessário ao desenvolvimento de uma base sustentável, e quando em 1953 é fundada a PETROBRÁS, o país já apresenta um forte setor de indústria de infra-estrutura, formada por grandes indústrias metalúrgicas, siderúrgicas e químicas.

O Presidente de Dutra iniciou seu governo com um crescimento acelerado financiado pelos saldos cambial acumulados nos anos precedentes, que reequiparam a indústria nacional. Bresser afirma que no período do pós-guerra, “... o sistema cambial brasileiro é transformado em um poderoso estímulo à industrialização”.

A rápida elevação das importações refletiu a idéia de liberalização internacional da economia e a supervalorização do cruzeiro. Porém a ilusão inicial provocada pelo excedente gerado na balança comercial fez com que as importações atingissem níveis muito elevados, o que fez desaparecer grande parte das reservas cambiais acumuladas.

**Gráfico 2.3**



Dados retirados do site [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

Esse alto índice de importação pode explicar a queda no nível de atividade industrial, como pode ser visto no Gráfico 2.3. A retomada do crescimento econômico é observada a partir de 1948 quando as reservas cambiais já haviam se esgotado, e o país passou a produzir ao invés de importar tudo o que fosse necessário. Passada a “febre de importação”, o crescimento econômico permaneceu em um nível elevado durante os anos seguintes.

O crescimento do setor industrial esteve por muitos anos acima do crescimento do restante da economia, crescendo em uma média de mais de 11% nos cinco primeiros anos de pós-guerra, e isso demonstra que muitas das políticas adotadas por governantes que precederam Juscelino Kubitschek foram importantes e fundamentais para que seu Plano de Metas tivesse sido concluído, em sua grande maioria, com êxitos visíveis. O processo de substituição de importações, que apresentou estágio avançado na segunda metade dos anos 50, teve início com o Governo de Gaspar Dutra.

### III- CORRENTES DO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

Nas palavras de Ricardo Bielschowsky, “O desenvolvimentismo, conforme o definimos anteriormente, foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros”.<sup>9</sup>

As idéias iniciais datam da década de 1930, onde Roberto Simonsen divulgou alguns de seus pensamentos através de entidades do setor industrial privado como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Pelo lado do setor público, diversas agências governamentais criadas para o desenvolvimento econômico começaram a planejar e agir de forma conjunta, fazendo com que a reunião desses economistas fizesse surgir a ideologia desenvolvimentista.

A Tabela 3.1<sup>10</sup>, mostra a caracterização básica e a posição frente às principais questões do desenvolvimento brasileiro das três principais correntes do desenvolvimentismo nacional: setor privado; setor público não nacionalista; e setor público nacionalista. Esta tabela expõe de forma clara e direta os principais fatos a serem discutidos.

Essas três correntes têm inúmeros pontos em comum, sendo o principal deles a defesa da industrialização como projeto principal para o desenvolvimento econômico

---

<sup>9</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*. p.77

sustentável do país. Diversos economistas e pensadores importantes formularam, durante as décadas de 40 e 50, diversas idéias em torno deste grande desafio do desenvolvimentismo brasileiro. Muitas dessas idéias foram postas em prática através de instituições privadas, como já citadas, ou através de organismos públicos como o BNDE e Cepal, entre outros.

Os principais nomes de cada corrente foram, respectivamente, Roberto Simonsen, Roberto Campos e Celso Furtado. Esses economistas publicaram diversos trabalhos e chegaram a pôr em prática algumas de suas idéias, como foi no caso de Campos com o Plano de Metas. A filosofia de cada um representa o pensamento da maioria de sua respectiva corrente, portanto analisando o ponto de vista de Campos estará sendo feita uma reflexão mais completa sobre o desenvolvimentismo do setor público não nacionalista

No pensamento econômico brasileiro da época, prevaleceu o objetivo de crescer a qualquer custo, os limites naturais do crescimento seriam ultrapassados e os possíveis desequilíbrios macroeconômicos seriam facilmente superados com o sucesso da política de desenvolvimento.

Será visto quais os principais caminhos adotados por cada um para que o Brasil pudesse industrializar-se da forma mais correta possível.

### **III.1 – Setor Privado**

Nos anos 30 e 40, industriais paulistas acreditavam que o desenvolvimento econômico brasileiro somente viria com a montagem de uma estrutura industrial moderna e eficiente. Suas duas idéias principais eram a defesa de um projeto industrial amplamente planejado e a defesa dos interesses do capital industrial privado nacional. A atribuição do problema do desenvolvimentismo à falta de planejamento era bem aceita dentro da CNI.

---

<sup>10</sup> A tabela é parte do “Quadro-síntese das correntes de pensamento econômico atuantes no período 1945-64” de Ricardo Bielschowsky, *op. cit.* p. 242-243.

O economista Roberto Simonsen foi, segundo Bielschowsky, o grande ideólogo do desenvolvimentismo. Como grande líder industrial do setor privado paulista, defendia a industrialização como o caminho mais curto para superar a pobreza brasileira.

Para que tal industrialização fosse alcançada, Simonsen destacou dois pontos fundamentais. O primeiro deles era quanto ao apoio governamental, segundo ele fundamental. Sua justificativa decorria do fato de que nossa economia e nosso setor industrial se encontravam em situações estagnadas e pouco desenvolvidas, dessa forma não haveria forma da iniciativa privada crescer sozinha. O governo deveria investir de forma direta, principalmente nos setores como petróleo e alumínio que dependiam de um alto investimento inicial.

Além do investimento direto nos setores menos desenvolvidos, o apoio governamental deveria aparecer em forma de protecionismo e planejamento. “Simonsen alegava que, à exceção da Inglaterra, todos os demais países industriais haviam realizado sua industrialização com base em forte protecionismo”.<sup>11</sup> Tal idéia não foi muito aceita pelas gerações futuras, porém seu ideal de planejamento e planificação da economia, dentro de uma democracia, ganhou força com o tempo e influenciou alguns governos posteriores.

Os industriais da época, menos radicais que Simonsen, pensavam que sua classe deveria ser consultada antes de qualquer intervenção estatal, para que tal atividade não atrapalhasse nem criasse riscos para os setores já existentes. O Governo deveria então promover empreendimentos quando a iniciativa privada não tivesse capacidade de se desenvolver ou quando fosse um problema de segurança nacional.

Defendiam o protecionismo como forma de preservar o capital nacional da concorrência desleal. Os industriais reforçavam esse pensamento a cada conferência ou reunião, e chegavam ao consenso que o capital estrangeiro deveria atraído, porém direcionado para os setores ainda não explorados no Brasil.

Talvez uma das características que mais distinguem as correntes desenvolvimentistas do setor privado e do público seja a visão de lucro que a primeira delas possui. O capital nacional privado argumentava que o lucro empresarial financiava o crescimento industrial via reinvestimento. Qualquer medida

governamental que pudesse comprometer a margem de lucro dos industriais nacionais era, portanto, criticada por diminuir as possibilidades de crescimento industrial.

Em relação aos tributos, tal corrente defendia a idéia de que a tributação excessiva desestimulava a criação de novos capitais, além de afugentar capital estrangeiro, pelo fato de diminuir a lucratividade. O setor privado tinha, na visão destes economistas, um grande potencial industrializador, contudo suas atividades eram prejudicadas pelos altos impostos pago ao Governo.

Outro fator que era tido como redutor dos lucros era a elevação salarial. A partir dos principais periódicos da época como a revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, esses economistas e empresários chegaram a afirmar que além da redução dos lucros empresariais, tanto elevação dos salários como participação nos lucros por parte dos trabalhadores criavam obstáculos para o desenvolvimento econômico e geravam processos inflacionários. A Confederação Nacional da Indústria tinha uma visão um pouco diferente dos desenvolvimentistas do setor público, justificava a “... melhoria do salário real através do aumento da produtividade técnica e individual e fomento na produção de bens e serviços...”<sup>12</sup>, desse modo, julgavam por bem reajustar os preços finais sempre que houvesse um aumento na relação entre o custo da produção e gastos com mão-de-obra.

Tal processo inflacionário deveria ser contido sim, porém a atuação da política monetária deveria dirigir-se contra três fatores: Déficit público, elevação salarial e escassez de gêneros alimentícios.<sup>13</sup> Não deveria haver, na visão desenvolvimentista do setor privado, contração creditícia, muito pelo contrário, seria necessário para o desenvolvimento que houvesse ampliação do capital nacional. A intervenção estatal deveria ser de forma a proteger o capital privado nacional e ampliá-lo quando possível.

O empresariado afirmava cada vez mais o desejo de que a política monetária fosse subordinada à política de fomento e desenvolvimento nacional. Mais grave que a inflação era a escassez de capital. A CNI, em sua Reunião Plenária da Indústria, de 1955 recomendou o “Combate à inflação, para estimular a poupança voluntária e eliminar a distorção de investimentos, subordinado, porém, à política geral do

---

<sup>11</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.*, p. 84

<sup>12</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.*, p. 98

<sup>13</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.* p. 99

desenvolvimento econômico a fim de que não seja perturbado ou interrompido, ainda que temporariamente, o progresso do país”.<sup>14</sup>

Em questões como o comércio exterior, a criação de um mercado comum latino americano e o apoio à reforma agrária e à criação de bancos de financiamento de longo prazo, tanto os pensadores da corrente privada quanto do setor público defendiam idéias muito similares.

No que tange ao comércio exterior, defendiam a substituição de importações para atender a um mercado interno em crescimento e a integração dos mercados latino-americanos.

A criação de bancos de financiamento de longo prazo seria de fundamental importância para que não houvesse escassez de crédito, capaz de atrapalhar o crescimento econômico. Essa atuação indireta do governo era não só aceita como muito defendida por muitos empresários.

### **III.2 – Setor Público Não Nacionalista**

O desenvolvimentismo não nacionalista surgiu somente nos anos 50, mas precisamente em 1951 com a união de diversos economistas na Comissão Brasil-Estados Unidos e no BNDE. Apesar de compartilharem inúmeros pensamentos, divergiam dos desenvolvimentistas nacionalistas em diversas idéias, porém duas delas são destacáveis.

Uma delas é a preferência pelo capital estrangeiro ao invés do capital estatal. Não eram radicalmente contrários aos investimentos estatais, porém achavam que a iniciativa privada poderia atuar de forma mais eficiente e, portanto, combatiam a proliferação deste em áreas onde o setor privado pudesse surgir. Em setores como mineração, o capital privado nacional não tinha condições de se estabelecer, então optavam pelo capital estrangeiro.

A ênfase dada ao controle de estabilização foi um outro ponto em que as duas correntes se distanciavam. Os desenvolvimentistas não nacionalistas acreditavam ser

---

<sup>14</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.* p. 100

possível realizar um plano de crescimento econômico expressivo, aliado a uma política de estabilização.

Roberto Campos foi o economista de maior destaque dentro desta corrente, e seus pensamentos e teorias, segundo Bielschowsky, influenciaram direta e indiretamente a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek. Campos defendia a industrialização com a mesma força que defendia o planejamento econômico, para que fosse possível acontecer um desenvolvimento sustentável do país.

Mesmo não sendo considerado um economista ortodoxo na época, defendia a atração de capital estrangeiro até mesmo para setores julgados essenciais como o de energia, pois julgava desnecessária uma atuação direta do Estado onde houvesse potencialidades para a iniciativa privada.

Seu caráter heterodoxo ficava claro quando defendia o planejamento econômico aliado à intervenção estatal em países subdesenvolvidos como o Brasil por julgar: a iniciativa privada ainda pouco capaz; fundamental a concentração de recursos no início da industrialização; necessário um pensamento de longo prazo; e, tal intervenção um fato capaz de acelerar o desenvolvimento.

Autor e principal administrador do Plano de Metas de Juscelino, Campos discordava de muitos economistas da época quanto à capacidade e eficiência da administração pública. Ao mesmo tempo em que defendia a atuação do capital estrangeiro em larga escala dentro da nossa economia, nunca duvidou da eficiência de um planejamento bem estruturado e futura implementação de um plano econômico dirigido pelo Estado.

Uma filosofia muito difundida entre esses economistas foi a do *planejamento seccional*, atacando os chamados *pontos de germinação* e *pontos de estrangulamento*. A Comissão Mista se propunha em romper os pontos de estrangulamento criados por desequilíbrios no crescimento econômico. Investindo nesses setores, eles achavam estar garantindo o sucesso natural do desenvolvimento, transformando-os em pontos de crescimento.

Os pontos de germinação eram alguns setores destacados como o de energia e transporte, que induziriam automaticamente investimentos colaterais em outros setores da nossa economia, dessa forma, o investimento inicial seria multiplicado. O

planejamento seccional foi adotado pela Comissão Mista por ser mais fácil de ser conduzido e por, nas palavras de Roberto Campos, ter a “... vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico, consideração esta que é de alguma importância quando a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar”.

Campos afirma ainda que um planejamento integral em um país grande e complexo como o nosso teria uma ressalva importante que argumentava sua objeção, levaria tanto tempo para ser projetado que estaria obsoleto no momento em que fosse implantado por completo.

Em relação aos desequilíbrios na balança de pagamentos, acreditava-se que era um problema decorrente de uma “crise de crescimento”.<sup>15</sup> A industrialização em países subdesenvolvidos como o nosso gera um aumento significativo na demanda por equipamentos industriais e por bens de consumos, derivada do aumento de renda devido ao aumento na acumulação de capital.

Desequilíbrios como esse e como o problema da pressão inflacionária eram atribuídos à má gestão do setor público. Os estruturalistas afirmavam que a inflação advinha da rigidez na oferta agrícola e de pontos de estrangulamento em setores básicos. Mas ao contrário do que argumentavam os estruturalistas, Campos afirmava que a inflação criava bloqueios para a entrada de capital estrangeiro, e não o contrário, criando um estrangulamento externo.

Medidas antiinflacionárias adotadas de forma incorreta por parte do governo só aumentavam a pressão inflacionária. Campos acreditava na combinação de políticas fiscais e monetárias para introduzir uma política de estabilização que não afetasse os investimentos necessários à industrialização.

### **III.3 – Setor Público Nacionalista**

Assim como os demais desenvolvimentistas, os nacionalistas defendiam a ampliação do capital industrial no país, com o diferencial de acreditar ser benéfica uma maior participação do Estado na economia. Esta intervenção poderia ser de forma

indireta, com políticas de apoio à industrialização ou um direcionamento do capital industrial através de um planejamento geral. Contudo, o que era enfaticamente defendido por tais economistas era a participação direta do governo, com investimento em setores básicos.

Economistas do governo julgavam que o projeto econômico deveria ser conduzido pelo Estado, já que classificavam a iniciativa privada nacional incapaz de viabilizar empreendimentos significantes no setor industrial. Quanto ao capital estrangeiro, sua participação era aceita, contanto que fosse controlada e que não participasse de setores como os de serviços públicos e indústrias de base.

Esta corrente do pensamento econômico desenvolvimentista surgiu entre as décadas de 30 e 40, tendo resistido ao liberalismo do governo Dutra<sup>15</sup>, e durante o governo JK teve vários representantes em órgãos como o BNDE e o Grupo Misto Cepal-BNDE. Assim como os demais desenvolvimentistas, acreditavam que a política monetária deveria estar subordinada à política do desenvolvimento econômico.

Como representante principal desta corrente de pensamento, Celso Furtado alimentou o debate econômico no país em meados dos anos 50 com suas idéias, e ocupou posições de destaque no BNDE, Cepal, Grupo Misto, além de ter liderado a formação do Clube dos Economistas e da ‘Revista Econômica Brasileira’.

Suas idéias quanto ao projeto de crescimento eram claras eram definidas por uma industrialização alavancada por um maciço investimento estatal nos setores fundamentais da economia. De um modo geral, Furtado acreditava que o Estado deveria participar de todas as decisões, desde a captação até a alocação dos recursos, controlando sempre o capital estrangeiro.

Furtado afirmou em 1962 que o desenvolvimento industrial alcançado só foi possível porque o país conseguiu deslocar recursos de setores primários de exportação para o setor industrial e porque conseguiu uma certa autonomia em relação ao capital estrangeiro.

---

<sup>15</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.* pg.113

<sup>16</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.* pg.129

Esses dois pontos citados por Furtado são pontos-chaves que descrevem a teoria nacionalista de um modo geral. O primeiro deles se refere à substituição de importações, que interromperia um fluxo permanente de capital para o exterior. O investimento estatal em indústrias de base seria então fundamental para aliviar pressões no balanço de pagamentos e para manter a renda dentro do país, já que investimentos estrangeiros remeteriam lucros ao país de origem. Quanto ao capital externo, como já foi dito, deveria haver uma ampla política regulatória para conter sua utilização.

Na questão do planejamento, Furtado difere de Roberto Campos e os não nacionalistas propondo um planejamento integral, na linha *cepalina* de industrialização. O Plano de Metas foi um programa de planejamento seccional, ou seja, o Conselho de Desenvolvimento Econômico<sup>17</sup> localizou os pontos de germinação ou estrangulamento e definiu seus objetivos a partir deste resultado. O planejamento proposto pela Cepal e pelos desenvolvimentistas nacionalistas em geral foi a da pré-definição de metas macroeconômicas de crescimento que seriam alcançadas através de expansões setoriais, mas com relações intersetoriais.

Nesse caso da industrialização de um país subdesenvolvido como o Brasil, o Estado deveria atuar de forma mais ampla e direta, corrigindo no longo prazo os desequilíbrios estruturais que aparecem com a falta de planejamento econômico.

Na questão de distribuição de renda, esta é a corrente ideológica que deu uma maior atenção. Quanto à tributação, acreditava-se que impostos nas classes ricas aumentariam a poupança nacional, o que revertido em investimento estatal de forma correta faria uma distribuição de renda gradual porém eficiente.

De todos os desenvolvimentistas, foram esses os únicos a se mostrarem favoráveis à reforma agrária. Uma estrutura agrária concentrada e latifundiária, com realidade comparável à do último século, representava um alto risco à estabilidade política e social.

---

<sup>17</sup> Órgão criado por Kubitschek que formulou e executou o Plano de Metas.

**Tabela 3.1**

**As correntes básicas do pensamento econômico brasileiro - meados dos anos 50 a início dos anos 60**

Correntes do Pensamento econômico				Caracterização básica			
As grandes correntes	Principais núcleos	Principais economistas	Principais órgãos de divulgação	Orientação teórica	Projeto econômico básico	Teses básicas (idéias-força)	Interpretação do processo de crescimento
Setor Público (não nacionalista)	- Comissão Mista Brasil- Estados Unidos - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)	- Roberto Campos - Ary Torres - Lucas Lopes - Glycon de Paiva	- Revista Brasileira de Economia (RBE) - Digesto Econômico - Carta Mensal	Ecletismo pós-keynesiano	Industrialização em ritmo comparável com equilíbrio, com intensa participação do capital estrangeiro e com planejamento parcial	Tese dos "pontos de estrangulamento/ pontos de crescimento"	Existência de tendências a desequilíbrios, não corrigidas (confirmadas) por erros de política econômica
Setor Privado	- Confederação Nacional da Indústria (CNI) - Fiesp	- (R. Simonsen) - J.P. de A. Magalhães - Nuno F. de Figueiredo	- Estudos Econômicos - Desenvolvimento e Conjuntura	Ecletismo pós-keynesiano Prebish	Industrialização com proteção estatal ao capital industrial nacional	Crédito à produção como instrumento de crescimento	Substituição de importações
Setor Público (nacionalista)	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) - Assessoria Econômica de Vargas - Clube dos Economistas - Cepal - Iseb	- (R. Simonsen) - Celso Furtado - Rômulo de Almeida - Américo B. de Oliveira - Evaldo C. Lima	- Estudos Econômicos - Revista Brasileira de Economia (RBE)	Ecletismo pós-keynesiano Prebish	Industrialização planejada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais	Teses cepalinas (desenvolvimento para dentro, estruturalismo, etc)	Substituição de importações, existência de desequilíbrios estruturais, confirmados por ausência de planejamento e corrigíveis apenas no longo prazo

Posição relativa às principais questões concretas do desenvolvimento econômico brasileiro									
As grandes correntes	Apoio financeiro interno a investimento	Capital estrangeiro	Empresa estatal	Planejamento	Protecionismo	Déficit externo	Inflação	Salário, lucro e distribuição de renda	Reforma agrária
Setor Público (não nacionalista)	Tributação	Por estímulos	Tolerante, quando capital privado (nacional e estrangeiro) não manifesta interesse	Favorável a planejamento parcial	Favorável	Possível sem inflação, mas, em geral, causado por ela	Visão de plena capacidade como causa básica. A favor de políticas de estabilização	Redistribuição de renda reduz crescimento	Omissa
Setor Privado	Incentivos à reinversão dos lucros	Favorável mas com controles	Moderadamente favorável	Favorável	Enfaticamente favorável	Estruturalista	Ênfase na utilidade da expansão creditícia	Defesa do lucro (argumento do reinvestimento)	Por reforma limitada
Setor Público (nacionalista)	Tributação	Favorável desde que com controles e desde que em setores outros que não os de serviços públicos e mineração	Enfaticamente favorável	Enfaticamente favorável a planejamento geral e planejamento regional	Favorável	Estruturalista	Estruturalista	Concentração de renda obstrui crescimento	Favorável

#### IV- GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK

Após ter sido interventor em Minas Gerais no Governo Vargas, Deputado Federal, prefeito de Belo Horizonte e eleito para a Assembléia Constituinte em 1946, Juscelino Kubitschek de Oliveira toma posse em 31 de janeiro de 1956 no Palácio do Catete.

O Governo Juscelino Kubitschek é lembrado até hoje por inúmeros motivos como o Plano de Metas e a construção da nova Capital Brasília no Planalto Central. O mais impressionante, do ponto de vista político-econômico, é lembrar que este foi o último período em que se viu no Brasil uma economia crescendo “... a taxas aceleradas, com razoável estabilidade de preços e em um ambiente político aberto e democrático”.<sup>18</sup>

O pensamento econômico desenvolvimentista amadureceu e difundiu-se na década de 50 ganhando força com as políticas adotadas por Kubitschek. Mesmo tentando pôr em prática um programa de estabilização para conter a escalada da inflação, o PEM<sup>19</sup> em 1959, seu Governo caracterizou-se por subordinar as políticas monetárias e cambiais à política de investimento, mesmo em meio à crises no balanço de pagamentos e com a escalada inflacionária.

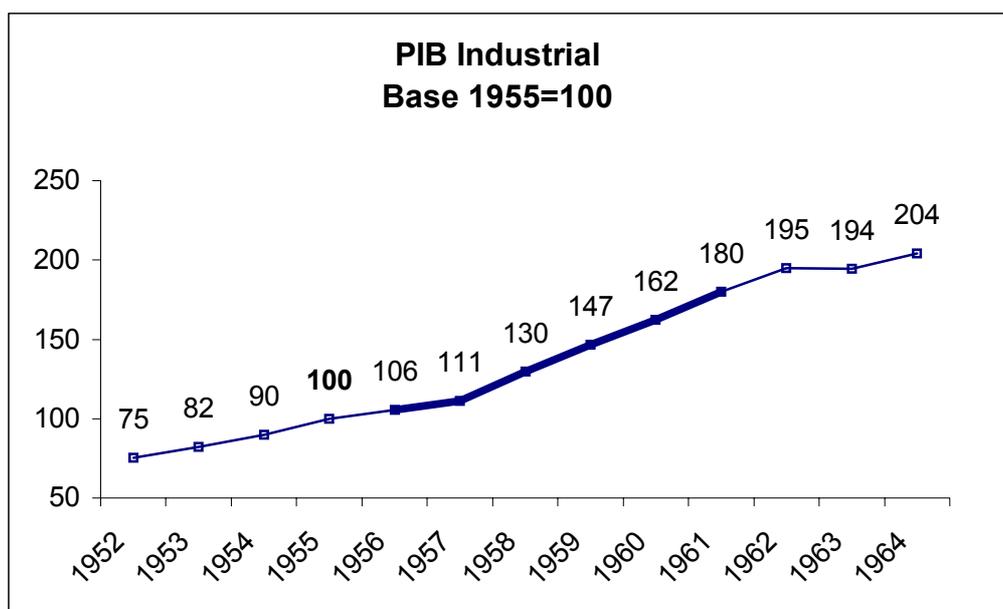
---

<sup>18</sup> ORENSTEIN, Luiz e Sochaczewski, A.C., “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961”. In: *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. p. 171.

<sup>19</sup> Ver seção IV.2.3

Movido pelo *slogan* desenvolvimentista “cinquenta anos em cinco”, o Governo Kubitschek expandiu a produção industrial em cerca de 80%<sup>20</sup>, sendo que alguns setores se destacaram, como o de transporte, com um crescimento de 600% no período.

**Gráfico 4.1**



Dados: ABREU, M.P., *op. cit.* Anexo Estatístico

## IV.1- O Plano de Metas

### IV.1.1- Idealização e implementação

Chefiada por Lucas Lopes, uma equipe de técnicos convocada pelo governo conseguiu transformar várias idéias e pensamentos em um plano bem estruturado e eficiente. O Plano de Metas, formulado pelo Conselho de Desenvolvimento, diferiu de outros planos anteriores pela capacidade de integrar diversos objetivos menores em um único ideal de desenvolvimento através da industrialização.

<sup>20</sup> Gráfico 4.1

O Plano abrangia cinco setores: alimentação, educação, energia, indústrias de base e transportes. A construção de Brasília, apesar de ter sido uma promessa de campanha feita em 1955 pelo então candidato Juscelino, não estava inicialmente no Plano, mas foi chamada pelo próprio Presidente como a Meta-Síntese de seu governo.

O Conselho de Desenvolvimento frisou que este plano quinquenal visava “... elevar o quanto antes o padrão de vida do povo”, ou seja, Juscelino buscou o desenvolvimento sócio-econômico através de uma forte industrialização de todo o país.

A industrialização iniciada no Estado Novo trouxe a auto-suficiência na produção de bens de consumo não-duráveis, agora, a meta era atingir o mesmo grau de suficiência na produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

A idéia do *ponto de estrangulamento* já havia sido descoberta pela Comissão Mista Brasil-E.U.A. quando setores como energia, transportes e alimentação foram apontados como fundamentais para o desenvolvimento industrial. Esse conceito explicava que uma indústria como a siderúrgica, por exemplo, não seria capaz de crescer com desenvoltura se não houvesse uma infra-estrutura básica capaz de fornecer a energia necessária e transportar as matérias-primas fundamentais para a produção final.

O Governo tinha a meta de acabar com esses pontos de estrangulamento para que o país fosse capaz não só de se industrializar como capaz também de crescer a taxas elevadas e contínuas.

Juscelino afirmara que a crise brasileira era uma crise de crescimento, ou seja, havia uma demanda insatisfeita de infra-estrutura que deveria ser solucionada para que o país pudesse crescer. Com isso em mente, só acabando com os pontos de estrangulamento que seria possível industrializar o país.

Por outro lado, o conceito de *ponto de germinação* justificou gastos como na construção da nova Capital, que além de promover a integração nacional e o desenvolvimento do interior, fez surgir indústrias paralelas que abasteceram não só o grande canteiro de obras como a cidade que surgiu. O investimento direto nestes setores capazes de *germinar* novas indústrias multiplicou a eficácia do plano.

Tabela 4.1<sup>21</sup>**Estimativa de Investimento Total 1957-1961 (bilhões de Cr\$)**

	Produção			
	Interna	Importação	Total	%
Energia	110,0	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	59,2	93,8	22,3
Educação	12,0	-	12,0	2,8
<b>Total</b>	<b>236,7</b>	<b>185,3</b>	<b>422,0</b>	<b>100,0</b>

Segundo Celso Lafer<sup>22</sup>, dificuldades anteriores no balanço de pagamentos forneceram conhecimento necessário para que fossem percebidos também os *pontos de estrangulamento externos*, que trouxe a percepção de que a produção de inúmeros bens internamente traria muitos benefícios. No início desta década de 50 o Brasil se encontrava em um estágio avançado do planejamento da substituição de importação, porém o Plano de Metas viria a esgotar tal política até então utilizada para resolver problemas de incerteza no mercado externo.

O quarto setor do plano de metas, indústrias básicas, representou cerca de 22% da estimativa de investimento. Sua relativa importância no Plano é explicada pelo fato de que sua existência era fundamental por ter havido interdependência e demanda derivada de outras metas. O fortalecimento de uma complexa indústria siderúrgica seria o fundamento para a instalação de uma moderna indústria automobilística, que por sua vez abriria espaço para o surgimento de indústrias de autopeças, derivados de petróleo e muitas outras derivadas da idéia básica da siderurgia.

#### IV.1.2- As metas e suas realizações

O Plano de Metas foi composto por 30 diferentes itens divididos em cinco setores. O *setor de energia* foi o de maior investimento planejado, mais de 40% do total<sup>23</sup>. Dividido entre energia elétrica, nuclear, carvão e petróleo, este amplo investimento

<sup>21</sup> ORENSTEIN, L. e Sochaczewski A.C., *Op. Cit.*, p. 177. Tabela 7.1

<sup>22</sup> LAFER, Celso, "O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas(1956-1961)". In: *Planejamento no Brasil*, Betty Mindlin Lafer.

atacou os possíveis pontos de estrangulamento caso a economia se desenvolvesse como previsto. De fato, com uma taxa média de crescimento do PIB de cerca de 7% no período, o sucesso da indústria automobilística não teria sido o mesmo se a produção e o refino de petróleo não tivessem suprido a demanda por combustível na época.

O investimento no *setor de transportes* foi dividido entre as metas rodoviárias, ferroviárias, aeroviárias e de navegação marítima e fluvial. As metas rodoviárias ganharam destaque não só pelo êxito em seu cumprimento mas também pela capacidade de interligar este novo país cada vez “mais longe” da costa marítima.

As metas no *setor de alimentação* foram em sua grande maioria metas para fortalecer a infra-estrutura do campo. A construção de armazéns, silos e matadouros, e a mecanização da agricultura foram capaz de dobrar a produção agrícola brasileira nos anos 1955-60 em relação ao período anterior. O relativo baixo investimento inicial, pouco mais de 3% do total no Plano de Metas, não prejudicou o crescimento no período em destaque, que alcançou a taxa de 7,2%.

Dos mais de Cr\$ 400 bilhões inicialmente previstos para o Plano, cerca de 20% foi destinado ao *setor de indústrias de base*. A diversificação alcançada e o crescimento de quase 100% na produção industrial justificaram em muito o imperativo industrializante de Juscelino Kubitschek.

O *setor de educação* foi o que obteve a menor importância no Plano, e isso é apontado por alguns autores como um erro grave no planejamento de longo prazo, já cedo ou tarde faltariam pessoal técnico especializado.

Suas metas iniciais e desempenho estão descritos abaixo<sup>24</sup>:

## I – SETOR DE ENERGIA

- 1- Energia Elétrica – elevar a capacidade instalada de 3.500.000 kw para 5.000.000 kw entre 1956-60. Neste período foi alcançado 87,6% da meta, que só foi superada no ano seguinte.

---

<sup>23</sup> Tabela 4.1.

<sup>24</sup> Dados retirados do texto de Lafer(1973).

- 2- Energia Nuclear – formar pessoal técnico capaz de executar o programa nacional de energia nuclear; fabricação nacional de combustível nuclear, instalação de usinas termelétricas e distribuição de rádio-isótopos.
- 3- Carvão Mineral – elevar a produção para 2.500.000 t em 1960; meta revista para 3.000.000 t. A meta não foi alcançada, porém seu consumo caiu devido ao emprego do diesel na rede ferroviária.
- 4- Petróleo (produção) – meta inicial de 90.000 bb/dia revista para 100.000 bb/dia. Em 1960 alcançou-se 75,5% e em 61 95,4% da meta inicial.
- 5- Petróleo (refinação) – meta inicial de 175.000 bb/dia revista para 308.000 bb/dia. Em 1960 alcançou-se 125% da meta inicial, e em 61 alcançou-se a meta revista.

## II- SETOR DE TRANSPORTE

- 6- Ferrovias (reaparelhamento) – meta revista: a) aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 à diesel; b) aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; c) aquisição de 791.300 t de trilhos e acessórios para reaparelhamento. No item: a) foi alcançado 100% e 95% das metas, respectivamente; b) 51% e 59%; c) 77% do previsto. No conjunto estima-se 76% de sucesso.
- 7- Ferrovias (construção) – meta inicial de 1.500 km de ferrovias. Cerca de 50% foi entregue.
- 8- Rodovias (pavimentação) – meta inicial 3.000 km, revista duas vezes para 5.800. Alcançou-se 207% da inicial e 107% da revista com os novos 6.202 km de estradas pavimentadas.
- 9- Rodovias (construção) – meta inicial de 10.000 km, revista duas vezes até 13.000 km. Concluída com sucesso com 14.970 km entregues.
- 10- Serviços Portuários e de Dragagens – meta revista: a) obras portuárias; b) reaparelhamento; c) dragagem; d) equipamento de dragagem. Itens b) e d) cumpridos por completo, os demais foram completos só parcialmente.
- 11- Marinha Mercante – meta revista: incorporação de navios petroleiros, de longo curso e de cabotagem. Meta alcançada.
- 12- Transportes Aeroviários – meta alcançada com a compra de 13 unidades e a construção de novos aeroportos.

### III- SETOR DE ALIMENTAÇÃO

- 13- Trigo – Alcançado apenas 25% da meta de 1.500.000 t.
- 14- Armazéns e Silos – 107% da meta inicial e 71% da meta revista para 1960.
- 15- Armazéns Frigoríficos – A meta inicial de 100.000 t de capacidade estática foi revista para 45.000 t, porém somente 8.014 t foram alcançadas.
- 16- Matadouros industriais – Cerca de 80% de sucesso nas metas revistas, menores do que as iniciais, para o abate de bovinos e suínos.
- 17- Mecanização da agricultura – Superou-se a meta revista de 72.000 tratores em pelo menos 7%.
- 18- Fertilizantes – Sucesso em cerca de 100% da meta revista para atendimento ao consumidor e cerca de 2,5 vezes a quantidade prevista para produção.

### IV- SETOR DE INDÚSTRIAS DE BASE

- 19- Siderurgia – A meta inicial de aumentar a capacidade de produção para 2.300.00 t de aço foi superada em 1961.
- 20- Alumínio – A meta revista previa uma produção de 25.000 t em 1960, mas apenas 66% foi cumprida.
- 21- Metais não-ferrosos – A produção, medida em toneladas, de chumbo, níquel e estanho teve sua capacidade dobrada entre 1955 e 60; a de cobre teve sua produção triplicada no mesmo período; porém a metalurgia de zinco não foi implementada, como previsto.
- 22- Cimento – Pouco mais de 90% das 5.000.000 de toneladas previstas foi alcançado.
- 23- Álcalis – A meta inicial de produção industrial de álcalis foi superada em 1960, porém ficou aquém da meta revista de 212.000 t.
- 24- Celulose e Papel – As metas iniciais de 200.000 t de celulose e de 450.000 t de papel foram superadas em 1960.
- 25- Borracha – Meta revista de produção de borracha sintética alcançada em 1961, porém a produção de borracha natural foi praticamente igual à de 1955.

- 26- Exportação de Minérios de Ferro – Os 5.000.000 t exportados em 1960 representaram apenas 62,5% da meta revista, porém tais números comprovaram um aumento de 94% na produção, em relação a 1955.
- 27- Indústria Automobilística – a meta inicial para veículos automotores de 100.000 unidades teve êxito de cerca de 92%, incluindo a produção de automóveis, caminhões, ônibus, jipes, utilitários e tratores. O grau de nacionalização da produção foi atingido em 1962.
- 28- Indústria de Construção Naval – O Plano de Metas conseguiu implementar a indústria e praticamente alcançar a meta revista em 1960.
- 29- Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado – Apesar do Plano não ter quantificado a meta, a produção de máquinas e equipamentos aumentou em 100% e a produção de material elétrico aumentou 200% até 1960.

## V- SETOR DE EDUCAÇÃO

- 30- Formação de Pessoal Técnico – Meta inicial de intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento.

De um modo geral, o Plano de Metas foi bem sucedido e trouxe mudanças não só práticas e visíveis como a renovação e implementação de um grande e diversificado parque industrial no país como também provou a eficácia de uma Política Governamental bem planejada e atuante.

Brasília, a Meta-Síntese de Kubitschek, não estava orçada inicialmente no Plano, mas a promessa de campanha foi cumprida em tempo recorde. Após pouco mais de três anos, foi fundada em 21 de abril de 1960 esta nova cidade, cuja construção movimentou cerca de 2.3% do PIB. A descrença que rodeava sua realização foi abandonada com a transferência em definitivo da Capital nacional para o Planalto Central.

O sucesso do Plano, incluindo a Meta-Síntese, é indiscutível até hoje. Suas metas foram amplamente alcançadas, salvo alguns itens como as ferrovias, e o objetivo de industrializar e desenvolver o país em um curto espaço de tempo foi atingido.

#### IV.1.3- Financiamento

O financiamento do Plano de Metas foi dividido da seguinte maneira: o setor público deveria entrar com 50% do investimento; 35% ficariam a cargo de fundos privados; e o resto seria financiado pelas agências públicas. Com um sistema financeiro pouco desenvolvido, incapaz de captar poupanças necessárias para o investimento, e com o baixo lucro das exportações, os preços das *commodities* no mercado internacional estava em baixa, a saída foi o financiamento inflacionário.

Como as contas nacionais se encontravam em dificuldades, o déficit governamental chegou a alcançar um terço das despesas no biênio 1956-57<sup>25</sup>.

**Tabela 4.2**  
**Déficit de caixa do Tesouro e financiamento**  
**(bilhões de Cr\$)**

Ano	Posição de Caixa			Financiamento			
	Receita	Despesa	Saldo	B. Brasil	Títulos	Outros	Total
1956	74,1	90,8	-23,9	24,4	0,2	-0,3	23,9
1957	85,5	104	-41,1	15,8	9,5	15,8	4131
1958	117,8	127,2	-25,6	16,7	9,2	-0,3	25,6
1959	157,8	138	-32	25,2	8,8	0	32
1960	233	220	-64	75,4	2,2	-13,6	64

Fonte: “Economia Brasileira Contemporânea”, Cyro Resende, p. 91.

Os gastos governamentais eram altos e crescentes. A compra interna de café foi a saída para garantir o preço deste produto produzido em excesso. A construção de Brasília movimentou um investimento sem precedentes, e com gastos de mais de 2% do PIB, as finanças públicas foram abaladas. Os subsídios dados às empresas nacionais sangraram as contas do Tesouro, já que o governo impunha tarifas de alguns serviços a preços muito baixo para garantir uma redução no preço final do produto industrializado.

Para garantir a sobrevivência destas empresas, como foi o caso de transportadoras marítimas, era necessário que houvesse uma transferência direta de recursos. Aliados, esses fatores contribuíram diretamente para o surgimento de uma pressão inflacionária.

Na tentativa de atrair capital estrangeiro para financiar o desenvolvimento, é introduzida no início de 1955 a Instrução nº 113 da SUMOC, que “... permitia ao investidor estrangeiro importar maquinaria, sendo seu pagamento feito sob a forma de uma participação em cruzeiros no capital da empresa que utilizaria o equipamento”.<sup>26</sup> A aprovação ou não do investimento ficava a cargo do departamento de comércio exterior do Banco do Brasil.

Sua eficácia é confirmada não só pelo expressivo crescimento na entrada de capital estrangeiro como pelos dados da época que apontam cerca de 70% das importações de bens de capital no período como resposta direta à Instrução.

**Tabela 4.3**

***Licenças concedidas a investimentos estrangeiros  
sob a Instrução 113 da SUMOC (US\$ 1.000,00)***

1955	42.027
1956	47.452
1957	119.157
1958	104.176
1959	86.817
1960	107.219

Fonte: Quadro II.48, p. 102<sup>27</sup>

As reformas fiscais e institucionais promovidas pelo Governo Kubitschek não foram capazes de acabar com a instabilidade do balanço de pagamentos brasileiro.

Nem mesmo o Programa de Estabilização Monetária (PEM), elaborado pela equipe de Roberto Campos entre os anos 1958-59, surtiu efeito. Apesar de controlar *a priori* os

<sup>25</sup> ABREU, M. P. e Carneiro, D. D. e Lamounier, B., *50 anos de Brasil (50 anos de FGV)*. P. 150.

<sup>26</sup> LAGO, L.A.C., Almeida, F.L. e Lima, B.M.F de, *A Indústria Brasileira de Bens de Capital*. p.100.

<sup>27</sup> LAGO, L.A.C., *op. cit.*

gastos públicos, o descontrole do crédito do Banco do Brasil só contribuiu para a escalada da inflação.

Era impossível que uma redução no volume dos meios de pagamentos não prejudicasse o andamento do Plano de Metas, então o PEM é implementado apenas de forma parcial. Em 1959, Juscelino rompe com o FMI com o pretexto de continuar seu programa desenvolvimentista. Tal medida só agravou o desequilíbrio macroeconômico, com o completo abandono do PEM, adiando o problema às futuras administrações.

#### **IV.2 – Crescimento com Desequilíbrio**

Foi um período de grande crescimento econômico e industrial no país, porém a política de investimento adotada pelo Governo de Kubitschek, subordinando as políticas monetária e cambial, agravou o déficit e, conseqüentemente, o problema da inflação.

O desenvolvimentismo a qualquer custo trouxe os benefícios indiscutíveis da industrialização, contudo, as políticas macroeconômicas adotadas para tal feito foram desastrosas e geraram malefícios colhidos pelos governos subsequentes. Marcelo Abreu comentou em 1999: “O perigo está no ‘a qualquer custo’. Embora trivial, não custa repetir a observação: é difícil que alguém possa argumentar contra o desenvolvimento, ou seja, contra a importância da melhoria do padrão de vida dos brasileiros, em especial dos mais pobres. As discordâncias concentram-se na avaliação das limitações macroeconômicas envolvidas, em particular do ponto de vista fiscal e de balanço de pagamentos”.<sup>28</sup>

O Gráfico 4.1 mostra claramente a diminuição do crescimento econômico já a partir de 1959, ano em que o Governo percebeu a necessidade de fazer um programa de estabilização, como o PEM implementado pela equipe de Lucas Lopes, que substituiu José Maria Alkmin em meados de 1958. Seu rápido fracasso demonstrou a compromisso maior com o desenvolvimento por parte do governo, sempre com a idéia de que os benefícios trazidos com a industrialização acabariam com os desequilíbrios

macroeconômicos. Acima de tudo, o Programa criava obstáculos para o crescimento dos gastos públicos, e o Governo estava decidido em continuar com a sua política de investimento.

**Tabela 4.4**

**Supeávit do Balanço de Pagamentos e Base Monetária**

	Balanço de Pagamentos	Base Monetária
1956	194	19,3
1957	-180	35,1
1958	-253	18
1959	-154	38,7
1960	-410	40,2
1961	115	60,4

Fonte: ABREU, M.P., *A Ordem do Progresso*, Anexo Estatístico.

O déficit do Tesouro nacional chegou a um terço<sup>29</sup> das despesas governamentais, e o financiamento foi feito às custas da expansão monetária, como podemos perceber na Tabela 4.4. O rompimento com o FMI em 1959 agravou ainda mais o problema, já que as renegociações da dívida externa foram interrompidas e o desequilíbrio externo agravou-se.

Os estruturalistas<sup>30</sup> afirmavam que o planejamento seccional e a política de substituição de importações tiveram algumas implicações que explicam o desaquecimento da economia nos anos seguintes. Uma das razões foi o fato de que o planejamento e investimento em alguns setores específicos aumentaram o hiato de produtividade entre os demais setores. Enquanto alguns se modernizaram com rapidez e sucesso, outros ficaram estagnados, já que os pontos de germinação não funcionaram por completo.

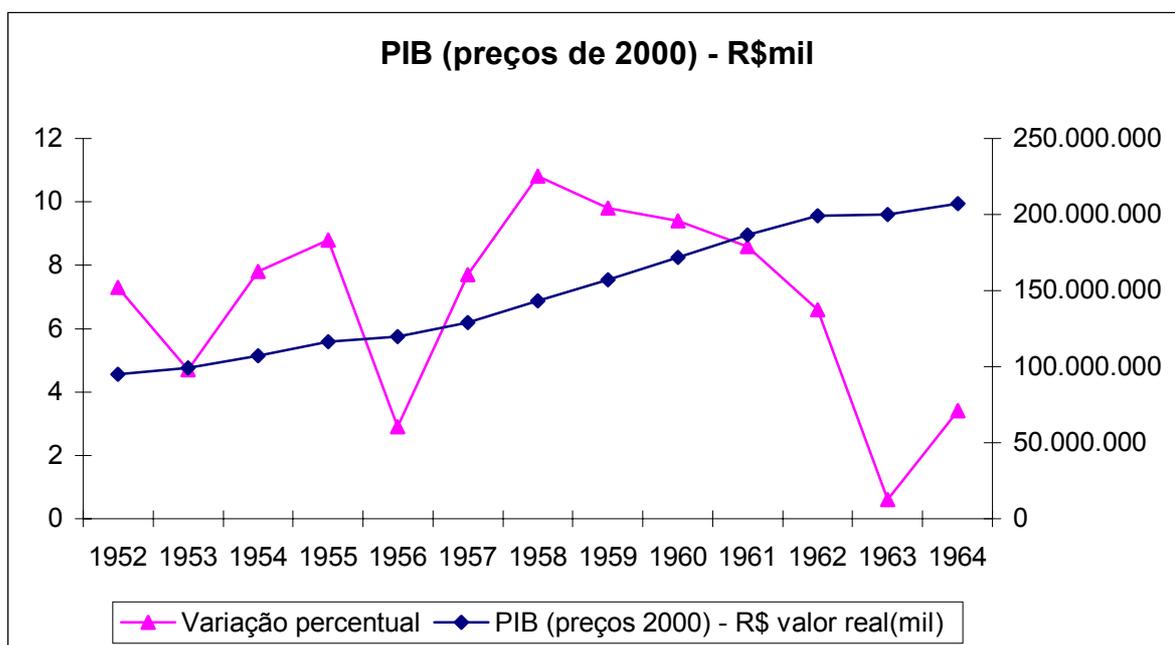
<sup>28</sup> ABREU, M.P., *A macroeconomia do Homem Cordial*.

<sup>29</sup> Ver Tabela 4.2

<sup>30</sup> SIMONSEN, Mario Henrique, *Brasil 2001*.

A queda na produtividade também é explicada pelo fato de que a substituição de importações esgotou as possibilidades de crescimento industrial no país. A participação da indústria no PIB em 1961, 29,2%, era equiparada a de países desenvolvidos, porém esta taxa permaneceu a mesma após 5 anos<sup>31</sup>. Com este quadro, a solução para a volta do crescimento deveria vir com o crescimento do mercado interno.

**Gráfico 4.2**



<sup>31</sup> SIMONSEN, Mario Henrique, *op. cit.* pg. 70.

## V – CONCLUSÃO

A filosofia desenvolvimentista surgiu nos anos 30 e ganhou força nas décadas de 40 e 50 quando o debate econômico no país ficou concentrado na idéia de industrializar para crescer. A “vocação agrícola” foi deixada de lado com o amplo debate em torno do planejamento de programas industrializantes, seja apoiado no setor público ou na iniciativa privada.

Juscelino Kubitschek assumiu o Governo Federal em 1956, no auge do debate econômico em torno do desenvolvimentismo, e implementou um grande planejamento seccional para industrializar o Brasil. Como o mercado financeiro era ainda pouco desenvolvido, o Estado foi o grande “empresário”<sup>32</sup> da industrializa o brasileira.

A atua o como empresário de fazia de forma direta, constituindo empresas estatais para ocupar hiatos na economia nacional aonde o capital privado nacional fosse incapaz de se desenvolver e em setores aonde capital externo não fosse bem vindo. A atua o de forma indireta ocorreu com os financiamentos cedidos por bancos do governo, como o BNDE, e com a implementa o de programas setoriais específicos. Uma outra forma de atua o do governo foi como regulador.

De fato a economia brasileira apresentou taxas de crescimento nunca antes vista em um período tão curto, gerando resultados espetaculares no curto prazo. Mas o desenvolvimento industrial não conseguiu acabar como o problema do desemprego e da pobreza da maioria da popula o. A concentra o de renda aumentou e as desigualdades regionais se agravaram.

Com exce o dos dados relativos ao crescimento industrial e do PIB, os demais índices macroecon micos da época apresentaram desequil rios incríveis. A recessão no

início da década de 60 veio comprovar que seria necessária uma reforma institucional importante para a retomada do crescimento.

Jânio Quadros herdou um governo com grandes problemas estruturais. A indisciplina fiscal do Governo JK gerou um déficit público que provocou uma aceleração inflacionária que só foi contida com um ajuste nas políticas monetária e cambial. Quadros teve que desvalorizar a moeda nacional para aliviar o balanço de pagamentos. Mas essa medida teve grande influência na expectativa de conter a elevação dos preços.

Alguns autores chegam a dizer que a política econômica adotada por Kubitschek degradou tanto a economia que a instabilidade econômica refletiu-se na instabilidade política dos anos seguintes. A renúncia de Quadros, seguida da instituição do parlamentarismo no país e do Golpe Militar demonstraram a fragilidade político-econômica deste período.

Com isso, a corrente desenvolvimentista perde espaço no debate nacional já que os objetivos de crescimento foram alcançados, mas pagou-se um preço muito alto para isso. Os graves problemas estruturais apontam para uma falha na conduta das políticas fiscal, monetária e cambial.

Esses desequilíbrios decorridos da política desenvolvimentista de JK demonstram com clareza uma das realidades da economia brasileira. Sempre que se tentou crescer sem que houvesse condições reais para tal, tivemos problemas com a inflação. Inúmeros são os governos que tentaram desenvolver o país às custas de um financiamento inflacionário, como não havia capital necessário disponível, as equipes econômicas simplesmente praticavam uma expansão monetária capaz de financiar o aumento de investimentos, porém capaz de destruir o valor da moeda nacional.

A citação a seguir poderia muito bem ter sido escrita na década de 60, porém Marcelo Abreu a fez em 1999. “Mas que sejam buscadas na história as lições corretas: a ênfase no crescimento a qualquer custo resultará, no médio prazo, em estagnação e fracasso da estabilização”. Ao invés de dizer respeito sobre o Plano de Metas, a frase

---

<sup>32</sup> SUZIGAN, Wilson, 1976.

diz respeito ao possível ressurgimento da teoria desenvolvimentista entre alguns candidatos à eleição presidencial de 2002.

A estabilização econômica promovida pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso surtiu efeitos significativos, porém o crescimento econômico foi relativamente baixo. O crescente desemprego e o aumento da relação entre a dívida e o PIB alertam para o desgaste dessa política estabilizadora.

Como disse Marcelo Abreu, deve-se buscar na história recente do país as lições para que o atual estado de nossa economia não seja deteriorado por idéias populistas e que se julgam nacionalistas. A idéia de industrialização e crescimento econômico deve ser ajustada com a política de estabilização. O planejamento em longo prazo é mais importante do que um crescimento expressivo e imprudente no curto prazo.

Juscelino Kubitschek e os economistas desenvolvimentistas das décadas de 40 e 50 conseguiram desenvolver a economia industrial brasileira que nos trouxeram um sem número de benefícios, porém as mazelas decorrentes de atitudes impróprias do “homem cordial”, incapaz de dizer não, são refletidas até hoje em nossa economia.

**Tabela 5.1**  
**Varição percentual e PIB a preços de 2000**

	Varição percentual	PIB (preços 2000) - R\$ valor real(mil)
1927	10,8%	50.679.234
1928	11,5%	50.733.967
1929	1,1%	50.792.311
1930	-2,1%	50.797.899
1931	-3,3%	50.787.231
1932	4,3%	50.770.471
1933	8,9%	50.792.303
1934	9,2%	50.837.508
1935	3,0%	50.884.278
1936	12,1%	50.899.543
1937	4,6%	50.961.132
1938	4,5%	50.984.574
1939	2,5%	51.007.517
1940	-1,0%	51.020.269
1941	4,9%	51.015.167
1942	-2,7%	53.514.910
1943	8,5%	52.070.008
1944	7,6%	56.495.958
1945	3,2%	60.789.651
1946	11,6%	62.734.920
1947	2,4%	70.012.171
1948	9,7%	71.692.463
1949	7,7%	78.646.632
1950	6,8%	84.702.422
1951	4,9%	90.462.187
1952	7,3%	94.894.834
1953	4,7%	99.354.891
1954	7,8%	107.104.573
1955	8,8%	116.529.775
1956	2,9%	119.909.139
1957	7,7%	129.142.142
1958	10,8%	143.089.494
1959	9,8%	157.112.264
1960	9,4%	171.880.817
1961	8,6%	186.662.567
1962	6,6%	198.982.296
1963	0,6%	200.176.190
1964	3,4%	206.982.181

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do Progresso*, Rio de Janeiro, Campus, 1990.
- ABREU, M. P. A., Dionísio D. Carneiro e Bolívar Lamounier. *50 Anos de Brasil*, Rio de Janeiro, FGV, 1994.
- ALMEIDA, Fernando L., Luiz A. C. do Lago e Beatriz M. F. de Lima. *A Indústria Brasileira de Bens de Capital*, Rio de Janeiro, FGV, 1979.
- BAER, Werner. *A Economia Brasileira*, São Paulo, Nobel, 1996.
- BENEVIDES, Maria. *O Governo Kubitschek*.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1995.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1979.
- GOMES, Angela de Castro. *O Brasil de JK*.
- LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1973.
- PEREIRA, L. C. Bresser. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1982.
- REZENDE, Cyro. *Economia Brasileira Contemporânea*, São Paulo, Manuais Contexto, 1999.
- SIMONSEN, Mario Henrique. *Brasil 2001*, Rio de Janeiro, APEC, 1969.
- SUZIGAN, Wilson. "As empresas do Governo e o papel do Estado na economia brasileira" In: *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Rio de Janeiro, IPEA, 1976.
- SUZIGAN, Wilson e Annibal Villela. *Industrial Policy in Brazil*, Campinas, Unicamp, 1997.

### Artigos de Revistas e Jornais

- Revista Manchete Especial: JK 100 anos, Vida e obra do grande estadista. 12.2001
- 'A macroeconomia do homem cordial (Ensaia-se a repetição de políticas que no passado levaram ao fracasso)', O Estado de São Paulo, 13.05.1999. Marcelo de Paiva Abreu.
- 'História e preconceito (Simpatia não é razão para resgatar a lamentável política macroeconômica de JK)', O Estado de São Paulo, 27.05.1999. Marcelo de Paiva Abreu.

E os *sites* brasileiros:

[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.econ.puc-rio.br/mpabreu](http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu)

[www.bresserpereira.com.br](http://www.bresserpereira.com.br)