

Coleção

RETRATOS DO BRASIL

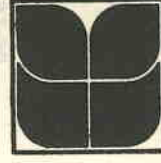
Volume 83

Octavio Ianni

Estado e Planejamento Econômico no Brasil

(1930-1970)

3.^a EDIÇÃO



civilização
brasileira

1583

BIBLIOTECA CENTRAL
Faculdade de Economia, Administração e
Contabilidade da Fibiêlão Preto - USP

13/11/95

320.191.5(01)

I 11 e 3

1583

luzul oivatoO

Volume 12

Exemplar N°

Estado e Planejamento Econômico do Brasil

(5031-0791)

Direitos desta edição reservados à
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA S.A.
Rua Muniz Barreto, 91-93
RIO DE JANEIRO — RJ.



1 9 7 9

Impresso no Brasil
Printed in Brazil



A
Blina Maria

cional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente. Isto é, durante o Governo Kubitschek predomina uma das tendências do movimento pendular que caracteriza a história econômica do Brasil.

2. O PROGRAMA DE METAS

O Governo Kubitschek foi marcado por quatro realizações importantes, ainda que de sucesso desigual: o Programa de Metas, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Operação Pan-Americana (OPA) e Brasília. Essas realizações revelam que o Governo Kubitschek procurou apresentar soluções novas e audaciosas para alguns dos problemas fundamentais do capitalismo no Brasil.

Em breve síntese, pode-se dizer que o Programa de Metas visava a transformar a estrutura econômica do País, pela criação de indústria de base e a reformulação das condições reais de interdependência com o capitalismo mundial. A Operação Pan-Americana, por exemplo, teria sido uma manobra político-diplomática destinada a redefinir as relações entre o Brasil e os países da América Latina, por um lado, e as relações entre Brasil e os Estados Unidos, por outro. As violentas reações havidas em vários países latino-americanos, contra a presença do então vice-presidente norte-americano Richard Nixon, foram tomadas por Kubitschek como um motivo e uma oportunidade para iniciar um movimento de reformulação da posição política, econômica e militar do Brasil, no contexto da América Latina. Por isso, a manobra se iniciou com uma carta a Dwight D. Eisenhower, então presidente dos Estados Unidos, a propósito das "agressões e dissabores sofridos pelo Vice-Presidente Nixon" e dos prejuízos sofridos pela "idéia da unidade pan-americana".⁶

Quanto à SUDENE, era evidente que ela fora criada para fazer face aos problemas econômicos e políticos (prin-

⁶ Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1959, pp. 60-68; Presidencia de la República, *Operación Panamericana*, 4 vols.,

principalmente políticos) que se agravavam de modo crescente na mais importante "região-problema" do País. A nosso ver, esse órgão federal surgiu num momento em que se revelavam de modo particularmente aberto e intenso os antagonismos políticos na sociedade do Nordeste. Ou melhor, a SUDENE foi criada numa época em que as desigualdades econômicas e sociais naquela região adquiriram conotações políticas de cunho pré-revolucionário. No momento em que as massas camponesas deixaram de acomodar-se às soluções de estilo oligárquico (consubstanciadas nos padrões de controle social e liderança política próprios do coronelismo) nesse momento os grupos dominantes no Nordeste e o governo federal (Executivo e Legislativo) decidiram agir politicamente. Tratava-se de controlar ou dominar as tensões crescentes na região. Aliás, esse contexto político foi, em boa parte, sintetizado em documento produzido por técnicos daquele órgão.

A crescente pressão demográfica que se constata no Nordeste e a deficiência estrutural de sua economia — que se baseia substancialmente em agricultura de subsistência praticada em maior parte em zonas de solos pobres e sujeitos a secas periódicas — para absorver os novos contingentes demográficos têm suscitado problemas sociais e políticos de suma gravidade, que podem ser sintetizados nos seguintes fatos: a) — clima geral de insatisfação; b) — criação de ressentimentos em relação às áreas mais desenvolvidas do País; c) — aparecimento de associações camponesas com vistas a resolver o problema imediato de acesso à terra; d) — expansão do contingente de desempregados; e) — redução do prestígio do Poder Público nas camadas maiores da população.

Todos estes fatos, que comprometem inclusive a unidade e a segurança interna do País, decorrem em grande parte da inexistência de uma política global de de-

Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1958; Licurgo Costa, *Uma Nova Política para as Américas (Doutrina Kubitschek e OPA)*, Livraria Martins Editora, S. Paulo, 1960.

envolvimento econômico para o Nordeste e da ineficiência das soluções parciais que têm sido tentadas⁷.

Já vimos que o Programa de Metas surgiu da confluência e conjugação dos seguintes processos: a contínua "racionalização" da política econômica governamental, devido à acumulação de experiências na elaboração e execução de planos, programas e projetos; a "despolitização" da técnica de planejamento, nos estudos e debates realizados por economistas e técnicos, tanto no âmbito do governo brasileiro como nas atividades da CEPAL; e o reconhecimento por parte dos empresários e governantes dos países "desenvolvidos", particularmente os Estados Unidos, de que a participação do Estado nas decisões e realizações ligadas à economia poderia ser uma garantia, em lugar de um risco, para os seus investimentos e as suas transações.

Em outro nível, o Programa de Metas resultava da convergência e conjugação das decisões políticas, diagnósticos e objetivos econômicos sintetizados em *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico* e em *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico*⁸. Foram estes, mais imediatamente, com os outros já mencionados, os elementos que compuseram as condições em que trabalhou a equipe reunida junto ao Governo Kubitschek, para formular e pôr em prática o Programa de Metas.

No dia seguinte ao de minha posse no Governo da República, às 7 horas da manhã, iniciava a nova ação ad-

⁷ Projetos Apresentados ao Governo da República Federal Alemã", em *SUDENE, Boletim Econômico*, vol. 1, n.º 1, Recife, 1962, pp. 9-160; citação extraída das pp. 11-12 e grifada por nós. Ainda quanto às condições políticas de criação da SUDENE, consultar: Rômulo de Almeida, *Clientelismo Contra Desenvolvimento*, Edições da CPE, Salvador, 1958; Rômulo Almeida, *Desenvolvimento Nacional e Problemas Regionais*, Edições CPE, Salvador, 1958; Celso Furtado, "Social Reconstruction in Societies Dominated by Traditional Groups", comunicação apresentada na *Social Planning Conference*, Rio Piedras, Puerto Rico, 1966; Francisco Julião, *Que São as Ligas Camponesas?*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1962, esp. pp. 24-30.

⁸ Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, citada; Grupo Misto BNDE-CEPAL, op. cit.

ministrativa, criando o Conselho Nacional do Desenvolvimento, exatamente com a missão de estudar os problemas nacionais e equacioná-los para que encontrassem solução neste período de cinco anos⁹.

Em seguida, amplia-se e aprofunda-se o debate econômico, técnico e político sobre os problemas focalizados no Programa. Em pouco tempo, o Programa de Metas foi estruturado como o principal instrumento de política econômica do governo. Dentre os seus objetivos mais gerais, destacavam-se os seguintes: a) abolir os pontos de estrangulamento da economia, por meio de investimentos infra-estruturais, a cargo do Estado, pois que esses investimentos não atrairiam o setor privado; b) expandir a indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e de material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros. A ação governamental, em seu conjunto, deveria criar melhores condições econômicas, financeiras, sociais e políticas para o florescimento da livre iniciativa. Um dos alvos centrais do Programa era atrair o interesse de empresários estrangeiros, com seu capital e sua tecnologia. Além deste objetivo, pretendia-se estimular a poupança nacional e incentivar a modernização geral do sistema produtivo.

A elevação da taxa anual de investimentos deve ser alcançada através de medidas que tenham por objetivo:

- a) aumentar o influxo de capitais estrangeiros, seja sob a forma de investimentos diretos, seja por empréstimos a longo prazo, ou, ainda, pelo recurso aos créditos comerciais a prazo médio;
- b) aumentar o volume da poupança nacional, seja através do combate à inflação, para incentivar a poupança voluntária, seja pela imposição de tributos ou o recurso a empréstimos compulsórios;

⁹ Presidente Juscelino Kubitschek, Ministro Clóvis Salgado, Maj. Adyr Maya e Prof. Roland Corbisier, *Discursos*, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Rio de Janeiro, 1957; citação do discurso de J. Kubitschek de Oliveira, p. 53.

c) coordenar os investimentos públicos, de modo a orientá-los para aquelas obras de maior produtividade por unidade de capital aplicado, evitando a sua pulverização e concentrando maciçamente os recursos existentes na complementação das obras encetadas;

d) orientar os investimentos privados com o objetivo de aumentar a sua produtividade, canalizando-os para os setores de maior importância da economia nacional, e desincentivando o investimento suntuário ou improdutivo.¹⁰

A ênfase na importância da entrada do capital e da técnica estrangeiros surge com frequência. A natureza e o escopo dos objetivos do Programa de Metas, bem como as condições políticas em que ele estava sendo executado dependiam, em larga escala, do capital e da tecnologia estrangeiros¹¹. Por isso, era necessário garantir também as condições políticas, além da estabilidade monetária e das condições para as operações cambiais. Era preciso criar um clima de confiança nas instituições e no governo.

A política geral de industrialização compreende a criação e manutenção de um clima geral de estabilidade e de otimismo, próprio aos investimentos industriais. (...)

Ainda no que toca à política geral, outra medida a que o governo atribui grande importância refere-se à atração dos empresários estrangeiros que, com a sua técnica e o seu capital, poderão prestar valiosa ajuda na construção do nosso parque industrial. São condições

¹⁰ Conselho do Desenvolvimento, *Plano de Desenvolvimento Industrial* (Documento nº 1), Edição mimeografada, Rio de Janeiro, 1956, p. 2.
¹¹ Grupo Misto BNDE-CEPAL, *op. cit.*, parte II, pp. 14-16 e 31-32; Conselho do Desenvolvimento, *Economic Cooperation Between the United States and Brazil* (Documento nº 5), Edição mimeografada, Rio de Janeiro, 1956; Conselho do Desenvolvimento, *Programa de Metas* (Relatório das Atividades do Conselho do Desenvolvimento em 1958), Rio de Janeiro, 1959, pp. 36-38 e 44-52; Economic Commission for Latin America, *op. cit.*, pp. 292-293.

essenciais de uma política de estímulo ao capital estrangeiro a estabilidade política, cambial e monetária¹².

As metas do programa governamental abrangiam quatro setores importantes da Economia: energia, transportes, alimentação e indústria de base. Ao todo, somavam trinta metas, incluindo-se o programa de formação de pessoal técnico. É inegável que a criação da indústria automobilística foi o empreendimento que sobrepujou todos os outros, pelo significado econômico e pelo sucesso político. A produção automobilística em geral (automóveis, utilitários, jipes e caminhões) cresceu rapidamente, o que tornava visível, para as populações urbanas e, em parte rurais, os resultados palpáveis da política econômica governamental. Conforme registrava um documento oficial, em meados de 1958:

Já existem, hoje, no Brasil, em funcionamento ou em processo de instalação, 16 fábricas de automóveis e cerca de 1.200 fábricas de autopeças¹³.

Talvez se possa dizer que a criação da indústria automobilística e a construção de Brasília transformaram-se nos símbolos do Governo Kubitschek e, ao mesmo tempo, do "novo Brasil". Transformaram-se na prova concreta de que o governo estava, realmente, realizando as tarefas de "cinquenta anos em cinco", como dizia um dos lemas da administração federal. De fato, o Governo Kubitschek teve condições e capacidade para capitalizar politicamente o debate e as realizações do Programa de Metas. Ao tratar os brasileiros, em seus discursos, como "soldados do desenvolvimento" e focalizar a industrialização acelerada como "imperiosa necessidade" e verdadeira "condição de vida", Kubitschek estava exprimindo e conduzindo a reformulação da autoconcepção de extensos segmentos das classes sociais urbanas.

¹² Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1957, pp. 246 e 246-47.

¹³ Presidência da República, *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*, Serviço de Documentação, 1958, p. 87.

Em certa medida, estava se reelaborando a consciência sobre a situação e as possibilidades da sociedade brasileira¹⁴.

Nesse sentido, as metas relacionadas com as ferrovias e as rodovias também desempenharam um papel extra-econômico. A construção e o reaparelhamento das ferrovias e, principalmente, a construção e pavimentação de rodovias exerceram um efeito "mágico" na mente de uma parte dos habitantes das pequenas e médias cidades, onde não eram visíveis os investimentos industriais. E a construção da Rodovia Belém-Brasília representou uma demonstração "física" da capacidade de realização do governo, e das possibilidades do povo brasileiro. Com essa estrada, a Amazônia se tornava um pouco menos distante dos maiores centros populacionais e, também, parecia mais integrada à sociedade nacional.

Não é necessário descrever aqui, com minúcias, os objetivos e as realizações das diferentes metas. Nem é necessário descrever a importância relativa de cada uma das trinta metas, quanto aos vários setores produtivos, aos pontos de estrangulamento e à Economia como um todo. Entretanto, é conveniente que tenhamos uma idéia, ainda que geral, sobre a expansão relativa dos diferentes setores da economia brasileira, durante os anos do Governo Kubitschek. Note-se, no Quadro II, que o setor industrial continuou a crescer de modo acelerado, em termos relativos e absolutos, comparativamente aos outros setores da Economia. Em 1958, ele se expandiu ainda mais, ultrapassando o maior índice de crescimento dos anos anteriores, ocorrido em 1946.

Encarado como um todo, o Programa de Metas realizou uma etapa importante da expansão do sistema econômico brasileiro. Durante os anos de execução das metas do programa governamental, criaram-se setores industriais novos e expandiram-se e modernizaram-se outros mais, nas áreas de energia, transportes, alimentação e indústria de base. Isto é, eliminaram-se pontos de estrangulamento da Economia, além do desenvolvimento acelerado e relativamente integrado

¹⁴ Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Industrialização: Batalha pela Sobrevivência da Nacionalidade*, Serviço de Publicações do Centro e Federação de Indústrias do Estado de São Paulo, S. Paulo, 1958.

Quadro II

ÍNDICES DO PRODUTO REAL DE ALGUNS SETORES — 1939-1960

(Números Índices — 1939 = 100)

Anos	Agricultura	Indústria	Comércio	Transportes	Total
1939....	100	100	100	100	100
1940....	95	105	95	107	100
1941....	100	116	101	115	105
1942....	94	112	92	112	102
1943....	98	125	98	116	104
1944....	99	130	104	124	110
1945....	98	137	107	126	117
1946....	107	160	121	128	129
1947....	108	167	135	136	139
1948....	114	183	137	154	147
1949....	120	194	131	165	154
1950....	124	217	143	175	161
1951....	125	241	163	190	172
1952....	134	257	157	206	179
1953....	135	268	160	227	186
1954....	147	291	181	245	199
1955....	155	306	183	252	207
1956....	153	346	194	263	217
1957....	168	386	213	274	238
1958....	170	456	237	297	255
1959....	181	505	235	304	268
1960....	183	552	237	310	279

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS — Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o período 1939-46 e Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas para 1947-60. Cf. Conselho Nacional de Economia, *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil: 1960*, Serviço Gráfico do IEGE, Rio de Janeiro, 1961, p. 121

do conjunto do setor industrial. Conforme a análise realizada por Carlos Lessa:

A conclusão do Plano de Metas, de certa forma, coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações. A industrialização induzida pelo estrangulamento externo, que caracteriza o modelo, iniciada na depressão de 1929, teve seu coroamento e sublimação na segunda metade do último decênio. Neste período, sob o esquema do Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da Economia. No período 57-61 o PBI cresceu 7,9% a.a., contra 5,2 a.a. no quinquênio precedente. Tal resultado decorreu 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. Se bem que esta estrutura industrial ainda apresente algumas desconexões, o principal foi realizado. Em termos qualitativos, o Brasil abre a década dos 60 com um perfil sintetizal de economia madura. Algumas indicações sintetizam o esforço realizado. O setor de transportes cresceu a 8,8% no período 57-61. Na última década a renda média do homem empregado no setor industrial praticamente dobrou¹⁵.

¹⁵ Carlos Lessa, *op. cit.*, pp. 70-71. Para uma avaliação do Programa de Metas, quanto a suas implicações econômicas, políticas e administrativas, consultar também: Conselho do Desenvolvimento, *Relatório do Período 1956-1960*, 2 tomos, edição mimeografada, Rio de Janeiro, 1960; Ignácio Rangel, *A Inflação Brasileira*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1963; Ignácio Rangel, *Apostamentos para o 2º Programa de Metas*, Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, Recife, 1961; Ignácio Rangel, *Recursos Ociosos na Economia Nacional*, Edição do Iseb, Rio de Janeiro, 1960; Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961, esp. cap. 6; Werner Baer, *op. cit.*; Celso Láfer, "Politics, Administration and Development", 1957, mimeografado; Celso Láfer, "O Planejamento do Governo Kubitschek", s/d, mimeografado; Celso Láfer, *The Planning Process and the Political System in Brazil* (A Study of Kubitschek's Target Plan: 1956-1961), Dissertation Series, n° 16, Latin American Studies Program, Cornell University, Ithaca, junho de 1970.

Não foi apenas o setor privado que progrediu bastante durante a execução do Programa de Metas. Também as empresas estatais cresceram de modo notável, inclusive quanto à produtividade. Em estudo realizado sobre a evolução das principais empresas governamentais (nos anos 1956-60) Annibal Villela constatou, entre outros resultados positivos, os seguintes:

A taxa de evolução da renda gerada por essas empresas é *sensivelmente maior* do que a da economia nacional.

A participação da renda gerada pelas empresas do governo federal na renda dos setores indústria, bancos e transportes tem sido crescente, passando de 7,5% em 1956 a 9,9% em 1959¹⁶.

Essa expansão acelerada da economia brasileira, em sentido horizontal e vertical, estava relacionada, em boa parte, às condições econômico-financeiras e político-administrativas que vinham se desenvolvendo desde alguns anos antes. A ação do poder público, nas décadas anteriores, teria criado algumas condições ideológicas, políticas e institucionais para a expansão verificada nos anos 1956-60. E esta expansão, conforme revelam os dados, foi também de tipo integrativo, pois que se realizou segundo exigências de complementaridade e interdependência próprias do sistema econômico existente. Em outras palavras, não houve apenas "substituição de importações", mas diferenciação interna do sistema econômico. Isto é, ao longo dos anos 1950-60, conforme se observa pelos dados apresentados no Quadro III, cresce a importância relativa de alguns setores, enquanto que outros progridem mais lentamente, estacionam ou mesmo decrescem.

¹⁶ Annibal Villela, "As Empresas do Governo Brasileiro e sua Importância na Economia Nacional 1956-1960", publicado em: Frank Sherwood, *Empresas Públicas*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964, pp. 186-201; citação da p. 200. Consultar também: Arnaldo de Oliveira Werneck, "As Atividades Empresariais do Governo Federal no Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 23, n° 3, Rio de Janeiro, 1969.

Quadro III

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO VALOR ADICIONADO BRUTO E DO EMPREGO NA INDÚSTRIA BRASILEIRA (1950 e 1960)

(Porcentagem)

	Valor adicionado bruto		Emprego	
	1950	1960	1950	1960
Minerais não-metálicos.....	7,2	6,7	9,7	9,7
Metalurgia.....	9,4	11,9	7,9	10,2
Mecânica.....	2,1	3,5	1,9	3,3
Material elétrico.....	1,6	3,9	1,1	3,0
Material de transporte.....	2,2	7,5	1,3	4,3
Madeira e produtos de madeira	4,2	3,2	4,9	5,0
Mobiliário.....	2,2	2,2	2,8	3,6
Papel e produtos de papel..	2,2	3,0	1,9	2,4
Borracha.....	1,9	2,3	0,8	1,0
Couro.....	1,3	1,1	1,5	1,5
Química.....	5,3	8,7	3,7	4,1
Produtos farmacêuticos.....	2,8	2,5	1,1	,9
Perfumes, sabão, velas.....	1,6	1,4	,8	,7
Plásticos.....	,3	,8	,2	,5
Têxteis.....	19,6	12,0	27,4	20,6
Vestuário, calçados, etc.....	4,2	3,6	5,6	5,8
Produtos alimentícios.....	20,5	16,9	18,5	15,3
Bebidas.....	4,4	2,9	2,9	2,1
Fumo.....	1,4	1,3	1,3	,9
Editorial e Gráfica.....	4,0	3,0	3,0	3,0
Diversos.....	1,6	1,6	1,7	2,1
	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE, Recenseamento Geral do Brasil, 1960, Censo Industrial. Cf. Werner Baer e Isaac Kerstenetzky, "Substituição de Importações e Industrialização no Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, ano 18 n.º 3, Rio de Janeiro, 1964, pp. 5-23; quadro da p. 14.

Para que possamos compreender melhor o significado do impacto do Programa de Metas no conjunto da economia brasileira, seria conveniente examinarmos a evolução das importações em geral, e de manufaturados em particular. A análise do comportamento de alguns itens das importações revela três aspectos significativos. Em primeiro lugar, a estrutura industrial brasileira diversificou-se bastante e adquiriu uma configuração mais integrada. Em segundo lugar, reduziu-se, às vezes de modo acentuado, o peso específico de certos itens de importação, com relação ao conjunto dos bens disponíveis no mercado. E, em terceiro lugar, diversificou-se a estrutura das importações, segundo as novas exigências do sistema econômico¹⁷.

Note-se, pois, que a estrutura das importações também se altera, ao longo do processo de industrialização. Há mesmo alguns bens cuja importância relativa e/ou absoluta aumenta, na pauta de importações. Isto resulta, obviamente, da diferenciação e expansão da demanda interna de certos insumos, provocada pela diferenciação interna do sistema econômico. Mas é importante assinalar, também, que a substituição de importações não é, automaticamente, um processo de emancipação econômica; ou de passagem para a fase do

¹⁷ Para uma análise crítica das condições e consequências da "industrialização substitutiva de importações", consultar: Maria da Conceição Tavares, "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, n.º 1, United Nations, New York, March 1964, pp. 1-59; Maria da Conceição Tavares, "Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina", *Dados*, n.º 1, Rio de Janeiro, 1966, pp. 115-140; Carlos Lessa, *op. cit.*; Arthur Candal, *A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas*, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Rio de Janeiro, 1969; Albert O. Hirschman, "A Economia Política da Industrialização na América Latina", *Dados*, n.º 5, Rio de Janeiro, 1968, pp. 113-143; Denis Lam- bert, "Les 'Faux Décollages' et l'Amérique Latine", *Revue Tiers-Monde*, tome VIII, n.º 30, Paris, 1967, pp. 469-502; Smir Amin, *L'Accumulation à l'Echelle Mondiale* (Critique de la Théorie du Sous-développement), Éditions Anthropos, Paris, 1970, pp. 28 e 197-338; Andrew G. Frank, "O Custo das Importações da América Latina", *Revista Civilização Brasileira*, nos. 5-6, Rio de Janeiro, março de 1966, pp. 49-57; Alonso Aguillar Monteverde, *Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967.

Quadro IV

PARTICIPAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES INDUSTRIAIS NAS
IMPORTAÇÕES TOTAIS, SEGUNDO USOS (1953-1966)

(%, em NCr\$ de 1955)

USOS	1953	1955	1960	1963	1965	1966
CONSUMO	8,2	8,2	6,4	7,8	8,0	
Não-Duráveis.....	5,4	5,6	4,1	5,2	6,3	
Duráveis.....	2,8	2,6	2,3	2,6	1,7	1,5
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFI-						
CANTES	20,8	14,6	9,5	5,1	4,7	
INSUMOS	21,5	23,6	21,8	30,1	27,2	
Metálicos.....	8,1	7,4	8,2	14,6	11,0	12,0
Não-Metálicos.....	13,4	16,2	13,6	15,5	16,2	
CAPITAL	36,1	31,7	37,8	24,7	18,2	21,8
Material p/Construção.....	4,6	3,5	2,2	4,6	2,0	2,1
Capital p/Agricultura.....	3,3	3,2	5,2	2,0	2,4	3,1
Capital p/Indústria.....	20,3	15,6	15,8	14,7	11,6	14,6
Capital p/Transporte.....	7,9	9,4	14,6	3,4	2,2	2,0
TOTAL	86,6	78,1	75,5	67,7	58,1	63,5

FONTE: Amostra do Laboratório de Estatística do IBGE. Cf. Arthur Candel op. cit., p. 169.

desenvolvimento econômico auto-sustentado. Ao contrário, nos termos em que se verificou a expansão e a diferenciação interna da estrutura industrial no Brasil, ampliaram-se e aprofundaram-se as relações e estruturas de dependência.

Caracteriza-se assim a contradição que anima o processo: as substituições dinamicamente superam e reconstituem o estrangulamento externo¹⁸.

Ao menos, cresceram bastante as condições econômicas de dependência, devido à propagação, em escala internacional, das relações de interdependência e complementaridade inerentes à forma pela qual ocorreu mais uma fase do desenvolvimento econômico no Brasil. Aliás, essa reelaboração das relações de dependência externa aparece, de modo claro, nos dados relativos aos investimentos estrangeiros ocorridos no Brasil nos anos de execução do Programa de Metas. Os dados apresentados no Quadro V mostram como cresceram os financiamentos e investimentos norte-americanos, alemães, japoneses e outros nos anos 1955-61.

Não há dúvida de que nessa época o setor industrial adquiriu preeminência sobre os outros setores econômicos. Mas também é verdade que, por intermédio da expansão e diferenciação interna do setor industrial, multiplicaram-se as relações de complementaridade e interdependência internas e externas.

Estimularam-se indústrias dotadas de elevados coeficientes de *linkage*, e o efeitos de *linkage* se irradiaram pela Economia. Isto explica a rápida difusão da industrialização que fez da indústria (em curto período) o setor principal na formação do produto interno bruto. A elevada taxa de crescimento acarretada pelo investimento industrial deveu-se, em parte, à utilização de

¹⁸ Maria da Conceição Tavares, "Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina", citado, p. 125. Em outros termos, a industrialização substitutiva de importações conforme ocorre no Brasil nessa época, modifica a estrutura da dependência externa, "altera qualitativamente a natureza desta dependência". Cf. Arthur Candel, op. cit., cap. VIII, citação da p. 169.

tecnologia caracterizada por grande densidade de mão-de-obra e, em parte, aos efeitos *linkage*¹⁹

Entretanto, as conexões estruturais externas também se modificaram e aprofundaram, com o próprio progresso de industrialização. Aliás, a análise da formulação e execução do Programa de Metas mostra, com bastante clareza, como se deu a metamorfose das relações de tipo imperialistas (externas) em relações de dependência (internas); e como umas e outras se interpenetram e sustentam. Isto é, as medidas tomadas pelo governo, bem como a reformulação das condições institucionais para a entrada de capital, tecnologia, *know-how* empresarial e técnicas de *lobbying* revelam como as relações e estruturas internas e externas do subsistema capitalista brasileiro encadearam-se de modo mais dinâmico. Houve, também, como já vimos, uma reelaboração ideológica paralela à reformulação prática das condições de intercâmbio e interdependência.

Essa transição — aliás bastante complexa — pode ser observada na evolução das normas relativas à entrada de capital e tecnologia estrangeiros no Brasil.

Todos os estudos e debates relacionados à elaboração e execução do Programa de Metas ressaltaram a importância e a necessidade de investimentos externos, para acelerar a industrialização do Brasil. Em especial, acentuaram as possibilidades criadas pela Instrução nº 113, da SUMOC (de 17 de janeiro de 1955), para atrair capital e tecnologia estrangeiros. Com essa Instrução, procurava-se criar um clima favorável à realização de investimentos estrangeiros no País. E, entre outras normas, estabelecia a seguinte:

A Carteira de Comércio Exterior (CACEX) poderá emitir "licenças de importação sem cobertura cambial", que correspondem a investimentos estrangeiros no País, para conjuntos de equipamentos ou, em casos excepcionais, para equipamentos destinados à complementação ou aperfeiçoamento dos conjuntos já existentes,

¹⁹ Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*, citada, p. 150.

INVESTIMENTOS E FINANCIAMENTOS ESTRANGEIROS NO BRASIL (1955-1961)

Projetos específicos registrados na Sumoc (US\$ 1 milhão)

Pais de origem	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Estados Unidos	12,0	24,3	61,4	55,4	285,9	23,3	59,5
Alemanha Ocidental	7,1	17,3	8,7	19,0	99,4	12,2	44,5
Francia	0,8	4,9	1,3	13,9	8,1	25,9	6,6
Inglaterra	5,1	2,0	6,4	0,9	3,0	4,0	3,2
Italia	2,2	1,5	1,2	0,5	19,6	3,3	30,2
Canada	0,5	0,9	2,7	0,3	0,8	0,9	0,1
Suica	0,9	2,1	14,7	0,6	5,6	2,4	9,1
Holanda	0,7	1,3	0,2	0,2	6,8	0,7	—
Bélgica	0,2	—	—	0,5	1,9	0,3	1,3
Japão	—	—	3,7	0,2	26,2	3,3	99,0
Outros países	1,8	1,2	4,5	4,9	52,2 ¹	2,6	44,9
TOTAL	31,3	55,7	108,2	82,5	507,4	65,8	269,4
Fin. Inv.	10,8	72,3	23,3	93,9	36,5	10,8	39,2
Inv.	20,0	4,9	8,7	19,0	25,3	55,8	4,9
Fin. Inv.	11,5	1,9	3,6	0,7	30,1	10,4	1,9
Inv.	8,7	0,9	1,5	0,5	34,5	4,6	1,4
Fin. Inv.	9,1	0,9	2,1	0,3	11,5	2,7	—
Inv.	3,2	—	—	—	8,1	1,1	—
Fin. Inv.	39,2	82,7 ²	1,7	0,1	11,0	4,1	10,8
Inv.	130,2	—	—	—	44,9	—	9,3

1 Cabe notar que, desta quantia, a parcela referente à Polónia foi de US\$ 20,1 milhões.

2 O grande vulto da categoria "outros países", nos financiamentos de 1960, se deve principalmente à Ingóslavia (US\$ 15,5 milhões), Tchecoslováquia (US\$ 12,2 milhões), Suécia (US\$ 11,8 milhões), Espanha (US\$ 11,0 milhões) e Dinamarca (US\$ 10,1 milhões).

Fonte: Relatório da SUMOC. Cf. 15 Anos de Política Econômica no Brasil, documento preparado pelo Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, Rio de Janeiro, 1964, p. 52-C. Cf. Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America 1964*, United Nations, New York, 1966, Part Three: "Economic Policy and Planning in Latin America", pp. 285-381; quadro da p. 293.

Quadro V

quando o Diretor da Carteira dispuser de suficientes elementos de convicção de que não será realizado pagamento em divisas correspondente ao valor dessas importações²⁰.

Convém, observar, entretanto, que a Instrução nº 113 foi apenas um dentre os vários compromissos que o poder público vinha assumindo na década dos cinquenta, com a finalidade de criar condições mais favoráveis à entrada de capital e tecnologia e à saída de lucros, dividendos e amortizações. Assim, no ano de 1953, com a Instrução nº 70, o governo adotara diretrizes destinadas a facilitar o financiamento da importação de máquinas e equipamentos de interesse para o funcionamento e a expansão da economia do País. Em 1954, o decreto por meio do qual foi extinta a CEXIM e criada a CACEX, dizia que passavam a ser considerados de interesse relevante para a economia brasileira os capitais constituídos:

Pela importação, sem cobertura cambial, de máquinas, equipamentos e ferramental, não fabricados suficientemente no País, considerados necessários à completa instalação ou ampliação de empreendimentos de natureza industrial, agrícola, de colonização ou povoamento²¹.

Em 1956, na época em que se lançava o Programa de Metas, o Governo Kubitschek foi obrigado a acentuar a prioridade devida ao problema dos investimentos e empréstimos externos, para que as metas pudessem ser cumpridas. Nesse sentido, uma Missão Brasileira, sob a chefia de Lucas Lopes, apresentou aos diretores do Export-Import Bank as diretrizes e os objetivos econômicos, monetários e cambiais do governo brasileiro. Tratava-se, também, de redefinir os compromissos anteriormente assumidos pelo governo do Brasil com aquele banco e, ainda, conseguir um crédito de 100 milhões de dólares, para financiar compras nos Estados Uni-

²⁰ Instrução nº 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), datada de 17 de janeiro de 1955. Ainda quanto a essa Instrução, consultar: Lincoln Gordon and Engelbert L. Grommers, *op. cit.*, pp. 19-22.

²¹ Decreto nº 34 893, de 5 de janeiro de 1954, art. 34.

dos. Essas negociações, entretanto, tiveram a virtude de mostrar aos governos, empresários e diretores de organizações de crédito nos Estados Unidos, Alemanha, Japão e outros países que o governo brasileiro estava comprometido com um programa de desenvolvimento econômico com estabilidade monetária, cambial e política. Dentre os vários compromissos então assumidos pelo governo, em face das necessidades de capital e tecnologia externos, destacava-se a seguinte:

O Dr. Lucas acentuou a intenção do Governo do Presidente Kubitschek, de tomar as providências destinadas a encorajar ao máximo o investimento de capital privado, tanto nacional como estrangeiro, no futuro desenvolvimento do Brasil. (...)

O *Export-Import Bank* tem ciência de que grande parte do programa industrial será realizado por empresas paritculares²².

Em 1957, o problema da entrada de capitais e tecnologia, bem como da saída de lucros, dividendos e amortizações de investimentos foi novamente focalizado nas medidas governamentais. Tratava-se de manter e consolidar as condições indispensáveis para que continuasse o fluxo de capital, tecnologia e *know-how* empresarial para a execução das metas do programa governamental²³. Isto é, tratava-se de garantir as condições econômicas, financeiras, cambiais e políticas da confiança dos empresários, financistas e governos interessados na economia brasileira.

Fato de grande importância ocorrido em 1956 foi o renascimento do interesse dos capitalistas estrangeiros pelo desenvolvimento industrial do País. Esse renascimento deve-se principalmente ao clima de confiança que o novo governo conseguiu estabelecer no Exterior. A ver-

²² "Comunicação Conjunta de Julho de 1956", firmada pelo "Export-Import Bank" e a Missão Econômica Brasileira. Cf. Aristóteles Moura, *Capitais Estrangeiros no Brasil*, 2ª edição, Editora Brasileira, S. Paulo, 1960, pp. 363-369; citação das pp. 364 e 367.

²³ Consultar: Lei nº 3 244, de 14 de agosto de 1957, que reformava as tarifas alfandegárias, reduzindo a duas (geral e especial) as categorias das importações. Decreto nº 42 820, de 16 de dezembro de 1957, que regulamentava a matéria da Instrução nº 113.

dade é que hoje se transformou inteiramente o conceito em relação ao Brasil, e o nosso País está ocupando o primeiro lugar como mercado para capitais estrangeiros²⁴.

Em síntese, enquanto processo econômico vinculado às relações econômicas externas do Brasil, a industrialização sempre teve um caráter aparentemente contraditório. Ao mesmo tempo que se promovia (de modo deliberado ou não) a substituição das importações, criavam-se novas exigências de importação de máquinas, implementos, acessórios, *know-how* e matérias-primas para instalar os novos empreendimentos ou para dar continuidade ao seu funcionamento. Isto é, diversificava-se a pauta de importações e constituíam-se novas exigências de intercâmbio com as nações dominantes. Portanto, o conceito de "substituição de importações" apreendia apenas um aspecto, uma perspectiva, da realidade. Ele não mostrava como a instalação de empresas industriais (nacionais ou estrangeiras), a associação de empresas brasileiras e estrangeiras ou a absorção de médias e grandes unidades por grandes empresas multinacionais criava novas exigências, nas relações externas. Assim, por exemplo, ao criarem-se facilidades para a entrada de "tecnologia mais complexa" (sem a qual não seria possível executar certos projetos) criavam-se novas necessidades, na esfera do setor externo.

Em consequência, desenvolveu-se novo estágio no processo de internacionalização da economia brasileira. Isto é, a estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica mundial, por intermédio das empresas multinacionais. Isto significa que as decisões sobre a política de produção, comercialização, novos investimentos etc. de muitas empresas deveriam ser tomadas no exterior; ou em combinação com as decisões tomadas pelas matrizes. No mesmo sentido, certas inovações de *know-how* e de moda (estilos etc.) passaram a ser função direta ou indireta das decisões tomadas pelas matrizes. Portanto, a industrialização ocorrida no Brasil implicou na reformulação das relações

²⁴ Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Mensagem ao Congresso Nacional*, de 1957, citada, p. 248.

de dependência. Nos termos em que ocorreu, ela ampliou e aprofundou a internacionalização da economia brasileira.

Nessas condições, desenvolveu-se ainda mais o modo capitalista de produção no Brasil, como subsistema do sistema capitalista mundial. Em consequência, acentuou-se a divisão social do trabalho e a diferenciação social interna da sociedade brasileira. Isto significa que se desenvolveram também as desigualdades, desequilíbrios e contradições, algumas econômicas, outras sociais e políticas. Assim, por exemplo, surgiu o problema da capacidade ociosa no sistema industrial instalado, inclusive no segmento recém-criado²⁵. Nesse mesmo contexto, tornou-se premente o problema da sobrevivência e modernização da pequena e média empresa. Com relação às dificuldades que estas empresas estavam enfrentando, o governo foi levado a criar o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Indústria (GEAMPE). Devido à criação de novas e grandes empresas, além da concentração acelerada do capital, processo que estava em curso na ocasião, a pequena burguesia industrial brasileira precisou pressionar fortemente o poder público para que ao menos fossem discutidos alguns dos seus problemas²⁶. Essa era, muito provavelmente, a parte da burguesia que não dispunha de condições para beneficiar-se dos programas de investimentos e estímulos governamentais. Era o setor mais propriamente "nacionalista" dos debates políticos de então. Mesmo porque, a outra parte da burguesia brasileira — a grande burguesia industrial — pouco a pouco conseguia beneficiar-se das relações com o Poder Executivo e, também, associar-se a empresas de origem estrangeira. Isto é, houve uma parte da burguesia brasileira que ingressou, sozinha ou associada, na "segunda" industrialização ocorrida no Brasil, com a execução do Programa de Metas.

²⁵ Ignacio Rangel, *Recursos Ociosos na Economia Nacional*, citada; do mesmo autor: *A Inflação Brasileira*, citada; José Carlos Pereira, *Estrutura e Expansão da Indústria em São Paulo*, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 1967, esp. pp. 52-111 e 142-153.

²⁶ Heitor Ferreira Lima, "Amparo à Pequena e Média Indústria", *Revista Brasileira*, n.º 32, S. Paulo, 1960, pp. 19-33; Conselho Nacional de Economia, *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil: 1960*, citada, pp. 89-93.

Dentre os vários problemas econômicos, financeiros, sociais e políticos que se tornaram importantes durante o Governo Kubitschek, é necessário ressaltar agora a inflação. Em 1956, a taxa de inflação alcançava o nível de 19,2, ao passo que em 1960 era 30,9. Nos anos seguintes ela se acen- tuou²⁷. No período 1956-60, todavia, a inflação não atingiu níveis inconvenientes para a realização do programa de desenvolvimento. Se é verdade que ela provocou algumas distorções na estrutura dos investimentos (por exemplo, teria estimulado os negócios imobiliários) também é verdade que ela se manteve muito mais na condição de inflação de lucros. Por isso, ela funcionou como uma técnica de poupança monetária forçada; ou melhor, como uma técnica de confisco salarial. Em estudo sobre a inflação brasileira, realizado em 1962, Werner Baer diz o seguinte:

O propósito de meu artigo foi o de mostrar que, em certa medida, a inflação brasileira contribuiu para o crescimento real do País através das poupanças forçadas, e que não deveriam ser planejados métodos de estabilizações tendo em vista uma completa estabilidade de preços, quaisquer que sejam os meios. Nesse trabalho, tentei mostrar que a inflação no Brasil não distorceu drasticamente a alocação dos recursos e que as distorções que de fato ocorreram, especialmente no setor dos serviços de utilidade pública, foram devidas principalmente a fatores institucionais, tais como o método de fixação de preços no setor controlado da Economia. Este último, obviamente, não estava completamente divorciado das forças inflacionárias, mas não pode ser atribuído principalmente a elas²⁸.

²⁷ Mário Henrique Simonsen, *Brasil 2001*, Apec Editora S.A., Rio de Janeiro, 1969, p. 314.

²⁸ Werner Baer, "Inflação e Eficiência Econômica no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. III, nº 1, Belo Horizonte, 1963, pp. 178-194; citação das pp. 192-3. Quanto ao problema da inflação nessa época, consultar também: Werner Baer e Isaac Kers- tenetzky, "Some Observations on the Brazilian Inflation", publicado na obra organizada por esses mesmos autores, *Inflation and Growth in Latin America*, Yale University Press, New Haven, 2ª edição, 1970, pp. 364-369; *Desenvolvimento & Conjuntura*, ano II, nº 12, Rio de Janeiro, 1958 (Número especial dedicado ao Programa de Estabilização Monetária); CEPAL-BNDE, "Inflação no Brasil",

Nessas condições, a política salarial do governo teve o efeito de uma política de confisco salarial. As reivindicações operárias conseguiram no máximo repor o poder aquisitivo dos salários de algumas categorias de trabalhadores. Ape- nas uma pequena parcela do proletariado teve melhoras sa- lariais que compensavam satisfatoriamente as elevações do custo de vida. E isto ocorria nas indústrias mais modernas, de instalação mais recente. Esses eram os operários qualifi- cados, que haviam sido atraídos das empresas preexistentes (onde haviam sido treinados) para as novas empresas, como a automobilística, por exemplo. É que estava em curso uma fase importante do processo de acumulação capitalista no Brasil. Em consequência, a contribuição da força de traba- lho era decisiva. Em estudo sobre inflação e salário, nos anos 1954-63, a CEPAL chegou à seguinte conclusão:

Depois de uma melhora real dos salários, havida em 1954, a renda dos assalariados deixou de crescer na mesma escala que os preços. Em verdade, ficou aquém dos aumentos havidos na renda *per capita*. Obvia- mente, a evolução seguida pelos salários, combinada com o aumento da produtividade e a elevação descontrolada dos preços da maioria dos bens, criou condições alta- mente vantajosas para o setor empresarial, o qual se beneficiou muito mais do que faziam supor os receios manifestos a propósito do curso futuro da inflação²⁹.

Em síntese, ao desenvolver-se ainda mais o modo de pro- dução capitalista no Brasil (como parte do sistema capitalista

Econômica Brasileira, vol. VIII, nº 1, Rio de Janeiro, 1962, pp. 3-26; Antônio Delfim Netto, A. Celso Pastore, P. Cipollari e E. Pereira de Carvalho, *Alguns Aspectos da Inflação Brasileira*, edição da Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), S. Paulo, 1965; Ignacio Rangel, *A Inflação Brasileira*, citada; Mário Henrique Simonsen, *A Experiência Inflacionária no Brasil*, Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), Rio de Janeiro, 1964.

²⁹ Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of La- tin America 1964*, United Nations, New York, 1966, p. 303. Ainda sobre essa questão, consultar: Carlos Lessa, op. cit., pp. 119-20; Mário Henrique Simonsen, op. cit., pp. 39-43; *Desenvolvimento & Conjuntura*, ano V, nº 7, Rio de Janeiro, 1961, pp. 67-75; *Desen- volvimento & Conjuntura*, ano VI, nº 2, Rio de Janeiro, 1962, pp. 75-85.

mundial) desenvolveram-se tanto as relações de produção como o conjunto da estrutura social. Principalmente nos centros urbanos e industriais mais importantes do País, desenvolveu-se bastante a estrutura de classes sociais, com suas implicações políticas e culturais. A própria cultura, em sentido amplo, transformou-se de modo notável, pelo desenvolvimento de novas formas de pensar e novas possibilidades de ação. Pouco a pouco, avançava a hegemonia da cidade, enquanto universo cultural singular, sobre a cultura de tipo agrário. Pode-se mesmo dizer que durante o Governo Juscelino Kubitschek de Oliveira a *cidade* conquistou uma segunda vitória sobre o *campo*, no sentido de que o poder político passou, em maior escala, às mãos da burguesia industrial. De fato, nesses anos, a "cultura da cidade", enquanto sistema de valores, padrões de comportamento e modos de pensar peculiares às relações de produção geradas com a produção industrial e a expansão do setor terciário, passou a exercer uma influência ainda maior nos debates políticos, científicos e artísticos realizados nos centros dominantes do País. A partir dos anos 1956-60, já não era mais possível reviver — a não ser como anacronismo — a ideologia da "vocaçãõ agrária" do Brasil. A *indústria*, como categoria econômica, política e cultural passara a dominar o pensamento e a atividade dos governantes, e das classes sociais dos centros urbanos grandes e médios.

3. CAPITALISMO DEPENDENTE

A análise desenvolvida até este ponto mostra que o Programa de Metas corresponde a um desenvolvimento importante nas relações entre o Estado e a economia capitalista no Brasil. Houve realmente uma mudança no modo e nos objetivos da atuação estatal. As relações entre o Estado e a Economia desenvolveram-se e ampliaram-se de tal forma que se verificou, de fato, uma modificação qualitativa da figura do poder público. Conforme escreveu Carlos Lessa:

172

No plano instrumental-institucional sobressai como dado básico a profunda transformação qualitativa do Estado, resultante da política de desenvolvimento industrial ao longo dos anos 50. Já se viu, páginas atrás, a ampliação quantitativa de sua presença no sistema econômico; agora interessa pôr em evidência a penetração e consequente mudança qualitativa de sua figura e da ordem institucional decorrente do alargamento horizontal e vertical de suas funções. Assim, convém listarmos as ações permitidas ao setor público nos anos atuais, para pôr em destaque a extensão, a diversidade, e a profundidade de sua ação no funcionamento do sistema econômico brasileiro.

O setor público no Brasil é proprietário e empresário das atividades de transportes marítimo-fluvial e ferroviário, e de produção e refino de petróleo e combustíveis atômicos. Controla a maior parcela do setor siderúrgico e caminha a passos largos para se constituir no principal produtor de energia elétrica. Intervém diretamente nas atividades dos principais setores de exportação e comercializa parcela substancial da produção exportável, e é ele mesmo o principal produtor e exportador de minério de ferro. Regula direta e indiretamente o mercado cambial. Devido a preceito constitucional, é o regulador direto de atividades de extração do subsolo, vias de comunicação e canais de radio-difusão, cujo direito de explorar cede, mediante concessões, ao setor privado. É, isoladamente, o maior banqueiro comercial, outorgando, aproximadamente, 35% do crédito geral ao setor privado, através do Banco do Brasil, e a maior parcela do crédito agrícola. Via outras agências financeiras especializadas concede o total de crédito cooperativo, e financiamentos a longo prazo. Fixa salários, taxas de juros, aluguéis, e preços dos principais gêneros de subsistência. Determina os preços mínimos para a agricultura e começa a construir e operar importante sistema de armazenagem e comercialização destes bens. Dispõe de todos os tradicionais poderes para tributar. Exerce controle sobre os fluxos monetários. Produz álcalis e caminhões. Participa amplamente da formação interna de capital. Regula atividades de seguro, disciplina as cooperativas agrícolas. Realiza toda a comercialização da borracha nativa produzida no

173

Pais. Orienta a composição das inversões privadas, intervém no mercado de capitais. Como se vê, o Estado brasileiro dispõe de variados e importantes poderes.

Ocorreu, por assim dizer-se, uma "estatização formal" da Economia, que implica na existência de um estado importante produtor direto nos setores estratégicos da Economia e controlador indireto de substanciais faixas de decisão privada. Foi visivelmente alterado o balanço de poder, agora inclinado a favor do setor público. Como seria de esperar, tal fato tem recentemente suscitado uma reação empresarial, ainda que tal alargamento das funções do setor público tivesse redundado basicamente em seu benefício. Talvez esta reação seja inspirada pelo temor de um salto dialético, pelo qual o acúmulo quantitativo de novas funções tenha engendrado ou esteja em vias de engendrar um ente com qualidades novas.

Além da mudança qualitativa do papel do Estado, existem outras mudanças implícitas na evolução processada baixo o Plano de Metas. A duas fariamos especial menção. A primeira reside na estreita solidariedade forjada entre a indústria brasileira de bens de capital e a política de investimentos públicos. No passado, o Governo representou para as suas produções um mercado equívale ao fornecido pelo setor privado. Os elos que se estabeleceram dificilmente poderão ser rompidos e constituem, indiscutivelmente fator de relevo para a determinação do futuro comportamento da Economia. A outra, reside na já citada dependência de capital de giro, por parte das empresas, de créditos abertos pelos bancos oficiais. Esta dependência, ao invés de sofrer atenuação, foi acentuada ao longo do Plano de Metas, devido à captação de recursos da rede bancária privada. Aqui localiza-se outro nexo de grande importância³⁰.

De fato, a partir de então — ao menos em parte — o futuro da economia brasileira estava determinado. A forma pela qual o poder público passara a participar das decisões e realizações econômicas criara algumas das condições, pos-

³⁰ Carlos Lessa, *op. cit.*, pp. 104-107. Não transcrevemos as notas existentes no texto citado, em que o autor apresenta informações precisas e detalhadas sobre cada um dos setores e níveis da atuação governamental.

sibilidades e limites para os desenvolvimentos posteriores. Assim, por exemplo, quando o Governo João Goulart procurou reorientar a política econômica estatal, no sentido de um sistema econômico com autonomia de decisões, verificou-se que essa opção já não era mais possível, nos quadros políticos da "democracia representativa". Da mesma forma, quando o Governo Castello Branco reformulou a política econômica, no sentido da competição internacional, do privatismo e da modernização, verificou-se que essa opção havia sido engendrada no interior do subsistema econômico criado com a execução do Programa de Metas. Ao menos, era um dos conteúdos do sistema econômico amadurecido nos anos 1956-60.

Em outros termos, a formulação e a execução do Programa de Metas implicou numa opção política. Independentemente das intenções dos governantes e dos alvos explícitos na política econômica em que se inseriu o Programa de Metas, a atuação governamental fortaleceu o setor privado. Além disso, fortaleceu a expansão do setor privado ligado ao capitalismo mundial. A partir da execução desse Programa, pois, cresceu bastante a importância absoluta e relativa das empresas ligadas a empresas, grupos e conglomerados multinacionais. Por essa razão, os partidos políticos, os jornais e a pequena burguesia industrial debateram amplamente o problema da "desnacionalização" da economia brasileira. Esse debate, aliás, desenvolveu-se também entre os representantes da grande burguesia industrial interessada na política governamental que mantinha condições monopolísticas para as empresas mais poderosas já instaladas. Assim, em 1957, o relatório geral da III Reunião Plenária da Indústria recomendava, entre outras medidas, as seguintes:

O maior empenho da Confederação Nacional da Indústria junto aos poderes competentes, a fim de serem definitivamente fixadas as seguintes normas:

1. Elaboração de documento legislativo que, regulando a entrada e aplicação de capitais estrangeiros no País, consagre a regra de que os investimentos de origem brasileira devem ter, pelo menos, as mesmas regalias e favores dispensados aos empreendimentos estrangeiros.

Neste sentido, é conveniente que a Confederação Nacional de Indústria, após a promulgação da nova legislação tarifária, elabore substitutivo à Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito — que além de incompleta, não tem sido observada — para consagração da igualdade acima referida, encaminhando esse substitutivo às autoridades competentes.

2. Seleção, através de um critério de prioridade na entrada no País dos capitais alienígenas, de molde a orientá-los para os setores essenciais e básicos da atividade industrial não suficientemente cobertos pela indústria nacional e, preferentemente, para as áreas econômicas de menor desenvolvimento.
3. Determinação de que remessas de lucros, juros e amortizações dos capitais estrangeiros, não sejam efetuadas a custo de câmbio ou taxas especiais.
4. Proibição da importação de equipamentos pelas empresas de capital estrangeiro por taxa de câmbio inferior às vigentes para as empresas de capital nacional.
5. Participação dos órgãos de classe da indústria e da agricultura, conforme a hipótese, nos estudos dos pedidos de autorização para novos investimentos estrangeiros, dando-se prévia divulgação desses pedidos através do Boletim da Superintendência da Moeda e do Crédito.
6. Proibição da concessão de empréstimos por órgão de crédito estatal e paraestatal às empresas constituídas com mais de 50% de capital estrangeiro ³¹.

Nessa época estava generalizando-se a convicção de que o Programa de Metas alteraria as condições, as tendências e as possibilidades do desenvolvimento econômico brasileiro. Começaram também a evidenciar-se o caráter e o sentido da concentração do capital. Por um lado, ocorria a internacionalização acelerada da economia brasileira, devido aos novos empreendimentos, à associação de capitais e empresas e às transferências de tecnologia e *know-how* para o parque in-

³¹ *Desenvolvimento & Conjuntura*, ano 1, nº 4, Rio de Janeiro, 1957, p. 128.

dustrial brasileiro. Por outro lado, cresciam os grupos econômicos dominados ou controlados por empresas multinacionais. Em estudo publicado em 1961, constata-se que 48,5% das "empresas bilionárias" existentes no País eram controladas por estrangeiros ³². Em outro estudo sobre o mesmo assunto, publicado em 1965, concluiu-se que 52,7% dos "grupos multibilionários" eram estrangeiros ³³.

Em outros termos, o intenso programa de industrialização realizado durante o Governo Kubitschek não provocou apenas a consolidação e a expansão do setor privado, com base nos estímulos diretos e indiretos proporcionados pelo poder público. A política econômica planificada então adotada produziu um amplo e profundo surto de internacionalização da economia brasileira. Neste sentido — provavelmente mais que em qualquer outro — foi que o Programa de Metas implicou numa mudança qualitativa na figura e nos papéis do Estado. De fato, esse programa implicou na adoção de uma política econômica de associação e interdependência, em âmbito internacional. Isto significava que os governantes optaram por uma estratégia política de desenvolvimento econômico que trazia consigo, como componente essencial, a reelaboração da dependência estrutural, que sempre caracterizou a economia brasileira. E significava, ainda, que a intervenção estatal na Economia deixara de inspirar-se na idéia da emancipação ou autonomia. A verdade é que o Programa de Metas implicou na modificação substancial do sentido político da atividade governamental. Nos anos de 1956-60 acomodaram-se positiva e dinamicamente os fins e os meios, de modo a produzir-se o desenvolvimento industrial segundo as condições e as possibilidades estabelecidas pela reprodução do capital. Isto é, a reprodução capitalista acelerou-se de conformidade com as tendências do setor privado, nacional e estrangeiro.

Essa reelaboração das relações entre o Estado e a Economia não se esgota na industrialização; ou na expansão do setor privado. É importante assinalar, agora, que durante o Governo Kubitschek verificou-se o desenvolvimento de mais

³² *Desenvolvimento & Conjuntura*, ano V, nº 5, Rio de Janeiro, 1961, p. 13.

³³ Maurício Vinhas de Queiroz, "Os Grupos Multibilionários", citada.

uma etapa no processo de hipertrofia do Executivo. O simples fato de que o governo utilizou todos os meios ao seu dispor já fez com que ocorresse a expansão do Executivo, em detrimento do Poder Legislativo. A manipulação dos ministérios, autarquias, grupos executivos, empresas e conselhos, além de todos os instrumentos regulares e excepcionais de política financeira, fiscal, tarifária, cambial e salarial conferiram novas dimensões ao Poder Executivo. Além disso, para elaborar e executar ou controlar a execução dos vários itens do Programa de Metas, o governo criou novos órgãos, ou dinamizou os preexistentes. No contexto político-administrativo brasileiro, o Conselho do Desenvolvimento, a SUMOC e os grupos executivos representaram o fortalecimento real do Executivo. Numa "democracia representativa" de estilo presidencialista, o Presidente da República detinha e exercia a maior parcela do poder. Assim, por exemplo, por sobre os governos estaduais do Nordeste, e por sobre o BNB e o DNOCS, o governo federal passou a exercer o seu poder também por intermédio da SUDENE.

É claro que a discussão sobre o "dirigismo estatal" sempre esteve ligada à posição relativa dos grupos econômicos na estrutura do poder político. As vezes eram bastante evidentes as implicações políticas do debate sobre o "intervencionismo" governamental. Por isso é que os mesmos grupos que atacavam o "gigantismo estatal" modificavam as suas opiniões e ações logo que passavam a ter alguma participação nas decisões governamentais; ou quando se beneficiavam das decisões e atividades do poder público³⁴. Aliás, durante o Governo Kubitschek tanto se fortaleceu o Executivo, em face da capacidade de propor, discutir, elaborar e decidir do Legislativo, que alguns membros do Congresso Nacional iniciaram uma reação organizada. Conforme a análise realizada por Nelson Mello e Souza:

O Programa de Metas não conseguiu unir a classe política obrigando o governo a uma série de expedientes

³⁴ Conforme já vimos, Roberto Simonsen (como empresário e economista) compreendeu muito bem essa ambiguidade: Roberto C. Simonsen, *O Planejamento da Economia Brasileira*, citada, esp. pp. 11-12. Consultar também: Richers, Machine, Bouzan, Carvalho e Bariani, op cit.

marginalizadores do Congresso. O fenômeno repercutiu de maneira grave chegando a haver um projeto de lei, o de nº 330/1959 em que a Câmara de Deputados pretendia reconquistar o direito de participar do processo de formulação de política econômica. Em sua justificativa apresentava-se a chamada "usurpação do poder político do Congresso", alegando que a soma de poderes investidos em certos órgãos da administração pública os transformara em formuladores, de fato, da política econômica. Entre eles apontava-se a SUMOC e o seu papel no comando da política cambial, a CACEX em suas decisões sobre similares que afetavam a posição da indústria estabelecida no País em mãos de empresários nacionais, o Conselho de Política Aduaneira e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico³⁵.

É óbvio que o debate prosseguiu, dentro e fora do Congresso Nacional. Mas sem sucesso. E esse insucesso do Legislativo para preservar as suas prerrogativas e pretensões deveu-se à seguinte conjugação de condições. Em primeiro lugar, o Executivo estava utilizando, numa escala muito maior do que o Legislativo, os recursos técnicos, científicos e organizatórios disponíveis para a pesquisa, análise e interpretação dos problemas econômicos em geral. Além disso, em segundo lugar, devido à sua própria natureza, o Executivo estava numa relação muito mais direta e decisiva com os problemas

³⁵ Nelson Mello e Souza, "O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas", *Revista de Administração Pública*, nº 4, Rio de Janeiro, 1968, pp. 59-115; citação das pp. 88-89. Ainda com referência ao fortalecimento do Executivo, visto sob outros ângulos: Carlos Lessa, op. cit.; Alberto Venâncio Filho, op. cit.; Aníbal Villela, op. cit.; Rômulo de Almeida, *Experiência Brasileira de Planejamento*, citada; Richers, Machine, Bouzan, Carvalho e Bariani, op. cit.; Eugênio Gudim, *Inflação*, Livraria Agir Editora, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1959; Octavio Gouvêa de Bulhões, *Economia e Política Econômica*, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1960; Robert T. Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, citada; Nathaniel H. Leff, *Economic Policy-Making and Development in Brazil 1947-1964*, John Wiley & Sons, New York, 1968; Werner Baer, *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*, citada; Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Edição do Iseb, Rio de Janeiro, 1958; Célio Laffer, trabalhos citados: Gabriel Cohn, *Petróleo e Nacionalismo*, citada.

reais da política econômica. Nesse sentido, ele não só havia acumulado experiências, contando-se inclusive as malogradas, como encontrava-se (como obviamente continua a encontrar-se) na contingência de agir. Finalmente, em terceiro lugar, a posição privilegiada do Poder Executivo, em face da sociedade nacional, como um todo, possibilitava (e continua a possibilitar, é claro) a elaboração de uma compreensão mais objetiva, global e complexa dos problemas econômicos nacionais ³⁶.

Essas eram algumas das razões por que o Executivo foi levado a ampliar e aprofundar a sua área de ação. Vejamos, agora, mais alguns outros aspectos desse mesmo processo de ampliação e desenvolvimento da atividade estatal. Em especial, vejamos como se verificava a expansão do Executivo.

Por um lado, ao procurar solucionar os problemas (novos ou antigos) com os quais se defrontava, o governo era obrigado a criar novos órgãos. É que os ministérios, institutos, comissões etc. preexistentes estavam orientados para a solução de outros problemas; ou não poderiam ser facilmente reestruturados e ampliados em suas funções. Por outro lado, ao criar os novos órgãos, o governo criava, ao mesmo tempo, novas possibilidades de atuação do Executivo. Em outras palavras, mesmo quando havia duplicação de órgãos ou superposição de funções (o que não era freqüente, ao contrário do que diziam muitos críticos do governo), ainda nestes casos o governo ampliava a sua capacidade de intervir nas diferentes esferas da economia e da administração do País ³⁷.

Essa hegemonia do Executivo, entretanto, adquire um significado especial quando considerada como componente do processo básico de expansão e internacionalização do setor privado. Isto significa que o Estado estava conferindo novas dimensões ao tipo de desenvolvimento que ocorria no Brasil então. Nesse contexto, o Estado passara a ser o avalista (em termos econômicos e políticos) dos novos investimentos e da nova fase de expansão do setor privado nacional e estran-

³⁶ Octavio Ianni, *Estado e Capitalismo*, citada, esp. pp. 97-128.

³⁷ A propósito desse assunto, consultar as obras de Nelson Mello e Souza, Celso Láfer, Carlos Lessa, Robert T. Daland, Nathaniel H. Leff e Werner A. Baer, citadas. E também: Paulo Roberto Mota, *O Grupo Executivo*, Monografia nº 19, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968.

geiro. Note-se que a legislação relativa a investimentos de capital estrangeiro no Brasil (em moedas, máquinas, tecnologia, *know-how* etc.) e remessas para o exterior (lucros, juros, amortizações etc.) continha, em termos formais, a garantia do Estado brasileiro. Mas essa garantia não era restrita às condições econômicas; ela implicava também a responsabilidade governamental em face das mudanças políticas. Além disso, o poder público fora transformado no mais importante centro de decisões e realizações (econômicas, financeiras, cambiais, etc.) indispensáveis ao funcionamento e ao desenvolvimento do setor privado. Em outros termos, a privatização, a internacionalização e a hipertrofia do Executivo encontravam-se e conjugavam-se numa ditadura disfarçada da burguesia industrial.

Mas a transformação qualitativa do Estado, ocorrida durante a elaboração e execução do Programa de Metas, não se esgota nesses níveis. A reelaboração das relações entre o poder público e o sistema econômico produziu-se também no nível ideológico.

Aparentemente, o Governo Kubitschek tomou a problemática do desenvolvimento nos mesmos termos em que havia sido colocada durante o Governo Vargas. Os termos em que se colocava o Programa de Metas, quanto a linguagem, valores e proposições eram semelhantes àqueles debates técnicos e políticos ocorridos anteriormente. Talvez se possa dizer que, nesse nível, havia apenas uma diferença de rigor de linguagem, devido à sedimentação da problemática e ao efeito acumulativo das experiências governamentais. De fato, para Juscelino Kubitschek de Oliveira, assim como para Getúlio Vargas, a idéia de desenvolvimento econômico, ou progresso econômico-social, estava praticamente contida no conceito de industrialização. Se comparamos o conteúdo de pronunciamentos desses dois representantes do "desenvolvimento brasileiro", nas respectivas fases de campanha eleitoral, verificamos que eles são congêneres, no que diz respeito à problemática da industrialização e desenvolvimento econômico. A despeito dos contextos políticos distintos e dos estilos de liderança também diferentes, Vargas e Kubitschek pareciam situar-se no mesmo *continuum*, quanto à convicção de que a industrializa-

ção acelerada seria a única solução para o progresso econômico-social do País ³⁸.

Já vimos, em capítulo anterior, como se apresentava o pensamento representado por Vargas. Vejamos, agora, como se apresentou o pensamento representado por Kubitschek. Para este, a industrialização era um "dever" ao qual não cabia declinar; não só era uma "imperiosa necessidade", mas também uma "condição de vida". Conforme uma síntese do pensamento de Kubitschek, apresentada durante a sua campanha eleitoral:

A industrialização é a diretriz correta para o desenvolvimento econômico de um país de população crescente, com um grande mercado potencial e dotado de adequados recursos naturais. Além de representar, em si, um estágio econômico evoluído, ela permite a substituição de importações e a diversificação dos artigos de exportação. Mais ainda, determina o progresso da agricultura, pela valorização dos mercados de alimentos e matérias-primas, pelo estímulo à introdução de tecnologia agrícola avançada e pela absorção dos excedentes de mão-de-obra que se formam nos campos ³⁹.

A introdução de técnicas mais aprimoradas de lavoura e de pecuária, a mecanização, a adubagem, a irrigação e os processos científicos de seleção e defesa sanitária das plantas e animais conduzem a melhores safras e tendem a reduzir o volume da mão-de-obra correspondente a uma determinada produção. Cria-se, em consequência, um excedente de população, que fica disponível para outras atividades. Só a industrialização poderá absorver esse excedente, proporcionando-lhe trabalho e novas oportunidades para melhoria de seu padrão de vida.

³⁸ Compare-se, por exemplo, o conteúdo das seguintes obras, em que se resumem os pronunciamentos efetuados nas duas campanhas eleitorais, em 1950 e 1955: Getúlio Vargas, *A Campanha Presidencial*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1951; Juscelino Kubitschek de Oliveira, *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, Livraria Oscar Nicolai Ltda., Belo Horizonte, 1955. O confronto poderia ser desenvolvido, com resultados ainda mais evidentes, se tomássemos as diversas mensagens presidenciais de Vargas e Kubitschek ao Congresso Nacional.

³⁹ Juscelino Kubitschek de Oliveira, *op. cit.*, pp. 32-33.

O êxodo rural será um sintoma de progresso se tiver como causa real um aumento de produtividade da agricultura, paralelo a uma demanda correspondente de trabalho nas indústrias e serviços urbanos ⁴⁰.

Note-se, entretanto, que o conceito de industrialização, para Juscelino Kubitschek de Oliveira, não continha a idéia de autonomia. Para Getúlio Vargas, como já vimos, toda a problemática do desenvolvimento econômico (e a industrialização, em particular) estava ligada à idéia de emancipação econômica nacional. No pensamento de Kubitschek, todavia, esta idéia não aparece, ou é simplesmente secundária. Talvez se possa dizer que para Kubitschek industrialização e independência econômica nacional seriam duas entidades distintas.

Por esse motivo, nos pronunciamentos de Juscelino Kubitschek de Oliveira surgiram freqüentemente, de par em par, o conceito de industrialização e a idéia de capital estrangeiro. Para ele, não se tratava nunca de entidades incompatíveis, ou entre as quais pudessem surgir tensões. Isto é, devido à convicção política que fundamentava a sua política de desenvolvimento econômico, industrialização e capital estrangeiro eram noções conjugadas. Assim, não é por acaso que aparecem juntas e relacionadas no discurso pronunciado por Kubitschek no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em 1956:

Este Instituto é norteador por um princípio nacionalista que me parece certo e revestido da dignidade indispensável ao plano cultural em que se colocou, desde os primeiros dias, a orientação universitária que nesta Casa se pratica. Sois nacionalistas porque procurais colocar o Brasil em contato com as correntes de idéias do mundo; porque procurais acrescentar à maneira de ver própria de nossa intransferível experiência os instrumentos culturais que constituem patrimônio comum da humanidade; sois nacionalistas porque afirmais ser indispensável mantermos as nossas próprias características e ao mesmo tempo proclamais a necessidade de recebermos a

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 125-126.

cooperação, em larga escala, dos conhecimentos e do capital estrangeiro indispensável...⁴¹

A viagem que realizei pelos Estados Unidos e pela Europa, convocando todos os homens de capitais particulares para virem colaborar nessa tarefa, deu os frutos que esperava, porque, só neste ano, em indústrias, em investimentos novos por capitais estrangeiros, já somamos 232 000 000 de dólares contra 70 000 000 apenas do ano passado. Essa política foi pregada por mim na viagem que realizei, e mais do que isto, no acolhimento que venho dando a todos os homens de empresa que querem trazer os seus capitais para o Brasil, não para explorar o nosso trabalho, mas para radicá-los em nosso território e assim contribuir para o enriquecimento e o bem-estar de todos os brasileiros⁴².

O que ocorreu, na transição do Governo Vargas para o Governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento. Conforme vimos, modificaram-se os atos das estratégias políticas de desenvolvimento: passou-se das formulações e decisões que se orientavam no sentido de criar um sistema econômico de tipo nacional para as formulações e decisões que se orientavam no sentido de desenvolver um sistema capitalista de tipo associado. No primeiro caso, pretendia-se superar a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre a política econômica. No segundo, procurou-se realizar o desenvolvimento econômico por meio da reelaboração das condições de dependência. Nesse sentido é que à mudança da direção e do sentido da política econômica governamental corresponde a metamorfose interna da ideologia desenvolvimentista. Em termos sintéticos, este era o percurso ideológico inerente ao pensamento representado por Vargas: a industrialização seria o caminho mais curto para a criação de um capitalismo nacional. No pensamento representado por Kubitschek, por outro lado, o percurso ideológico era o seguinte: a industrialização somente seria possível no contexto da interdependência e associação. Nos dois casos, o problema crucial era o modo pelo qual de-

⁴¹ Presidente Juscelino Kubitschek, Ministro Clóvis Salgado, Maj. Adyr Maya, Prof. Roland Corbister, *Discursos*, citada, pp. 47-48.

⁴² *Ibidem*, p. 55.

veriam evoluir as relações entre o subsistema econômico brasileiro e o sistema capitalista mundial. Assim, Vargas procurou compatibilizar ideologia nacionalista e política econômica de tipo nacionalista. Kubitschek, por seu lado, realizou o seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista.

É importante reconhecer, entretanto, que essas duas estratégias políticas de desenvolvimento econômico faziam parte da configuração político-econômica brasileira, tanto na época de Vargas como na de Kubitschek. Como o Brasil nunca se livrou das condições de dependência econômica, conforme revela toda a sua história, as condições de dependência sempre foram dominantes; isto é, determinantes. É verdade que as relações de tipo imperialista (externas) e as relações de dependência (internas) modificaram-se em várias ocasiões.

De fato, com as várias crises do capitalismo mundial, e com o desenvolvimento das forças produtivas e políticas internas, houve diversas ocasiões em que se criaram novas condições e perspectivas econômicas e políticas. Foi nessas épocas que surgiram novas possibilidades de emancipação das decisões sobre política econômica e a dinamização da economia nacional. As políticas econômicas de Vargas, tanto nos anos 1930-45 como nos anos 1951-54, exprimiam essa tendência e possibilidade. Pode-se mesmo dizer que não havia uma consciência política das reais perspectivas então abertas. De qualquer forma, no entanto, muitas formulações e realizações da política econômica dos dois Governos de Vargas revelavam alguma intenção, além de possibilidades, de criação de um sistema econômico de tipo capitalismo nacional. Isto é, um capitalismo cujos centros de decisão estariam livres das determinações exclusivas ou preponderantes da dependência estrutural. Note-se que o problema crucial era emancipar as decisões sobre a política econômica, sem eliminar a participação do capital e da tecnologia estrangeiros na economia do País.

Entretanto, os dois Governos de Vargas e os seus esquemas políticos de sustentação sucumbiram à contradição entre as estruturas de dependência (constituídas historicamente) e o processo de amadurecimento do Estado Nacional. E o Governo de Kubitschek também esteve permeado por essa mesma contradição, com a diferença de que o seu compromisso

nacionalista era apenas e exclusivamente ideológico e tático. Era muito mais uma concessão às forças políticas com as quais Kubitschek teve de jogar (PTB, PCB e PSD), devido às contingências do processo político. Além do mais, o nacionalismo dessas forças políticas era principalmente ideológico, pois que não correspondia a uma visão mais clara das possibilidades reais da economia brasileira. Também para essas forças o nacionalismo era muito mais uma retórica política; não se fundava numa interpretação de tipo científico da realidade nacional.

Nessas condições, a contradição entre a ideologia nacionalista e a política econômica internacionalizante não se tornou aguda. Não se desenvolveu, porque as forças políticas nacionalistas não haviam elaborado uma interpretação objetiva das condições e possibilidades da economia brasileira, enquanto a economia nacional. E não se desenvolveu, ainda, porque a política econômica ditada pelas estruturas de dependência e as relações de tipo imperialista estavam produzindo um surto notável de desenvolvimento econômico. Mais que isso, vários setores da burguesia industrial brasileira, além da classe média e do próprio proletariado estavam se beneficiando com a expansão econômica provocada pela execução do Programa de Metas. Esses eram os motivos por que Juscelino Kubitschek de Oliveira pôde conciliar as duas entidades antagonônicas do seu governo: a ideologia nacionalista e a política econômica destinada a acelerar o desenvolvimento, com a internacionalização dos novos setores econômicos⁴³.

⁴³ Outros aspectos da relação entre nacionalismo e desenvolvimento foram discutidos pelos seguintes autores: Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, citada; do mesmo autor: *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1962; Frank Bonilla, "A National Ideology for Development: Brazil", in K. H. Silvert (Editor), *Expectant Peoples: Nationalism and Development*, Vintage Books, 1967, chapter 7; Octavio Ianni, *Estado e Capitalismo*, citada; Michel Debrun, "Nationalisme et Politiques du Développement au Brésil", *Sociologie du Travail*, Aux Éditions du Seuil, Paris, 1965 (tiré à part); Fernando Henrique Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, Difusão Européia do Livro, S. Paulo, 1964; Luciano Martins, *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento (Introdução à Crise Brasileira)*, Editora Saga, Rio

de Janeiro, 1968; Nathaniel H. Leff, *Economic Policy-Making and Development in Brazil 1947-1964*, John Wiley & Sons, New York, 1968; L. C. Bresser Pereira, *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1967*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968; Celso Láfer, "O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)", capítulo do livro organizado por Betty Mindlin Láfer, *Planejamento no Brasil*, Editora Perspectiva, S. Paulo, 1970; Celso Láfer, *The Planning Process in the Political System in Brazil* (Study of Kubitschek's Target Plan, 1956-1961), Cornell University, Latin American Studies Program, Dissertation Series, n° 16, Ithaca, New York, June 1970.

VI

Estado e Economia
na Crise
da Democracia

(1961-1964)

1. A CRISE DO PODER

Os anos de 1961-64 foram particularmente importantes, no que diz respeito às relações entre o Estado e a economia do País. Justamente por serem anos de crise, durante esse período tornaram-se mais evidentes, ou manifestaram-se de modo mais claro, alguns problemas cruciais, gerados com o tipo de desenvolvimento econômico ocorrido no Brasil. As flutuações das políticas econômicas dos governos dessa época, quanto aos seus objetivos e tentativas de execução, revelaram boa parte dos dilemas básicos com os quais se defrontava a sociedade brasileira de então¹.

¹ Após o término do mandato presidencial de Juscelino Kubitschek de Oliveira, exerceram a Presidência da República: Jânio Quadros, de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961; Ranieri Mazzilli, de 25 de agosto a 7 de outubro de 1961; e João Goulart, de 7 de outubro de 1961 a 1 de abril de 1964. Em abril desse ano, assumiu a Presidência o Mal. Humberto de Alencar Castello Branco.

Neste capítulo, examinaremos apenas as políticas econômicas dos Governos Jânio Quadros e João Goulart.

Nos anos de 1961-64, pois, a crise brasileira tornou-se bastante grave, tanto política como economicamente. É verdade que esses dois níveis estavam quase sempre conjugados; ou influenciavam-se reciprocamente. Mas cada um adquiria significação especial, conforme o contexto global em que ocorria.

Quanto à crise econômica, manifestou-se da seguinte forma: reduziu-se o índice de investimentos, diminuiu a entrada de capital externo, caiu a taxa de lucro e agravou-se a inflação. Pode-se mesmo dizer que nesses anos a inflação transformou-se no problema central da economia do País; deixou de ser apenas uma técnica de "confisco salarial" (poupança monetária forçada) e passou a funcionar como inflação de custos.

Além disso, em consequência do término da "etapa de substituição de importações", os governantes estavam tentando propor novos programas de desenvolvimento. Entretanto, devido às dificuldades políticas e econômicas inerentes à formulação e execução de um novo programa de desenvolvimento, o Governo João Goulart, por exemplo, reiniciou o debate acerca das reformas de base. Uma das dificuldades encontradas para a proposição do novo programa de desenvolvimento estava na opção política subjacente a qualquer política econômica governamental. O governo deveria optar, ainda que de modo implícito, por uma das duas estratégias políticas de desenvolvimento: favorecer a expansão do capitalismo nacional ou acelerar a internacionalização, como meio de promover os investimentos indispensáveis a uma nova expansão econômica. Mas as condições políticas da época, nos termos da "democracia representativa" então em vigor, não possibilitavam uma decisão clara; nem permitiam mais uma atitude ambígua, como transpirava das atuações reais do governo. Em outros termos, neste nível de cogitações, pode-se afirmar que os Governos de Jânio Quadros (janeiro-agosto de 1961) e João Goulart (novembro de 1961-abril de 1964) não estavam em condições de resolver as contradições herdadas do Governo Kubitschek. Já não havia mais condições políticas e econômicas para a conciliação entre ideologia nacionalista e capitalismo nacional ou entre ideologia nacionalista e capita-

lismo associado (ou dependente). Além disso, as contradições entre as classes sociais, tanto na cidade como no campo, haviam-se aguçado. Essa foi uma época de intensa políticação e organização política das massas camponesas, principalmente no Nordeste².

Em síntese, a análise das políticas econômicas adotadas nos anos de 1961-64 revela desde logo intensas flutuações e ambigüidades. Tanto no Governo Quadros como no Governo Goulart a política econômica não chegou a configurar-se como um sistema de diretrizes coerentes. A sucessão e multiplicitude das medidas adotadas revelavam que os problemas estavam se multiplicando numa escala tão acelerada que o poder público não era capaz de lhes fazer face; ou os acompanhava com atraso.

Observadas em sua sucessão, as medidas de política econômica assumidas no triênio passado não definem com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções. Acumulam-se e anulam-se providências servidoras a distintos objetivos. Nenhum esquema proposto tem vida longa. Em meses, cede lugar a outro. Tudo se passa como se o controle da política econômica tivesse sido perdido e ela se encontrasse com rumos indefinidos. Seja devido à problemática atravessada pela economia, seja devido à instabilidade político-institucional, as medidas apresentadas têm sido de caráter transitório e instável. A política econômica se debate sem lograr definir sua personalidade³.

Essa "descaracterização" das políticas econômicas adotadas nos anos de 1961-64 era ainda mais evidente porque sucediam à política econômica governamental adotada nos anos de 1956-60, quando o Governo Kubitschek parecia con-

² Francisco Julião, *Que São as Ligas Camponesas?*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1962; M. Vinhas, *Problemas Agrário-Camponeses do Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968; Calo Prado Jr., José Medina Echeverría, Moacyr Paixão, Ruy Miller Paiva e Marcelo Averbug, *A Agricultura Subdesenvolvida*, Editora Vozes Limitada, Petrópolis, 1969; Octavio Ianni, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968, esp. cap. VI (Política de Massas no Campo).

³ Carlos Lessa, *15 Anos de Política Econômica no Brasil*, citada pp. 109-110.