

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RICARDO EMMEL BÖCK**

**ASCENSÃO E CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO: UM  
PACTO ECONÔMICO-POLÍTICO?**

**Porto Alegre**

**2013**

**RICARDO EMMEL BÖCK**

**ASCENSÃO E CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO: UM  
PACTO ECONÔMICO-POLÍTICO?**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

**Porto Alegre**

**2013**

**RICARDO EMMEL BÖCK**

**ASCENSÃO E CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO: UM  
PACTO ECONÔMICO-POLÍTICO?**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em Porto Alegre, 01 de julho de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
UFRGS

A meus pais, pela força de caráter e total dedicação.  
A meus irmãos, por me ensinarem o significado de generosidade.  
A meus avós: infinita sabedoria e constante presença.  
A meus amigos, pela alegria do viver.  
A minha namorada, pelo companheirismo e compreensão.  
À vida, pela oportunidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a todos os professores da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que com seu empenho e trabalho propiciam, dia-a-dia, a maturação e o crescimento intelectual dos alunos. A diversidade de ideias e pensamentos é de fundamental importância para a formação dos estudantes. Em especial, gostaria de agradecer ao professor Ronaldo Herrlein Jr. por ter me auxiliado e estar sempre disponível neste trabalho, bem como ter despertado as amplas possibilidades de interpretação que esta ciência disponibiliza.

Gostaria de agradecer também a todos os colegas de trabalho e amigos que fiz na SECCIONAL-14 da CAGE dentro da Secretaria da Fazenda, na Unidade de Crédito do Banrisul e no Departamento de Controle Financeiro do BRDE. Por todos carrego grande estima, pois sempre foram companheiros e quando necessitei foram flexíveis para com minhas atividades acadêmicas.

Aos amigos reconhecidos, por estarem presentes e – apesar das tentações da diversão irrestrita – serem enfáticos para que eu continuasse na luta.

Aos familiares pela base e suporte sempre firmes, nunca vacilantes.

*Hoje você é quem manda  
Falou, tá falado  
Não tem discussão  
A minha gente hoje anda  
Falando de lado  
E olhando pro chão, viu  
Você que inventou esse estado  
E inventou de inventar  
Toda a escuridão  
Você que inventou o pecado  
Esqueceu-se de inventar  
O perdão*

**Chico Buarque**, Apesar de você.

*Chegou a hora dessa gente bronzeada mostrar seu  
valor*

**Novos Baianos**, Brasil Pandeiro.

*É você se olhar no espelho se sentir um  
grandessíssimo idiota, saber que é humano, ridículo,  
limitado que só usa dez por cento de sua cabeça  
animal. E você ainda acredita que é um doutor,  
padre ou policial que está contribuindo com sua  
parte para o nosso belo quadro social*

**Raul Seixas**, Ouro de Tolo.

## RESUMO

Este trabalho apresenta, de maneira geral, uma releitura histórica dos principais acontecimentos econômicos e políticos do Brasil dentre os anos de 1930 a 1980. Este recorte cronológico busca evidenciar as profundas transformações pelas quais passou a sociedade brasileira neste período, quando a concepção e execução de políticas econômicas, governo após governo, foram essencialmente voltadas ao desenvolvimento econômico do país, sendo comumente denominado *desenvolvimentismo*. Os caminhos escolhidos ao longo do percurso modificaram a própria maneira como Estado e economia se relacionaram. Os resultados destas escolhas nem sempre foram os esperados, o que levou o “modelo” a seu fim.

**Palavras-chave:** Desenvolvimentismo. Brasil. Estado. Transformação. Política.

## **ABSTRACT**

This paper presents, in a general way, a rereading of the historic main economic and political events in Brazil from the years 1930 to 1980. This chronological cut seeks to demonstrate the profound transformations undergone by Brazilian society in this period, when the conception and the implementation of economic policies, government after government were mainly focused on the economic development of the country, commonly named developmentalism. The chosen paths along the way changed the manner in which state and economy were related. The results of these choices were not always as expected, leading the "model" to an end.

**Keywords:** Developmentalism. Brazil. State. Transformation. Politics.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balança Comercial 1950-1954 (US\$ milhões).....	35
Tabela 2 – Distribuição Setorial do Valor Bruto Adicionado e da Mão-de-Obra no Brasil....	43
Tabela 3 – Plano de Metas, Previsão e Resultados, 1957-1961.....	44
Tabela 4 – Carga Tributária Bruta (1963-1966).....	53
Tabela 5 – Preços e Produto Interno (Variação Anual).....	60
Tabela 6 – Balança Comercial 1973-1974 (US\$ milhões).....	62
Tabela 7 – Balança Comercial 1974-1978 (US\$ milhões).....	64

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	– Aliança Renovadora Nacional
BB	– Banco do Brasil
BCB	– Banco Central do Brasil
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	– Banco Nacional da Habitação
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIP	– Controle Interministerial de Preços
CMN	– Conselho Monetário Nacional
CREAI	– Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
DASP	– Departamento Administrativo do Setor Público
EXIMBANK	– Export-Import Bank of the United States
FMI	– Fundo Monetário Internacional
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IOF	– Imposto sobre Operações Financeiras
IRPF	– Imposto sobre a Renda da Pessoa Física
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
I PND	– Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento
PAEG	– Programa de Ação Estratégica do Governo
PASEP	– Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PED	– Programa Estratégico do Governo
PEM	– Programa de Estabilização Monetária
PIS	– Programa de Integração Social
PSD	– Partido Social Democrático
PSI	– Processo de Substituição de Importações
PTB	– Partido Trabalhista Brasileiro
II PND	– Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação
SUMOC	– Superintendência de Moeda e Crédito
UDN	– União Democrática Nacional
URSS	– União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
TN	– Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DESENVOLVIMENTISTA?</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Reorientação política, substituição de importações e crise cambial</b> .....	<b>16</b>
2.1.1	Política econômica de combate à crise e bases da industrialização .....	17
<b>2.2</b>	<b>Estado Novo, economia de guerra e rearranjo internacional</b> .....	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>CRESCIMENTO EM REGIME DEMOCRÁTICO E DEPENDÊNCIA EXTERNA</b> .....	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>A ilusão liberal: o governo Dutra</b> .....	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>A tentativa do nacional-desenvolvimentismo: o segundo governo Vargas</b> .....	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>O planejamento em ação: o governo de Juscelino Kubitschek</b> .....	<b>40</b>
<b>3.4</b>	<b>Instabilidade, sucessão e rompimento: os governos Jânio Quadros e João Goulart</b> .....	<b>45</b>
<b>4</b>	<b>REFORMAS ESTRUTURAIS, <i>BOOM</i> ECONÔMICO, SURTO DE INVESTIMENTOS E FUGA PARA FRENTE</b> .....	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>A contenção inflacionária e as reformas estruturais: o governo Castelo Branco</b>	<b>51</b>
<b>4.2</b>	<b>O milagre econômico: os governos Costa e Silva e Garrastazu Médici</b> .....	<b>55</b>
<b>4.3</b>	<b>O governo Geisel: distensão política e o II PND</b> .....	<b>61</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>66</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, tal qual ele existe hoje, é fruto de um processo histórico não-espontâneo e sim induzido. O mesmo pode-se dizer das estruturas econômicas, política e social atuais nas quais estamos inseridos diretamente. Estas transformações ocorreram de maneira concomitante a partir do momento em que se vislumbrou a necessidade de o Brasil autonomizar-se enquanto nação inserida num contexto global, de superar a estrita dependência econômica atrelada a monocultura agroexportadora, consolidar um forte mercado interno, melhorar as condições de vida da população como um todo; em suma, desenvolver-se.

Este contexto parte da consolidação de um ideário que se originou ao fim da segunda década do século XX, com Getúlio Vargas, e estendeu-se, grosso modo, até fins da década de 70 – com o II PND – no governo do general Ernesto Geisel. Neste período, as nuances do que se pode chamar de um “projeto desenvolvimentista para o Brasil” foram as mais diversas possíveis e carregaram em si especificidades atreladas não só a cada governante, mas também a sua base política sustentadora.

A partir de uma releitura histórica fundada numa revisão bibliográfica, este trabalho pretende esquematizar cronologicamente a evolução da relação Estado-economia no contexto brasileiro, suas ações e medidas, as formas de atuação frente às situações postas e verificar até que ponto podem ser delineadas, neste imbróglio, as contradições internas que acabaram por colaborar para a cisão deste projeto. Ainda, faz-se necessária não só uma análise crítica, embora sintética, dos acontecimentos referentes ao período, mas também colocá-los em perspectiva, a fim de que se possa vislumbrar como esta relação toma forma a partir da construção histórica que a define.

A emergência da liderança do Estado frente à economia alterou de forma profunda não só as relações entre o público e o privado, mas também a própria maneira de atuação deste Estado. Na criação e alteração de instituições, a instauração de decretos e no teor de discursos podem-se identificar ideias nacionalistas, favoráveis à indústria e pró-crescimento. As formas de atuação a fim de realizar estas propostas foram muitas: criação de estatais, fornecimento de crédito e subsídios, protecionismo tarifário, desvalorização cambial, endividamento externo; enfim, utilizou-se da mais variada gama de instrumentos a fim de atingir o objetivo capital: desenvolver o Brasil através de sua modernização industrial.

Tal desenvolvimento, culminando na alteração do 'centro dinâmico da economia', outrora agroexportador, para o mercado interno, acabou implicando também o êxodo rural e a consequente urbanização em massa e o assalariamento de trabalhadores. De outro lado, o surgimento desta classe trabalhadora foi consequência direta da capitalização da economia, aproximando-se muito mais de uma moderna economia de mercado do que de uma periferia supridora de bens primários, ainda que sempre tenha sido clara esta coexistência.

Posto isto, podemos deduzir que a mudança do centro dinâmico para o mercado interno e a alteração na matriz produtiva nacional não aconteceram por acaso, ao contrário, foram fruto de indução. O que significa que houve uma mudança também nas relações de poder que sustentaram a consolidação desta nova estrutura. Tudo isto implicou uma nova correlação de forças que, ao longo do tempo, foram ajustando-se às conjunturas e instaurando-se no aparato estatal de forma a fazer parte do mesmo – inclusive atuando ativamente na formulação e execução dos projetos definidos.

A aglomeração de interesses veio a complexificar o Estado, passando este a imprimir materialmente as necessidades, vontades, virtudes e vícios desta coalizão de forças.

Durante este período o Brasil viu florescer classes até então inexistentes ou inexpressivas, surgir um parque industrial amplo e complexo, atingir patamares históricos de crescimento econômico, tudo isto em meio à urbanização em massa e juntamente à criação de um abismo na distribuição da renda. Heranças, todas estas, que refletem claramente as decisões tomadas no momento passado.

Este trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução. A segunda trata do período que vai dos anos 1930 a 1945, desde a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República, sua política de enfrentamento a crise, as mudanças estruturais que se realizaram em virtude desta e a economia brasileira durante a segunda guerra mundial. A terceira abrange o período democrático, de fins de 1945 ao último dia de março de 1964, com a mudança na política econômica gestada pelo governo Dutra, o retorno de Getúlio como presidente e sua tentativa nacional-desenvolvimentista, passando pelos “anos dourados” de Juscelino Kubitschek e culminando com o golpe militar pondo em xeque o governo de João Goulart. A quarta e penúltima seção trata dos governos militares, à exceção do último, quando foram tomadas medidas austeras que visaram reformar a economia nacional, abrindo esteira para a realização do milagre econômico e os maciços investimentos do II PND. Na quinta e

última seção tecemos algumas considerações finais sobre tão rico período na história econômica nacional.

## 2 A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DESENVOLVIMENTISTA?

Dois fenômenos de natureza distinta em sinergia, um político e outro econômico, formataram mudanças estruturais que alteraram profundamente a sociedade brasileira. O primeiro, político, personificado em Getúlio Vargas; o segundo, econômico, materializado e denominado na literatura como Processo de Substituição de Importações.

Getúlio Vargas chegou à presidência do Brasil, em 1930, através de uma manobra política após a derrota nas urnas contra seu opositor Júlio Prestes. A situação política implodiu quando, dentro da política do café-com-leite, São Paulo – representado na presidência por Washington Luís – não abriu mão de ceder o cargo aos correligionários mineiros e indicou Júlio à presidência; nesta circunstância, uma coalizão política dissidente formada pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba encabeçou Getúlio Vargas e João Pessoa como candidatos a presidente e vice, respectivamente. Derrotada numa eleição em que apenas cinco por cento da população participou, a chapa denunciou o resultado da eleição “a cabresto” e com o apoio do exército<sup>1</sup> impediu a posse do candidato situacionista realizando o golpe no mês de outubro e instaurando o Governo Provisório, a 3 de novembro de 1930.

A ascensão de Vargas ao cargo máximo da política nacional iniciava modestamente a materialização de um projeto que, embora ainda incompleto e embrionário, viria a alterar completamente as bases sobre as quais se alicerçavam tanto a noção de Estado como de economia até então em voga no Brasil. No imbróglio político de sustentação do governo era possível visualizar uma gama distinta de interesses que seriam representados, como a nova burguesia industrial, os trabalhadores urbanos, o movimento tenentista e em segundo plano – e perdendo poder – as oligarquias rurais voltadas para mercado interno; no entanto, não se pode afirmar com clareza qual destas classes efetivamente ganhava poder e sim somente quem estava a perder: o latifúndio agroexportador, pois “[...] na prática Vargas adotou políticas econômicas que tenderam a favorecer a indústria.” (ABREU, 1990, p. 78). A formação deste pacto começava a delinear quais os setores da sociedade seriam atendidos pelas políticas a seguir adotadas, ainda que não de maneira excludente, uma vez que o ideário de Getúlio carregava a certeza de que se tornara insustentável o modelo de monocultura agroexportadora, haja vista a crise deflagrada externa e internamente, escancarando a

---

<sup>1</sup> Fato que marca o efetivo ingresso das Forças Armadas na política brasileira. (FONSECA, 2003, p. 37).

fragilidade e a dependência as quais estava exposto o Brasil, além de estar negligenciando a capacidade nacional de desenvolver-se com base numa produção mais ampla e heterogênea. Mesmo assim, não era crível ignorar a importância e a força da atividade agrícola, já que a produção da terra cabia suprir as necessidades de consumo das massas urbanas, um novo contingente em plena expansão, além de sustentar a basilar atividade de exportação.

Ainda quando presidente do estado do Rio Grande do Sul, Vargas trouxe à tona, na prática, ainda que de forma incipiente, a matriz formadora do pensamento desenvolvimentista ao unificar seu núcleo duro – nacionalismo, intervencionismo pró-crescimento e industrialização – ao positivismo (FONSECA, 2012a, p. 22-23) e assim firmar o Estado à frente da economia e da sociedade no intuito de levá-las ao progresso através de medidas conscientes, deliberadas. Conforme segue (FONSECA, 2012a, p. 45):

[...] foi no governo de Getúlio Vargas, ao assumir a Presidência do Rio Grande do Sul, em 1928, que o desenvolvimentismo pela primeira vez expressou-se de forma mais acabada. Nele as quatro vertentes formadoras do desenvolvimentismo apareceram associadas não só como propostas, mas como medidas que o governo começa a introduzir, configurando o embrião da nova relação entre Estado, economia e sociedade, ao sugerir que o primeiro deveria estar à frente das duas últimas, como forma de estimular seu desenvolvimento.

Esta conscientização floresce e ganha corpo a partir do momento em que o comportamento individual e descoordenado dos agentes privados demonstra-se uma das raízes da simples reprodução e perpetuação das condições vigentes na esfera econômica, não sendo capazes, assim, de realizar as transformações necessárias à modernização produtiva e ao progresso econômico e social pretendido por Getúlio. Abria-se espaço, então, para intervenções que visassem minorar os efeitos perversos de uma economia entregue somente ao sabor do mercado. Fato que também – posteriormente – virá a favorecer a mudança de ideias quanto ao orçamento público<sup>2</sup>, uma vez que não é possível ao Estado materializar tais objetivos sem recorrer a mecanismos de financiamento, como expansão do crédito e endividamento, quer sejam eles de origem interna ou externa. A junção e o fortalecimento desta relação público-privada tornam-se essenciais para que seja possível a formatação e a estruturação de um pacto com vistas menos imediatistas, focadas num horizonte de tempo mais longo – um projeto duradouro e consistente.

---

<sup>2</sup> O positivismo constituía uma ideologia alternativa ao liberalismo econômico. Ainda que intervencionista, desconsiderava a possibilidade de endividamento público, pregando as “finanças sadias” como um dos corolários de sua matriz ideológica. Cabe aqui ressaltar o pragmatismo de Getúlio Vargas quanto ao desenvolvimento econômico sendo preponderante a este corolário, o que representa uma ruptura. Assim – grosso modo – materializava-se algo novo, *sui generis*, o desenvolvimentismo (FONSECA, 2012a).



## 2.1 Reorientação política, substituição de importações e crise cambial

A instabilidade política e econômica no Brasil de 1930 colocava uma grande gama de interesses em jogo, e de forma acirrada, configurando também uma situação reflexa de um contexto internacional de crise, quando há maior nitidez sobre os movimentos e as relações de classe (FIORI, 1995b) e revelam-se as “[...] limitações estruturais da dependência econômica.” (IANNI, 1977, p. 59), abrindo possibilidades de novas configurações tanto na estrutura econômico-social quanto no próprio Estado, ainda que estas não possam ser tratadas como esferas dissociadas.

Neste contexto, convém assinalar os anos seguintes à eclosão da Revolução de 30 como a reorientação do Estado brasileiro, passando de oligárquico para burguês (IANNI, 1977, p. 13-14), com o consequente enfraquecimento das oligarquias regionais agroexportadoras e o fortalecimento político de contingentes urbanos como a incipiente burguesia comercial e industrial, a burocracia estatal e os trabalhadores urbanos.

A relativamente rápida adaptação do Estado diante desta nova coalizão de forças deve ser entendida como a ascensão de um ideário em construção (que via na monocultura agroexportadora a raiz da dependência brasileira frente aos grandes centros comerciais e financeiros internacionais, cabendo à diversificação produtiva suprimir esta condição) e não como proveniente de uma ruptura fugaz e repentina com as classes oligárquicas, pois estas não deixaram de fazer parte do jogo político bem como não viram suas propriedades ameaçadas<sup>3</sup>. Não só o ideário, mas a própria industrialização, a profissionalização do serviço público e também a urbanização encontravam-se em franca expansão. Fundamentalmente, esta é a expressão de uma nova sociedade urbana, em contraste com a arcaica sociedade rural. Assim, não causa estranheza quando a atuação estatal passa a ser concordante com esta nova base em detrimento de setores ligados ao mercado externo, pois “[...] os setores burgueses mais fortes, apoiados na força militar e em aliança com setores da classe média, passaram a controlar o poder político e a opinar sobre as decisões de política econômica.” (IANNI, 1977, p. 23). Na esteira desta influência, a conjuntura ensejava mudanças nas diretrizes de condução de tal política.

---

<sup>3</sup> A manutenção da estrutura fundiária pode ser vista como um elemento para abarcar a elite agrária na base de sustentação do governo, embora com menos poder político do que na República Velha.

### 2.1.1 Política econômica de enfrentamento à crise e bases da industrialização

Premido pela persistência da crise internacional deflagrada em 1929 e a superprodução do café, produto responsável por cerca de 80% da pauta exportadora – assim sendo o carro-chefe na obtenção de divisas em moeda forte, o governo passou a atuar no intuito de conter a oferta do produto no mercado para manter seu preço estável. Desta forma o que se pretendia era a manutenção da rentabilidade do setor cafeeiro, uma vez que a própria estrutura da economia brasileira era centrada nele. Ou seja, defender o café significava garantir o nível da atividade econômica. Quanto aos mecanismos utilizados para tanto, a literatura econômica é bastante expressiva e mostra pontos controversos, principalmente quanto ao tipo de intervenção adotada. A interpretação clássica é a de Celso Furtado, para quem a política de defesa do café foi anticíclica, recorrendo à expansão creditícia a fim de manter os estoques fora do mercado – ocasionando déficit público; posteriormente, esta apreciação foi contestada por Carlos Peláez, afirmando que uma política pró-cíclica de financiamento dos estoques aconteceu através da elevação de tributos de exportação sobre o café (FONSECA, 2003). Sem nos fixar numa ou noutra visão, é necessário reconhecer que ambas as medidas foram tomadas e que, num somatório, estas interpretações auxiliam-nos a vislumbrar os movimentos internos da economia brasileira no período.

A crise internacional atingiu a economia brasileira diretamente no balanço de pagamentos, pois a abrupta queda nos preços de exportáveis não foi acompanhada por um aumento na quantidade exportada, configurando uma queda no saldo do balanço de pagamentos e a conseqüente redução no estoque de divisas. Buscando solver este impasse no mercado cambial foi reintroduzido o monopólio do câmbio ao Banco do Brasil, em 1931, e introduzida uma escala de prioridades nas importações, com preferências ao pagamento da dívida externa e a compra de bens de capital e insumos produtivos. Ao acessar estas divisas, o setor industrial era amplamente beneficiado já que a produção de mercadorias para mercado interno era impulsionada, pois a dificuldade na obtenção de produtos no mercado externo – devido à escassez – somada à decrescente capacidade de importar e o controle de importações praticado pelo governo também configuravam empecilhos à continuidade e à expansão do fluxo brasileiro no comércio internacional. A combinação destes elementos favoreceu inversões produtivas nos setores direcionados ao mercado interno em detrimento dos voltados à economia externa. Segundo Furtado (2009, p. 278):

[...] mantendo-se elevado o nível da procura e represando-se uma maior parte dessa procura dentro do país, através do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, na maioria dos casos, e em alguns aumentar, sua taxa de rentabilidade. Esse aumento da taxa de rentabilidade se fazia concomitantemente com a queda dos lucros no setor ligado ao mercado externo.

Assim, nas palavras do próprio Furtado, houve o deslocamento do centro dinâmico<sup>4</sup> da economia brasileira, outrora direcionado ao mercado externo e a partir de então reorientado a seu âmbito interno. E esta reorientação era propulsão pela indústria de transformação, iniciando um ciclo de expansão endógeno. No entanto, Furtado interpreta “[...] a recuperação da economia brasileira [...]” derivada da “[...] política de fomento seguida inconscientemente no país e que era subproduto da defesa dos interesses cafeeiros.” (FURTADO, 2009, p. 272-273). O que para Fonseca (2012b, p. 159) é limitado, pois ao:

[...] centrar sua análise nas políticas instrumentais – aqui definidas como fundamentalmente as políticas monetária, cambial e fiscal –, as quais possuem uma lógica própria inerente a políticas de estabilização, Furtado acabou por entender o crescimento da indústria como consequência não intencional da política de valorização do café e de manutenção da renda nominal do setor [...]

Num somatório, este propõe incorporar a análise das modificações e criações institucionais do período a fim de “[...] que sejam empiricamente reveladas intenções, planos e projetos, porquanto em geral resultam de atos deliberados, que precisam ser materialmente expressos [...]” (FONSECA, 2012b, p. 160). Esta abordagem nos parece mais convincente porque mais completa, a ela retornaremos logo adiante.

Na medida em que a economia brasileira recuperava-se capitaneada pelo setor industrial, configurava-se o que a literatura econômica denomina Processo de Substituição de Importações<sup>5</sup>. Este processo alterava qualitativamente os bens importados, partindo de bens de baixo conteúdo tecnológico até bens de tecnologia mais avançada, e não se deu de maneira excludente (TAVARES, 1983), acontecendo de forma simultânea em todos os setores da economia. Portanto, a variável que ditava a dinâmica econômica deixara de ser a exportação, passando a ser o investimento interno autônomo, tanto público como privado. Este, ao produzir efeitos de encadeamento mais profundos, reorganizava a própria estrutura econômica, centrando-a na dinâmica do setor industrial. No mesmo sentido, a importação perdia importância no fornecimento de bens de consumo não duráveis, primeiramente, uma vez que a produção interna capacitava-se a ampliar sua oferta. Porém, cabe assinalar o

<sup>4</sup> FURTADO, Celso M. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

<sup>5</sup> Utilizaremos esta denominação para designar o modelo de desenvolvimento adotado, quando a economia passa a internalizar a produção de bens outrora importados centrando no setor industrial a dinâmica econômica.

estrangulamento externo como constante limitador do processo, pois a necessidade de importar insumos à produção e bens de capital não produzidos internamente ditava a tônica do processo. Daí deriva a conceituação de Tavares (1983, p. 36), pela qual o estrangulamento externo poderia assumir duas características distintas: absoluto, quando a capacidade de importar fosse estancada ou declinante; relativo, quando a capacidade de importar crescesse em ritmo inferior ao crescimento do produto. Este estrangulamento deve ser visto como uma das razões pela qual a política cambial adquiria tons veementemente intervencionistas a fim de facilitar a importação de insumos produtivos, sem os quais estaria comprometido o crescimento industrial ancorado no processo substitutivo.

Mesmo sob o peso destes argumentos, não se pode considerar a variável externa como razão unívoca para a produção industrial ter despontado. O montante de capital introduzido em indústrias naturais, inicialmente, infraestrutura de exportações e na indústria substitutiva de importações foi de suma relevância para ensejar uma diversificação produtiva que ao mesmo tempo diminuísse a suscetibilidade na balança comercial (DEAN<sup>6</sup>, 1971 *apud* ABREU, 1990, p. 78). Apesar de a crise externa ter sido de fundamental importância, ao deflagrar as limitações do modelo agroexportador, deve-se ter em conta que já havia inversões produtivas com o excedente obtido através do café para outros setores econômicos (CARDOSO DE MELLO, 1982). O algodão é um claro exemplo disto, uma vez que a instabilidade e a queda da rentabilidade no setor cafeeiro, já desde a República Velha, redirecionaram investimentos àquele produto. Também se deve ter em conta que havia capacidade ociosa na indústria, que diante de lacunas no mercado veio a ocupar este espaço realizando a produção.

Assim, as pré-condições preconizadas por Cano (2012, p. 124) para a consolidação do setor secundário materializaram-se, ainda que de forma não acabada. São elas:

[...] existência prévia de implantação industrial [...] para atender tanto a demanda interna [...] como a fração decorrente da recuperação e expansão da renda e do emprego; divisas [...] para pagar importações essenciais de insumos e equipamentos; *vontade política*, explicitada por um Estado nacional atuante e indutor do setor privado; quanto mais profunda for a crise, menores restrições internas[...] fortalecendo o apoio político necessário; quanto mais profunda e longa for a crise externa, tanto melhor [...], haja vista que os *imperialismos* estarão muito ocupados com suas próprias economias, dando-nos maior grau de liberdade (grifos do autor).

---

<sup>6</sup> DEAN, W. **A industrialização de São Paulo (1880-1945)**. São Paulo: Difel, 1971.

Como a crise foi irrompida externamente, a percepção de que eram necessárias soluções nacionais para o problema brasileiro formataram o fortalecimento de uma ideologia nacionalista, colaborando para o apoio político às medidas adotadas. Isto ocorreu, segundo Ianni (1977, p. 59), através de:

[...] clarificação da consciência social e política dos diferentes grupos e classes sociais [...] acelerada pelas transformações estruturais que estavam ocorrendo na sociedade brasileira. [...] Esse foi o contexto histórico em que o nacionalismo, em sentido lato, passou a ser um componente mais explícito do universo sócio-cultural, político e econômico.

Cabe ainda ressaltar algumas instituições do período para, dentro do argumento de Fonseca (2012b), evidenciar a intenção governamental através das medidas adotadas e de suas efetivas realizações, bem como seu sentido mais amplo. Em 1930 – logo após a ascensão do governo provisório – foi instituído o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio objetivando incorporar os trabalhadores assalariados urbanos através do atrelamento das organizações sindicais à política conciliatória do governo, buscando mediar as conflituosas relações entre capital e trabalho. Outros órgãos como o Conselho Nacional do Café<sup>7</sup>, o Instituto do Cacau da Bahia<sup>8</sup> (1931) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933) denotam o esforço no sentido de fomentar a diversidade nas culturas de exportação. Ministério da Educação e Saúde, em 1932, no intuito de ampliar a oferta de saúde pública e de cursos técnicos – já que a educação superior formal era mais voltada à formação de bacharéis em humanidades. Em 1934, após a promulgação da nova Constituição Federal, o Conselho Federal do Comércio Exterior, orientado a fim de realizar estudos e propor soluções técnicas através de um corpo profissionalizado formado por técnicos, empresários e funcionários públicos (IANNI, 1977, p. 25), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a fim de sistematizar informações e realizar estudos. Também no mesmo ano: Plano Geral de Viação Nacional, voltado à infraestrutura de transportes; Instituto de Biologia Animal, Código de Minas, Código de Águas, que – dentro da lógica nacionalista da nova Constituição – estabelecia a necessidade de autorização federal prévia à exploração privada de jazidas minerais e quedas d’água, sinalizando a estatização de fontes energéticas julgadas essenciais à defesa do país, conforme o artigo 118º: “As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou

---

<sup>7</sup> Substituído pelo Departamento Nacional do Café, em 1933, após a eclosão e derrota – por parte da oligarquia cafeeira paulista – da Revolução Constitucionalista de 1932. Reafirmando a manutenção da política nacional de intervenção no café.

<sup>8</sup> Mesmo sendo regional estava atrelado aos interesses nacionais.

aproveitamento industrial.” (BRASIL, 1934). E o respectivo § 1º: “As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros.” (BRASIL, 1934).

Outro aspecto relevante da política econômica foi a reforma tributária protecionista de 1934, que majorava em aproximadamente 15% os impostos sobre importados; esta medida, na prática, acabou tendo eficácia reduzida em virtude da desvalorização cambial, em 1935, ter sido discriminatoriamente preponderante no que diz respeito à proteção industrial, embora tivesse significado político relevante (FONSECA, 2012b, p. 170). Também o acordo bilateral Brasil-Estados Unidos, estabelecido em 1935<sup>9</sup>, no qual foi estabelecida desoneração tributária sobre produtos de origem brasileira em contrapartida à redução tributária na importação de uma lista de produtos fabricados em solo estado-unidense, principalmente bens de consumo duráveis (ABREU, 1990, p. 86-87). Ambas as medidas denotam amplo favorecimento à indústria nacional, que em decorrência apresentava expressiva taxa de expansão – acima de 11% entre os anos de 1934 e 1937 – enquanto o produto nacional cresceu a 6,5% ao ano a despeito de o produto agropecuário ter tido um módico crescimento (ABREU, 1990, p. 85).

A natureza deste intervencionismo governamental caracterizava-se por ser a solidificação de uma estrutura centrada numa governança capacitada para mediar conflitos, e assim harmonizar as relações sociais de maneira que estas não fossem um empecilho às realizações pretendidas e à estabilidade política, ainda que a eleição de 1934 tenha sido indireta<sup>10</sup>. Também sistematizar, fomentar e controlar a produção de modo a não comprometer a atividade econômica. Estes dois aspectos aos quais foi despendida especial atenção não foram fortuitos, havia não só pleno conhecimento de que a economia e a política se entrelaçavam como transparente usufruto desta relação. A legitimação de Vargas no poder carecia de resultados concretos, que demonstrassem ao povo real interesse e anseios de mudança à situação de relativo atraso a qual se encontrava o Brasil, pois pela primeira vez na

---

<sup>9</sup> Após um ano bloqueado na Câmara dos Deputados, por pressão dos industriais, somente seria ratificado após intervenção direta de Getúlio Vargas.

<sup>10</sup> Na Constituição de 1934, quando de sua promulgação, fora imediatamente definida eleição indireta – que elegeu Getúlio Vargas para mais quatro anos frente à presidência, sem possibilidade de reeleição. Fato não consumado, pois com o golpe do Estado Novo, em 1937, Getúlio consolidou-se no posto máximo da política brasileira até ser deposto em 1945.

história política nacional um presidente buscava legitimidade política na classe trabalhadora, ainda que vinculado e sustentado pelas demais classes no poder.

Num sentido amplo, as medidas adotadas mostram que a diversificação produtiva e o redirecionamento ao mercado interno – calcados essencialmente no aprimoramento da dinâmica industrial – demonstravam-se uma saída viável à dificuldade imposta pela conjuntura, pois estas medidas não foram tomadas com base em estudos meticulosos e planejamento centralizado – no sentido estrito de planificação, sendo respostas a situações críticas que surgiam diante a conjuntura econômica e política, conforme a interpretação de Ianni (1977, p. 14-15 e p. 24):

Todavia, as medidas econômico-financeiras adotadas, as reformas político-administrativas realizadas e a própria reestruturação do aparelho estatal, não foram o resultado de um plano preestabelecido. E, muito menos, foram o resultado de um estudo objetivo e sistemático das reais condições preexistentes. O próprio desenrolar das soluções adotadas após 1930 mostra que o governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme eles apareciam no seu horizonte político, por injunção de interesses e pressões econômicos, políticos, sociais e militares. Às vezes as pressões e os interesses – principalmente econômicos e financeiros – eram de origem externa.

No conjunto, todavia, essas formulações e realizações mostram a estrutura e os sentidos da ação governamental. Ao mesmo tempo, revelam o contexto histórico e estrutural em que o Estado brasileiro se encontrava. Em particular, demonstram as possibilidades e condições de expansão do modo capitalista de produção, em um país dependente.

Entretanto, esta leitura parece desconsiderar que havia, sim, uma visão sobre os caminhos a serem perseguidos pelo Brasil, que Getúlio incorporara antes mesmo de assumir a presidência da República (FONSECA, 2012a). Esta certeza fica mais evidente quando, em meio à efervescência política, o surgimento de coalizões dissidentes e a bipolarização partidária leva Getúlio a realizar o golpe político instaurando a ditadura do Estado Novo.

## **2.2 Estado Novo, economia de guerra e rearranjo internacional**

A outorga da Constituição de 1937, instaurando a ditadura do Estado Novo, marca um contexto de polarização política e o fortalecimento do nacionalismo, claramente marcados na letra constitucional. O crescimento de movimentos como a Ação Integralista Brasileira – AIB, de vertente fascista, e a Aliança Nacional Libertadora – ANL, movimento comunista propositor de reformas econômico-sociais amplas, balizavam novas discussões sobre os caminhos a serem seguidos pela sociedade brasileira. Assim, a intervenção direta através do

golpe – firmado no argumento de defesa do “perigo comunista” e da possibilidade de irradiação de movimentos extremistas – acabou por reverter a descentralização federativa ao centralizar as decisões na esfera federal, nomeando interventores da confiança de Getúlio Vargas para os estados da federação (BRASIL, Artigo 9º, 1937), fechando o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas estaduais e municipais. Também sinalizava a maior possibilidade de intervenção governamental em setores estratégicos para a defesa nacional, inclusive através da participação direta do Estado – marcando um período no qual o governo, além de mediador, passaria também a ser provedor de bens e serviços (ABREU, 1990, p. 91).

Em concordância a estas mudanças a política econômica externa ensejava alterações, pois se contradizia a necessidade de maiores investimentos em infraestrutura e em indústrias de base frente à imposição de vultosas amortizações do passivo externo. Portanto, ao decretar a moratória da dívida externa, liberavam-se recursos à importação e à execução de projetos constrangidos pela escassez de recursos financeiros (além de despertar a simpatia da ala conservadora – como os militares e os integralistas). Ao mesmo tempo, a reintrodução do monopólio cambial a uma taxa única desvalorizada, buscava, além de resolver a crise cambial, equacionar a queda de receita fiscal esperada em virtude do abandono parcial da política de defesa do café, ao estabelecer um imposto de 3% sobre as operações cambiais (CORSI, 2012, p. 231). Associado ao controle cambial, a continuidade do controle de importações – agora priorizando as compras governamentais e as importações essenciais – configuraram os principais instrumentos de política econômica comercial, embora, na prática, a redução na quantidade importada tenha sido mais influenciada pelo controle do que pela discriminação na base da essencialidade (ABREU, 1990, p. 91).

A desarticulação da economia mundial, irrompida com o acirramento do conflito de interesses na política internacional e a recessão nos Estados Unidos, foram os grandes responsáveis pela queda abrupta de fluxos de capitais a nível internacional. Ao Brasil, esta queda significou uma redução no valor das exportações e do afluxo de capitais proveniente daquela nação. As trocas em mercado aberto foram restringindo-se a acordos bilaterais, com intenso uso de protecionismo, em virtude, ainda que não exclusivamente, da queda do padrão-ouro – elemento integrador e balizador das trocas a nível global. Isto abriu espaço para saídas nacionais à crise, haja vista a preocupação com a profundidade dos desdobramentos – que poderiam significar rompimento tanto de relações políticas como comerciais, criando-se espaço para maior intervencionismo por parte dos governos com autonomia para tanto (CORSI, 2012, p. 221-223). Ou seja, não foi exclusividade brasileira a situação econômica



global impor condições desfavoráveis no que tange a questão externa; ao contrário, a reorientação de políticas para o mercado interno foi uma tônica comum a todos os países premidos à incerteza inerente à correlação de forças na esfera internacional.

No caso brasileiro, a vulnerabilidade externa impôs a necessidade de repensar-se a política exterior à luz do desenvolvimento industrial: assunto de primeira ordem; ainda a somarem-se as pressões políticas por parte dos Estados Unidos para que se assumisse o papel de potência regional<sup>11</sup> na América Latina – o que aos olhos nacionais passava obrigatoriamente pelo fortalecimento econômico a redução de sua dependência das potências internacionais. Portanto, a industrialização era defendida com mais veemência por distintos setores da burocracia e amplas lideranças da burguesia industrial, pois a necessidade de expansão da infraestrutura (indústrias de base, transportes) e a obtenção de bens de capital, fundamentais ao desenvolvimento industrial, eram carentes de uma ação estatal bem definida – o que iniciava a tomar forma. Através de algumas medidas e instituições criadas buscou-se atingir os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira como a expansão do financiamento a longo prazo, por intermédio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), em 1937; elaborar projetos, realizar estudos e direcionar pareceres sobre as políticas setoriais cabia ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, também criado no mesmo ano; contratar funcionários públicos por meio de concurso público passou a ser encargo do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), criado em 1938; a exploração de recursos naturais com o Conselho Nacional do Petróleo, em 1938, o Conselho de Águas e Energia Elétrica, em 1939, a Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, a Companhia do Vale do Rio Doce, em 1942, a Companhia Nacional de Álcalis, em 1943, o direcionamento das indústrias de base e da modernização das forças armadas por meio do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional, de 1939; a Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC), já em 1945, para normatizar a moeda e o mercado financeiro, atuando como uma espécie de Banco Central. Estas realizações contribuíram fortemente para ampliar o escopo de atuação do Estado na área econômica, complexificando o setor público e conseqüentemente aumentando o poder de controle do Estado.

---

<sup>11</sup>O não alinhamento da Argentina à política externa estado-unidense favoreceu o fortalecimento de relações diplomáticas com o Brasil, a fim de que este desempenhasse papel de líder dentro do continente – de acordo com os interesses norte-americanos.

A adoção de uma política externa mais independente abriu caminho para a intensificação do comércio bilateral com a Alemanha, já em expansão desde 1934, através de marcos-compensatórios, moeda inconvertível utilizada apenas para compras desta nação. Apesar de representar uma forma restrita de comércio era de estimável valor, pois além de os manufaturados alemães serem de interesse brasileiro – principalmente no reaparelhamento das forças armadas – abria-se espaço para o escoamento da produção nacional não absorvida pelo mercado estado-unidense.

No entanto, a crescente dificuldade de financiamento com recursos internos, apesar da expansão do crédito de longo prazo com a CREAM, deflagrava a necessidade de se angariarem fundos externamente. Como a polarização do contexto internacional implicava o necessário alinhamento à nação provedora de recursos, e a Alemanha não parecia inclinada a abrir mão de seu projeto interno, foi enviada a solo americano a chamada Missão Aranha. Seu intuito era o de repactuar saldos comerciais atrasados, obter créditos para a formação de um Banco Central e para o financiamento de investimentos em indústrias de base como a siderurgia e a ampliação da infraestrutura de transportes. O não pagamento da dívida externa complicou a negociação de novos empréstimos, sendo o resultado da negociação bastante desfavorável para o Brasil, pois além da não obtenção da quantidade de recursos esperada, Osvaldo Aranha comprometeu-se ao retorno do pagamento da dívida externa e a liberalização da política cambial – o que, politicamente, significava uma tomada de posição ao lado dos Estados Unidos. Tal fato acabou por paralisar o governo, haja vista existir uma clara indefinição dentro da base de sustentação do governo sobre qual aliança seguir num mutante balanço de forças na esfera internacional (CORSI, 2012, p. 248). Esta precoce tomada de posição acabou por ditar o ritmo de interação entre as duas nações, com o Brasil condicionando seu apoio aos Estados Unidos em contrapartida de capital, tecnologia e armamentos. Em suma, significou, ao menos naquele momento, o abandono de uma tentativa de industrialização com recursos e autonomia próprios, minando a possibilidade de seguir caminho genuinamente nacional de desenvolvimento (CORSI, 2012, p. 251).

Em vigência, esta nova política cambial liberava 70% das reservas cambiais para o mercado livre e a importações, enquanto 30% deveriam ser vendidas ao Banco do Brasil à taxa oficial para o pagamento da dívida; ainda havia uma terceira taxa utilizada para a remessa de lucros e dividendos para o exterior, a livre-especial (ABREU, 1990, p. 93).

A eclosão da guerra imediatamente implicou a perda de mercados, consequentemente reduzindo o nível de exportações. Sua contraface foi a redução na capacidade de importar, já suficientemente restringida pela escassez de máquinas e insumos industriais comprometidos às econômicas de guerra (IANNI, 1977, p. 48). Esta situação de um lado favorecia a produção interna, de outro acabava por limitar a expansão produtiva. Esta dificuldade só foi superada a partir de 1941, quando foi negociado um acordo de suprimento de materiais estratégicos aos Estados Unidos, marcando uma reversão na situação externa brasileira. Assim, ampliou-se a quantidade exportada, passando inclusive a atender mercados antes não acessados, incrementando o saldo da balança comercial. Porém, cabe ressaltar que se configurou uma situação paradoxal, pois havia recursos para importar embora não fosse possível utilizá-los de forma a alavancar de forma plena a capacidade produtiva, em razão do racionamento por parte das economias em guerra. Este acúmulo de reservas reprimia a demanda, causando pressões inflacionárias também alavancadas pela adoção de políticas fiscal e monetária expansionistas.

Lançando mão de seus instrumentais, o governo recorria à emissão primária e à expansão creditícia a fim de suprir as necessidades de financiamento (ABREU, 1990, p. 94-95) tanto que uma de suas prioridades – a construção de uma empresa siderúrgica nacional de grande porte, fortemente defendida como de suma importância para a defesa e a reafirmação da força nacional, sendo intensas as tratativas com este fim – foi materializada neste período. Porém a decisão de atuação direta do Estado na construção da Siderúrgica de Volta Redonda partiu muito mais da dificuldade de angariar fundos externos – apesar do apoio explícito do governo estado-unidense – do que de um prévio plano governamental. De qualquer forma, vale ressaltar que o esforço brasileiro por financiamento foi feito no momento correto, quando era politicamente viável e ainda havia algum poder de barganha para se negociar com os Estados Unidos (IANNI, 1977, p. 32).

A eclosão do conflito armado redundou no redirecionamento das economias das nações envolvidas para economias de guerra. Assim, condicionou-se o alargamento de mercado para os aliados em diversos produtos, favorecendo a expansão das exportações brasileiras inclusive para mercados antes não atendidos. Isto incrementou significativamente o saldo da balança comercial, porém não houve contrapartida em importações ao mesmo nível. Tal fato deveu-se à restrição de fornecimento nos mercados americano e inglês, que correspondiam a aproximadamente 75% das exportações nacionais, devidamente comprometidos com o esforço bélico, escancarando a dependência frente aos Aliados. Mesmo

assim experimentou-se um crescimento industrial de 9,9% ao ano entre 1942 e 1945, ainda que o PIB não tenha acompanhado esta taxa, em virtude do fraco desempenho agrícola do período (ABREU, 1990, p. 94-95).

O governo continuava a fazer esforços no intuito de resolver problemas de abastecimento em virtude do conflito armado. Com este objetivo foi criada a Coordenação de Mobilização Econômica, que funcionava como uma espécie de superministério, atuando nas mais distintas frentes e identificando problemas e as principais demandas nacionais no período de guerra, buscando elaborar soluções práticas e tomando para si funções que eram executadas pelo Conselho Federal de Comércio Exterior. Também o I Congresso Brasileiro de Economia, em 1943, reuniu representantes dos mais distintos setores econômicos, técnicos, funcionários públicos, professores e inclusive o Presidente da República, a fim de que fossem elaboradas questões e soluções a fim de direcionar a política econômica do governo, quando se discutia a necessidade da intervenção estatal na economia, a fim de que se assegurassem condições para a realização da produção e a participação direta quando não houvesse interesse da iniciativa privada (IANNI, 1977, p. 51-54). Tal fato marca, explicitamente, a participação do empresariado na condução da política econômica.

De 1942 em diante as políticas econômicas instrumentais (fiscal, monetária, creditícia) foram progressivamente expansionistas e quando interpretadas junto ao crescimento industrial, ao acúmulo de reservas cambiais, à entrada de capitais privados estado-unidenses, às restrições nas importações e à expansão creditícia acabam por explicar as pressões inflacionárias desencadeadas logo em seguida (ABREU, 1990, p. 95).

O aumento dos preços de exportáveis acima dos preços domésticos configurou ganhos maiores ao setor exportador, porém somente para produtos específicos (demandados para economias de guerra) e não para a pauta exportadora como um todo (ABREU, 1990, p. 96). O comércio externo passou por momentos delicados ao fim da guerra, pois a política estado-unidense de garantia de preços a produtos primários exportados pelo Brasil declinou quando a necessidade de apoio político não mais passava pela esfera econômica. No entanto, esta repressão às exportações brasileiras por parte dos Estados Unidos foi contornada com a reaproximação brasileira ao Reino Unido, intensificando o comércio a partir de compras de gêneros alimentícios e algodão por parte deste, o que serviu para aliviar uma possível pressão no estoque de exportáveis – ainda que o pagamento fosse efetuado através de depósitos no

Banco da Inglaterra e somente pudesse ser utilizado para saldar dívidas na área de domínio esterlino (ABREU, 1990, p. 96-97).

Ainda assim, alguns acontecimentos internos favoreciam para que a base do regime interno periclitasse. A divisão dos industriais entre a liberalização da economia brasileira para o mercado internacional, sob o argumento de que a defesa artificial da indústria favorecia a ineficiência – tendo como artífice Eugênio Gudín, e a defesa da intervenção estatal e o planejamento econômico – ideias defendidas por Roberto Simonsen, e a manutenção do regime autoritário dentro da nação, enquanto se apoiava as nações democráticas na segunda guerra mundial, contradiziam-se e conflitavam-se. A vitória da proposta liberalizante e o fim do regime autoritário abriam novas perspectivas para a nação, numa janela de pós-guerra que parecia abrir infinitas possibilidades para o Brasil, principalmente pelo apoio dado aos Estados Unidos e às nações aliadas.

### **3 CRESCIMENTO EM REGIME DEMOCRÁTICO E DEPENDÊNCIA EXTERNA**

O período do pós-guerra é marcado pelos esforços de reconstrução das nações assoladas pelo conflito armado. O surgimento dos Estados Unidos da América como potência internacional somente poderia ser contestado por uma nação, reunida em torno da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A polarização da política internacional entre dois blocos, ocidental e oriental, levaria as demais nações ao alinhamento “compulsório” a um destes blocos.

Internamente, o Brasil saía de uma ditadura que levara às eleições dois representantes das Forças Armadas. Posteriormente, a continuidade do regime democrático foi uma constante, até que a polarização das forças políticas levasse à cisão deste regime.

Economicamente, a continuidade do crescimento econômico foi pautada principalmente pela forma de financiamento das realizações pretendidas, de forma que, em maior ou menor grau, a polarização política do fim do período também refletia a polarização dos projetos de desenvolvimento.

#### **3.1 A ilusão liberal: o governo Dutra**

A dissolução do Estado Novo, com o retorno do regime democrático e a assunção de Eurico Gaspar Dutra à presidência do Brasil, é marcada internacionalmente pelo fim da segunda guerra mundial e a proeminência dos Estados Unidos da América como potência econômica global, auxiliando na reconstrução econômica das nações destruídas pela guerra num período que ficou conhecido como de “escassez de dólares”. Internamente, o golpe que depôs Vargas e abriu espaço para a eleição de Dutra ocorreu em fins de 1945, com apoio de forças políticas militares e civis, pois era visível a incompatibilidade do apoio às nações democráticas na segunda guerra e a manutenção de um regime ditatorial interno. Getúlio já vislumbrava a necessidade de abertura do regime e, numa costura política, havia tirado da ilegalidade o Partido Comunista do Brasil – PCB, e convocado à participação os trabalhadores, buscando apoio ao movimento Constituinte com Getúlio, no intuito de manter-se no poder com a mesma base política; entretanto, não obteve êxito. A redemocratização era amplamente apoiada e ao assumir o poder, Dutra buscava dissolver a identificação nacional

com o Estado Novo e a própria figura de Vargas. E isto coincida com a centralização estatal das decisões econômicas, amplamente criticada pela oposição e parte do setor empresarial.

Neste contexto foi elaborada nova Constituição, com a Assembleia Nacional Constituinte sendo composta por frentes amplas de partidos com diferentes matrizes ideológicas, no entanto, preponderaram forças conservadoras (IANNI, 1977, p. 79). Desta forma, a ideologia dominante na Assembleia Nacional Constituinte – que em seguida foi transferida para a própria constituição – balizada pela UDN, refletia a necessidade de abertura ao capital estrangeiro para que se pudesse manter e expandir a capacidade produtiva interna, em contraposição ao estatismo centralizador de Vargas, esvaziando uma tecnoestrutura formada e já consolidada. Ao adotar esta posição em relação ao capital estrangeiro, Ianni (1977, p. 83) nota que se modifica a maneira pela qual foi guiado o processo de desenvolvimento nacional e, em decorrência, o tipo de capitalismo:

Ao recusar o nacionalismo econômico, como princípio básico da política econômica, recusava-se também a possibilidade de um capitalismo de tipo nacional. Ao recusarem-se as diretrizes e técnicas específicas da política econômica nacionalista, adotavam-se diretrizes e técnicas que iriam reforçar a interdependência e redefinir as condições de dependência.

Este argumento parece sugerir que a autonomia decisória interna ficara relegada a interesses que não os nacionais. Portanto, cabe relativizá-lo, pois ainda que houvesse uma simpatia ao ingresso do capital estrangeiro, este jamais foi tão protegido como o capital nacional, principalmente o de grande porte.

Dado este panorama, o direcionamento da política econômica então passou a ser balizado num contexto em que as autoridades monetárias vislumbravam relativa folga de divisas haja vista o bom saldo no balanço de pagamentos adquirido no período final da guerra, a situação de credor dos Estados Unidos em virtude da colaboração na guerra e o abandono do preço-teto do café por esta mesma nação; no entanto, ainda era necessário dar prioridade ao enfrentamento de uma herança maléfica do longo governo Vargas: a inflação na casa de dois dígitos.

Esta inflação foi diagnosticada pelo lado da demanda, sendo o déficit orçamentário crescente seu principal causador; portanto, deveria ser combatida através de uma política fiscal contracionista e monetária restritiva (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 108). Inicialmente esta política não obteve êxito, pois um aumento dos salários do funcionalismo público acarretou um déficit ainda maior no ano de 1946, o que acabou impelindo o governo a

cortar recursos que seriam destinados a investimentos a fim de conter a expansão dos gastos da União, pois se mostrava difícil a compatibilização política para uma reforma tributária. Assim, foi possível reduzir o déficit da União e até ensaiar pequenos superávits nos anos de 1947 e 1948, sendo o de 1947 a “[...] primeira vez desde o fim República Velha [...]”, de acordo com Vianna (*in* Abreu, 1990, p. 119-120).

Já a deliberada liberalização cambial a uma taxa sobrevalorizada<sup>12</sup> visava atuar em distintas frentes, posto que este instrumento fosse visto com certa amplitude, principalmente liberar a demanda reprimida por insumos industriais e bens de capital defasados em razão da dificuldade de obtenção dos mesmos durante a guerra, mas também servir como atenuante da pressão inflacionária ao ampliar a oferta de bens de consumo ao mesmo tempo em que, conforme a análise de (Vianna, *in* Abreu, 1990, p. 108):

[...] afora exprimir a congruência das diretrizes governamentais com a ideologia liberal predominante e os compromissos internacionais do país, refletia a esperança de que a liberalização das saídas de capital pudesse estimular também ingressos brutos em proporção significativa no futuro.

Ou seja, parecia ser uma política “completa”, além de possibilitar novas inversões produtivas no Brasil de acordo com as novas diretrizes de abertura comercial. No entanto, esta visão demonstrou-se errônea, ao menos em parte. Isto porque passaram a se acumular superávits comerciais em moedas inconvertíveis e déficits em moeda forte, como o dólar, sendo que boa parte do estoque acumulado no período de guerra constituía-se de reserva estratégica em ouro, configurando uma situação de “ilusão de divisas” (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 109). Os manufaturados brasileiros passaram a perder espaço no mercado internacional com o reaparelhamento industrial europeu, enquanto a necessidade de importações era crescente. Os Estados Unidos estavam orientando seus recursos à reconstrução das nações destruídas pela guerra, restando ao Brasil buscar financiamento no setor privado americano, e para tanto se fazia indispensável criar um ambiente favorável e atrativo ao investimento externo. Porém, ainda que isto tivesse efetivamente ocorrido, não seria suficiente para contornar a situação cambial em curto prazo. O fato é que a escassez de divisas convertíveis redundou no atraso de pagamentos, forçando o governo a alterar sua política de liberalização cambial, em meados de 1947. A tentativa de solver o problema se realizou através da intervenção no mercado cambial, que de acordo com Vianna (*in* Abreu, 1990, p. 111) era operacionalizada de modo que:

---

<sup>12</sup> Foi mantida a taxa de 1939, em torno de G\$18,50/US\$, enquanto os preços internos no Brasil aumentaram “duas vezes mais que nos Estados Unidos entre 1937 e 1945”, segundo Vianna *in* Abreu (1990, p. 108).



[...] os bancos autorizados a operar em câmbio eram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas compras de câmbio livre, à taxa oficial de compra. Atendidos os compromissos do governo, o Banco do Brasil forneceria câmbio de acordo com uma escala de prioridades que favorecia a importação de produtos considerados essenciais.

A opção de não desvalorizar o câmbio, ainda segundo este autor, foi feita em razão da defesa da sustentação do preço do café – responsável por 70% das exportações para a área conversível – e da prioridade no combate à inflação. De maneira geral, este contingenciamento foi eficaz ao suprimir o déficit com a área conversível já em 1949 (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 111). Utilizando um sistema de licenciamento às importações que priorizava a importação de bens de capital e insumos para a indústria em detrimento de bens de consumo supérfluos, defendia-se também o setor industrial.

Embora neste período os manufaturados tenham perdido competitividade no mercado externo, a indústria foi amplamente favorecida pela soma de distintos fatores. Afora a sobrevalorização cambial e o sistema de licenciamento<sup>13</sup>, já mencionados, a alta do preço do café no mercado internacional e a subsequente melhora na oferta de divisas favoreceram a consagração “espontânea” de uma nova onda de substituição de importações, com o surgimento da indústria de bens de consumo duráveis<sup>14</sup>. Este movimento foi viabilizado, também, graças à expansão contínua do crédito industrial do Banco do Brasil durante os anos de 1947 a 1950 (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 116).

Porém, esta expansão creditícia revela uma descontinuidade naquele objetivo de desaceleração inflacionária através de uma política monetária restritiva. E de fato, a partir de 1948, o aumento na oferta de crédito por parte do Banco do Brasil acabou por reacelerar a inflação. Esta mudança na postura do governo, conforme Vianna (*in* Abreu, 1990, p. 121), é creditada principalmente à proximidade das eleições presidenciais, elemento comumente presente na majoração do déficit fiscal, à defesa da indústria e a “[...] compreensão de que haveria uma lenta transição em direção à livre conversibilidade das moedas [...]”, sendo possível uma maior flexibilização.

Ademais, cabe ressaltar a passividade do governo frente ao salário mínimo, expressando, segundo as palavras de Ianni (1977, p. 100-101, grifo do autor), uma “[...] política de *confisco salarial*.” Que perante a persistente inflação reduzia o poder real de

<sup>13</sup> Caso houvesse similar nacional para o bem importado, o sistema de licenciamento restringia esta importação.

<sup>14</sup> É necessário assinalar que esta onda aconteceu mais no segundo governo Vargas do que de fato no governo Dutra, embora tenha sido condicionado por este.

compra da classe trabalhadora perpetuando uma “[...] redistribuição altamente regressiva da renda [...]”, pois “[...] aumentava a taxa de lucro e acentuava-se o processo de acumulação do capital do setor privado.”.

De um modo geral, não se pode caracterizar a política econômica do governo Dutra como descompromissada com o crescimento industrial, ainda que a defesa deste setor tenha sido realizada essencialmente através da ação da política cambial. Portanto, é verdade que tanto o modo como o sentido da atuação estatal foi modificado, passando muito mais à esfera normativa do que à esfera ativa. Deve ser considerado que houve certo esforço quanto à consecução do Plano SALTE, definindo prioridades de investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, ainda que não tenha havido planejamento em seu financiamento e muito por isto não tenha sido continuado na gestão de Vargas. O que não quer dizer que houve uma ruptura a ponto de evidenciar uma descontinuidade significativa no processo de industrialização, embora deixasse de herança ao novo governo o mesmo que recebera: inflação crescente.

### **3.2 A tentativa do nacional-desenvolvimentismo: o segundo governo Vargas**

O retorno de Vargas à presidência, em 1951, após ampla vitória nas urnas prenuncia alterações na condução da política econômica. A aceleração inflacionária, o déficit público e a melhora nas relações com os Estados Unidos<sup>15</sup>, principalmente na questão do financiamento, deram substância a um projeto econômico que, primeiramente, buscava estabilizar a economia segurando pressões inflacionárias e refreando o problema fiscal; posteriormente, realizar gastos em infraestrutura e em setores essenciais cuja insuficiência caracterizava barreiras ao pleno desenvolvimento econômico da nação – gargalos estruturais deflagrados pelo acelerado crescimento. Para tanto, baseou-se numa já experimentada realização da República Velha – nos governos de Campos Sales e Rodrigues Alves, sendo o primeiro responsável pelo saneamento das finanças públicas e o segundo pelo crescimento econômico através da realização de investimentos – porém agora num só governo (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 123-125).

---

<sup>15</sup> Em virtude da modificação da política externa estado-unidense em relação às nações do “Terceiro Mundo”, anunciada pelo presidente Truman, em 1949.

Em contraposição ao que fora executado no governo Dutra, Vargas compreendia a possibilidade do crescimento econômico do país de outra forma. Segundo Bastos (2012a, p. 255), consolidava a ideologia nacional-desenvolvimentista ao vincular:

[...] interesse nacional com o desenvolvimento, ativado pela vontade política concentrada no Estado, de novas atividades econômicas, particularmente industriais, associadas à diversificação do mercado interno [...]

Ou seja, trazia novamente o Estado a interagir diretamente com a economia de forma a transformá-la, ampliando a capacidade produtiva, diversificando as atividades industriais, buscando inserir as massas na divisão dos frutos desta transformação – o que vinha sendo dificultado pelo congelamento salarial em meio à inflação crescente. Entretanto, cabe ressaltar que não houve aumento do salário mínimo nem do funcionalismo público em seu primeiro ano de governo, 1951, sendo coerente com a fase de saneamento das finanças públicas. Ainda, a despeito do nacionalismo econômico, Vargas jamais rejeitou o capital estrangeiro na composição de seu projeto; o que havia era uma preocupação para que este se submetesse às diretrizes internas e jamais fosse preponderante ao capital nacional, que deveria ditar a condução de setores estratégicos no caminho do desenvolvimento com autonomia nacional.

Sendo crítico do governo anterior, via falhas na condução da política econômica adotada. O diagnóstico de que a expansão dos meios de pagamento através do crédito ocasionava a inflação era especificamente criticado, pois considerava que a contenção creditícia como instrumento de controle inflacionário era triplamente falha. Isto porque haveria redução considerável na arrecadação tributária, levando o governo à emissão fiduciária para cobrir seus gastos – aumentando a quantidade de moeda em curso sem favorecer o aumento na produção – além de elevar o patamar da taxa de juros, que conseqüentemente seria repassada aos consumidores finais. Portanto, pregava que a expansão do crédito seria favorável em distintas frentes: contendo pressões inflacionárias ao fomentar a produção e ampliar a oferta de bens, reduzindo o déficit público ao majorar receitas tributárias e baixando o custo de produção ao diminuir o custo do crédito (BASTOS, 2012b, p. 380-382). Observações necessárias para que se compreenda a atuação do governo no período.

Apesar do déficit público e a inflação crescente, Vargas assumiu o governo em meio a perspectivas favoráveis em relação à situação externa, como a criação da Comissão Mista Brasil Estados-Unidos (CMBEU), e a expectativa de melhora nos preços internacionais do café, mantendo o câmbio sobrevalorizado e as licenças prévias às importações, adotadas no

governo Dutra. Esta continuidade na política justificava-se, segundo Vianna (*in* Abreu, 1990, p. 125-126), porque o aumento da oferta de produtos importados era visto como essencial à contenção de pressões inflacionárias, sendo estas também provenientes da expansão monetária advinda de saldos positivos na balança comercial. No entanto, parece mais crível o argumento de Bastos (2012b, p. 427-430), que enfoca a possibilidade de a guerra na Coréia transformar-se num conflito global, o que restringiria o acesso ao mercado internacional, impossibilitando a importação de bens essenciais à produção – fazendo com que fossem antecipadas para formação de estoque; argumento qualificado com a observação de que importações de consumo eram realizadas através de operações vinculadas à exportação de produtos gravosos<sup>16</sup> e também por meio de acordos bilaterais em moeda inconvertível e não com a utilização de divisas líquidas (BASTOS, 2012b, p. 431).

Fato é que esta relativa liberdade em relação às importações acabou levando a uma abrupta queda no saldo da balança comercial, já em 1951.

**Tabela 1 : Balança Comercial 1950-1954 (US\$ milhões)**

	1950	1951	1952	1953	1954
<b>Balança Comercial (FOB)</b>	414	44	-302	395	147
<b>Exportações</b>	1355	1769	1418	1539	1562
<b>Importações</b>	-942	-1725	-1720	-1145	-1415

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria

Visando contornar a escassez de divisas, passou-se a exercer um maior controle em relação ao sistema de licenciamentos, ampliando também a receita fiscal destas operações. Além disto, em 1952, foi retirada do cálculo para remessa de lucros a parte relativa ao reinvestimento de lucros em moeda local (BASTOS, 2012b, p. 436), reduzindo significativamente o montante remetido ao exterior. No entanto, a defasagem entre a concessão de licenças e a efetivação das importações, a redução das exportações à exceção do café e a necessidade de importar trigo dos Estados Unidos em virtude de quebra na safra argentina (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 128) mostrava recorrência de alguns problemas que impossibilitavam a solução da dificuldade cambial. A dependência de importar bens de capital e a crescente demanda por insumos intermediários, como combustíveis e petróleo, ao mesmo tempo em que a exportação dependia de bens primários, nada mais representava que a expressão de um problema estrutural: o estrangulamento cambial em razão do direcionamento

<sup>16</sup> Bens não competitivos à taxa de câmbio oficial, necessitando de subsídios.

da substituição de importações a bens de maior complexidade tecnológica (BASTOS, 2012b, p. 434).

Identifica-se, assim, uma das principais razões de ser da seletividade cambial: a imperatividade de expandir as fontes de financiamento e ampliar a capacidade da infraestrutura, dado que estavam sendo adotadas políticas ponderadas, tentando refrear a expansão monetária e equilibrar a equação fiscal, reduzindo investimentos. No entanto, continuavam sendo feitos esforços no sentido de expandir o crédito, conforme a compreensão de que era possível compatibilizar sua expansão com a adoção de políticas monetária e fiscal moderadas. Segundo Vianna (*in* Abreu, 1990, p. 130-131) “[...] os dados significativos do período [...]” do segundo governo Vargas “[...] são sem dúvida as elevações das taxas de investimento, fomentadas pela liberalização das importações com taxa de câmbio sobrevalorizada.”. Para tanto, a CREA exercia um papel fundamental. A se somar, uma das maiores contribuições institucionais para o crédito, no período, foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que ficaria encarregado de gerir os recursos dos projetos elaborados no âmbito da CMBEU.

Porém, a dificuldade de financiamento era premente. Vargas tentava “[...] trocar alinhamento político-militar por colaboração econômico-financeira [...]” (BASTOS, 2012b, p. 405), como fizera no período da segunda guerra. Porém, a vitória do republicano General Eisenhower nas eleições estado-unidenses, e o acirramento da Guerra Fria, marca uma severa mudança na política externa daquele país em relação ao Brasil, represando recursos e minando os projetos da CMBEU. A possibilidade de financiamento, portanto, repousaria em empréstimos privados, o que requereria um ambiente favorável à atração de capitais. Ademais, o governo estado-unidense preocupava-se em manter as favoráveis posições das empresas privadas norte-americanas no Brasil, tendo grande interesse em ingressar no setor petrolífero (BASTOS, 2012b, p. 423). No entanto, na questão do petróleo houve um grande surto nacionalista, advindo desde fins da década de 40, e discussões que abarcaram distintos setores da sociedade, encampado enfaticamente por Getúlio apesar de propostas privatistas. No seio desta questão foi criada a Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRAS).

Inclusive não se pode deixar de fora deste complicado quadro o crescimento de pressões sociais para o aumento do salário mínimo, que fora reajustado. O aumento de gastos do governo e a falta de recursos externos, corroborada com o déficit comercial de US\$ 302 milhões (TABELA 1), contribuíram para um crescimento de 7,3% no produto interno, em

1952, porém aguçaram o problema cambial e as pressões inflacionárias. Abaixo de pressões diplomáticas por parte dos Estados Unidos (BASTOS, 2012b, p. 436) foi baixada a Lei 1.807<sup>17</sup>, que liberalizava os movimentos de capitais estrangeiros; além disto, como forma de conter a crise cambial, permanecia arbitrando o ágio no câmbio com a manutenção da segmentação pela essencialidade em favor da importação de bens de capital e insumos essenciais e da diversificação da exportação de acordo com o peso na pauta.

Sob pressões políticas, como a greve dos 300 mil em São Paulo e o ataque de editoriais, portanto necessitando ampliar as bases de sustentação do governo, Vargas chamara Osvaldo Aranha para assumir o lugar de Horácio Lafer no Ministério da Fazenda, acenando para círculos conservadores e a UDN; já para a pasta do Trabalho nomeou João Goulart, ligado ao movimento sindical, visando arrefecer as greves e descontentamentos sindicais.

Como a estabilização pretendida não vinha mexer no câmbio foi uma tentativa a mais para estabilizar: é baixada a Instrução nº 70 da SUMOC, retomando o monopólio cambial ao Banco do Brasil, que passaria a realizar leilões de câmbio ainda na base da essencialidade. Às importações era acrescido um ágio progressivo de acordo com a faixa e acima do valor fixo do câmbio (G\$ 18,50/US\$), para as exportações um bônus de G\$ 5,00 para o café e G\$ 10,00 para as demais exportações. Assim, além de resolver o problema da balança comercial e manter a política seletiva em favor da indústria, o ágio advindo da equação final configurava receita fiscal que era destinada a investimentos e coberturas de gastos do governo.

Já a política monetária ia em sentido contrário à contração pretendida, com o Tesouro Nacional (TN) passando de credor a devedor do BB. A austeridade foi minada também com o aumento de gastos do governo em obras públicas, com a seca que houve no Nordeste, o abono do funcionalismo civil da União e despesas decorrentes das eleições municipais (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 142). Enquanto isto, a inflação de 1953 batia em 20,8%.

Como a situação cambial parecia relativamente tranquila, em razão de superávit considerável no ano de 1953 (US\$ 395 milhões), perspectivas de aumento de receitas pelo café e a possibilidade de renegociar empréstimo com o EXIMBANK (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 144), voltaram-se as prioridades para a contenção inflacionária. Entretanto,

---

<sup>17</sup>A Lei do Mercado Livre.

eclodiram greves e pressões por aumento salarial; enquanto João Goulart propunha reajuste de 100% do salário mínimo, a oposição – e mesmo a base governista – iam contra este percentual. Pressionado pela oposição e o Manifesto dos Coronéis<sup>18</sup>, Getúlio afasta João Goulart do Ministério do Trabalho para acomodar a oposição que rejeitava a “[...] postura favorável à redistribuição de rendas, sobretudo por meio da elevação dos salários de base para trabalhadores menos qualificados.” (BASTOS, 2012b, p. 412). No entanto, a 1º de maio de 1954, anuncia o reajuste do salário mínimo em 100%.

Ainda, houve quebra de safra do café e uma brusca queda das exportações em razão tanto da pressão política estado-unidense contra a sobrevalorização do produto como de pressão por parte dos exportadores, descontentes com a fixação de alto preço mínimo por parte do governo, que buscava ampliar a receita cambial (VIANNA, *in* ABREU, 1990, p. 145-146). Porém, por pressão do setor cafeeiro, o governo foi obrigado a recuar; embora mantivesse o preço mínimo ao mesmo patamar, passou a conceder desvalorização implícita a 20% do total exportado. A situação piorou quando a queda dos preços da *commodity* na bolsa de Nova York colaborou para a queda no valor das exportações.

Num somatório com a questão cafeeira, a situação diplomática com os Estados Unidos deteriorava-se, pois no início de janeiro fora baixado um decreto que “[...] fixava as remessas no mercado livre em até 10% ao ano [...] e exigia que as empresas registrassem seu capital na SUMOC [...]” (BASTOS, 2012b, p. 436); além disto, a alocação de reservas cambiais para importações essenciais e financiamento de investimentos estatais acabava afastando as empresas privadas estado-unidenses nos setores básicos (BASTOS, 2012, p. 438), o que pressionava para reduzir as possibilidades de obtenção de recursos públicos daquela nação.

Ou seja, estava desenhado um quadro em que o governo de Vargas era pressionado por todos os lados. A principal dificuldade, de angariar recursos para executar o projeto nacional-desenvolvimentista, levou-o a procurar outras nações que estivessem dispostas a participar do financiamento e consecução dos investimentos no Brasil, pois neste quadro político era inviável uma progressão tributária. De fato, havia um claro embate entre forças políticas favoráveis a um desenvolvimento capitalista associado ao capital estrangeiro e forças políticas favoráveis a um desenvolvimento econômico com autonomia nacional.

---

<sup>18</sup>Carta enviada a Getúlio, por coronéis e tenentes-coronéis ligados à ala conservadora do exército do Rio de Janeiro, clamando por melhores condições salariais e contra o sucateamento do aparelho militar.

Em consequência disto, o desfecho trágico que marca o fim do segundo governo de Getúlio Vargas tem como componente uma reorientação econômica e política, descrita por Bastos (2012, p. 426) da seguinte maneira:

[...] o suicídio foi um gesto político capaz de influenciar os rumos do processo político e econômico posterior, não só estancando o esperado crescimento eleitoral da UDN, mas também influenciando o campo diplomático.

Desta forma, a crise política refletia a derrota de um projeto econômico em busca da autonomia nacional, “[...] diferente daquela que vingaria na segunda metade da década de 1950 [...]” (BASTOS, 2012, p. 451). No entanto, apesar do embate no Congresso Nacional, uma semana após o suicídio de Getúlio foi sancionada a criação da Eletrobrás, empresa estatal para atuar no setor elétrico – que era predominantemente concedido a empresas estadunidenses.

De forma geral, o segundo governo de Vargas é comumente associado ao fenômeno populista. Porém, conforme visto à luz da condução da política econômica, principalmente no primeiro ano de governo, em que inicia dando prioridade à contenção de gastos – não à expansão –, não aumentando o salário mínimo e não rompendo com o pactuado em Bretton-Woods (desvalorizando a moeda), Fonseca (2011), desqualifica este argumento ao salientar que somente no ano de 1954, de fato o mais marcante pelo trauma do suicídio, é que a condução da política econômica se aproxima do populismo. Ademais, conforme uma análise mais acurada do período em questão nota-se que a ênfase verdadeira da política econômica era o desenvolvimento econômico (FONSECA, 2011) calcado na intervenção do Estado em busca da autonomia nacional e à supressão de gargalos estruturais, o que foi minado pela dificuldade de financiamento e somente seria atingido com o aumento da dependência econômica, na segunda metade da década de 50.

Para completar o mandato assumiu o vice de Getúlio, Café Filho. De pronto, empossou Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda, cuja gestão pretendia combater a inflação diagnosticada pela excessiva expansão monetária advinda principalmente do déficit público e da expansão creditícia (PINHO NETO, *in* ABREU, 1990, p. 152). A redução do crédito e a contração dos meios de pagamentos foram das mais austeras, aumentando o compulsório de depósitos a vista e à prazo bem como elevando a taxa de redesconto de duplicatas e notas promissórias, o que ocasionou diversas concordatas e falências em fins de 1954 e início de 1955 (PINHO NETO, *in* ABREU, 1990, p. 155-157). Como a situação do balanço de pagamentos era crítica, Gudin foi a Washington angariar fundos para suprir o



problema cambial a curto prazo. Apesar do prestígio com a comunidade financeira internacional, conseguiu apenas a liberação de US\$ 80 milhões e o descongelamento de outros US\$ 80 milhões negociados anteriormente por Osvaldo Aranha, sendo que via como necessário um empréstimo de US\$ 300 milhões. Assim, através de empréstimos privados estado-unidenses conseguiu arrecadar US\$ 200 milhões para aliviar o déficit cambial. Entretanto, a arrecadação de fundos externos apenas encobria o problema imediato; desta forma, a solução proposta por Gudin para resolver o problema cambial era a plena liberdade de ingresso para capitais estrangeiros. Neste contexto foi baixada a Instrução nº 113 da SUMOC, que liberava o licenciamento à importação de bens destinados à produção, sem cobertura cambial.

No entanto, a redução do preço mínimo do café através da Instrução nº 99 da SUMOC acabou por ser o estopim para a queda de Gudin, com os cafeeiros denunciando o “confisco cambial” e pressionando para sua saída; a fim de apaziguar os ânimos da elite paulista, Café Filho nomeava José Maria Whitaker para a pasta da Fazenda, nome que prometia reintroduzir os interesses da lavoura à política econômica e eliminar o “confisco cambial” (PINHO NETO, *in* ABREU, 1990, p. 157). Ademais, o grande objetivo de sua administração na Fazenda era unificar a taxa de câmbio para corrigir os problemas originados na balança de pagamentos em razão da defesa do PSI, porém Café Filho não via razões para alterar-se tão significativamente a política cambial em um governo que claramente era provisório, enviando a proposta para avaliação dos três candidatos à presidência e em seguida encaminhando para tramitação no Congresso Nacional, onde acabou com qualquer possibilidade de modificação (PINHO NETO, *in* ABREU, 1990, p. 160-162). Desta forma, a herança principal deste curto período sob os auspícios de Café Filho é a liberalização do ingresso de capitais, que seria fundamental à consecução dos objetivos definidos pelo próximo presidente eleito.

### **3.3 O planejamento em ação: o governo de Juscelino Kubitschek**

O governo de Juscelino Kubitschek (JK) foi de características marcantes para a sociedade brasileira. Com as projeções e predominância do setor público frente à economia, já desde o primeiro governo Vargas, pela primeira vez, de fato, se tornara realidade um plano econômico com metas bem definidas tanto para o setor privado como para o setor público. E este plano foi bastante bem sucedido em termos de realizações, diga-se de passagem. Ainda, a

criação de Brasília também conferiu um *status* grandioso ao legado do presidente, realização que caracterizava uma “corrida para o oeste” brasileiro, aprofundando a integração nacional. Além disto, tais acontecimentos deram-se num ambiente aberto, sob a égide democrática.

Do ponto de vista crítico, outras características menos honrosas também marcaram o governo de Juscelino. Entre elas estão principalmente as relativas à abertura do parque industrial brasileiro para as grandes empresas internacionais, notadamente no setor automobilístico, a excessiva permissividade com as remessas de lucros e dividendos ao exterior e o crescimento a todo custo, sem medir as consequências, conformando pressões inflacionárias.

A política cambial continuava a ser um dos principais, senão o principal, instrumentos de política econômica governamental. A liberalização do mercado cambial foi facilitada antes mesmo do governo Kubitschek, com a Instrução nº 113, da SUMOC, no início de 1955, que ampliava significativamente as possibilidades de ingresso de capitais estrangeiros ao suprimir barreiras à entrada no setor industrial, afrouxando o controle outrora exercido. Este mesmo sentido na ação foi levado adiante pelo governo de Juscelino, porém com modificações ao longo de seu governo. Em meados de 1957 houve a supressão das cinco categorias de importação, visando à proteção de produtos classificados na mesma categoria, dando lugar a apenas duas: a geral e a especial. A primeira, mais abrangente como o próprio nome sugere, abarcava matérias-primas e equipamentos cuja oferta interna era insuficiente; a segunda, para bens cujo suprimento interno era amplo. Ainda, uma terceira categoria, a preferencial, era utilizada para importar bens de capital e insumos prioritários, esta não sendo sujeita a leilões de câmbio (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, *in* ABREU, 1990, p. 174). Em suma, esta modificação significava facilitar a entrada de capitais produtivos que antes tinham seu ingresso dificultado pela ausência de cobertura cambial suficiente; assim, as inversões estrangeiras na indústria nacional não ficavam comprometidas pela escassez cambial, pois eram favorecidas pela categoria especial. A ênfase na necessidade de tecnologia e capital estrangeiro implicava condições de estabilidade e confiança tanto nas instituições quanto no governo. Apenas assim seria possível, naquele momento, executar boa parte do Plano de Metas, que pretendia suprimir os gargalos estruturais no setor de infraestrutura – pouco atrativo à iniciativa privada – e estimular os investimentos no setor industrial de base, pesado, aumentando a atratividade de inversões privadas, quer elas fossem nacionais ou estrangeiras.

A ampliação da capacidade estatal de planejamento foi essencial para possibilitar a materialização do Plano de Metas, pois, conforme Ianni (1977, p. 145-146), “[...] havia incorporado os elementos essenciais da técnica do planejamento, conforme ela podia ser aplicada no Brasil.” ao passo que a dinamização da economia brasileira em associação com o capital estrangeiro foi “[...] uma expressão possível das tendências do subsistema econômico brasileiro, em combinação com as tendências do sistema capitalista mundial, sob a hegemonia dos Estados Unidos.”. Ou seja, somaram-se condições que favoreceram o surgimento e a realização do plano, como a conviência dos Estados Unidos com esta forma de crescimento econômico associado ao capital externo – que não deixava de ser a representação de uma nova forma da relação do Estado com a economia – a ampla aceitação das ideias da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no contexto latino-americano e a supracitada capacitação do setor público para capitanear as decisões de investimentos.

O Plano de Metas surgiu utilizando-se de diagnósticos anteriormente feitos pela CMBEU e também pelo relatório misto CEPAL-BNDE, que viam nos setores de energia, transporte e indústrias de base os principais gargalos estruturais da economia brasileira; ainda, foram somados a estes educação e alimentação. Mais de 71% dos recursos totais seriam destinados aos setores de energia e transporte, principalmente com fundos públicos, às indústrias de base acima de 22% dos recursos, essencialmente pelo setor privado, e pouco mais de 6% para educação e alimentação – preponderantemente com recursos públicos; deste percentual setorial de recursos a cargo do setor público estaria cerca de 50% do montante total, enquanto 35% viriam do setor privado e os demais recursos de agências públicas com recursos mistos (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, *in* ABREU, 1990, p. 178). Porém, apesar desta definição quanto ao percentual de recursos por setor e a origem dos mesmos, a forma de financiamento não era evidenciada a não ser, basicamente, por fundos de vinculação orçamentária.

Assim, a principal forma de financiamento foi a inflação, através de emissões monetárias, expansão de crédito e empréstimos do BB ao Tesouro Nacional, para cobertura de déficit em caixa; entretanto, o imediato e pujante crescimento econômico em somatório com um aumento da renda real *per capita* atenuavam as pressões sobre o governo, que buscava – o tempo todo – conciliar princípios em geral contraditórios “[...] como crescimento, estabilidade, altos lucros e baixo custo de vida.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, *in* ABREU, 1990, p. 181). De qualquer forma, a relativa passividade das políticas monetária e fiscal do período é explicada, pelos autores acima referidos, como reflexos dos superpoderes

que possuía o Banco do Brasil, cabendo às autoridades monetárias apenas mecanismos como a “[...] manipulação dos empréstimos das diversas carteiras [...]” – que influenciavam diretamente a base monetária – e a venda de “[...] Promessas de Vendas de Câmbio (PVC) [...]” com defasagem entre a emissão e a venda, constituindo ágio (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, *in* ABREU, 1990, p. 188-190). Desta forma, a aceleração inflacionária que houve em 1958 redundou na formulação do Programa de Estabilização Monetária (PEM), que visava corrigir distorções inflacionárias e proteger o salário real, além de limitar a expansão dos meios de pagamento. Porém, a dificuldade política de execução do PEM causou atritos em sua votação no Congresso Nacional, inclusive com Juscelino afirmando que a própria condição do Brasil o permitiria crescer com aumento de preços.

**Tabela 2: Distribuição Setorial do Valor Bruto Adicionado e da Mão-de-Obra no Brasil**

	Valor Adicionado Bruto (% do total)		Operários Ocupados (% do total)	
	1950	1960	1950	1960
Minerais não-metálicos	7,2	6,7	9,7	9,7
Ferro, aço e produtos metalúrgicos	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	4,2	3,2	4,9	5,0
Mobiliário	2,2	2,2	2,8	3,6
Papel e papelão	2,2	3,0	1,9	2,4
Borracha	1,9	2,3	0,8	1,0
Couros e produtos similares	1,3	1,1	1,5	1,5
Química	5,3	8,7	3,7	4,1
Farmacêutica	2,8	2,5	1,1	0,9
Perfumes, sabão e velas	1,6	1,4	0,8	0,7
Produtos plásticos	0,3	0,8	0,2	0,5
Produtos têxteis	19,6	12,0	27,4	20,6
Vestuário, sapatos e similares	4,2	3,6	5,6	5,8
Produtos alimentares	20,5	16,9	18,5	15,3
Bebidas	4,4	2,9	2,9	2,1
Fumo	1,4	1,3	1,3	0,9
Editorial e gráfica	4,0	3,0	3,0	3,0
Diversos	1,6	1,6	1,7	2,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: BAER (1966, p. 77).

Entrementes, as empresas públicas cresciam na participação da produção econômica nacional em setores chave como aço, petróleo, minério de ferro, soda cáustica, energia elétrica, ferrovias, navegação, rodovias, crédito e comercialização de exportação (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, *in* ABREU, 1990, p. 182). Isto mostra a capacitação do setor público em gerenciar os recursos disponíveis, bem como o fortalecimento do setor privado, havendo um incremento qualitativo dentro da indústria (TABELA 2). Porém, para Ianni (1977, p. 169), houve também uma profunda “[...] diferenciação social interna da sociedade brasileira.”. Assim, ampliaram-se as “[...] desigualdades, desequilíbrios e contradições, algumas econômicas, outras sociais e políticas.”. Neste sentido, assinala que a forte influência da burguesia industrial de grande porte, que foi capaz de aproximar-se do Executivo exercendo pressões e acompanhando as benesses rumo ao desenvolvimento, fez com que esta fosse a grande beneficiada desta fase de associação ao capital externo, ao passo que as médias e pequenas empresas – que faziam parte do contingente genuinamente nacionalista – foram tolhidas e buscaram atuar por si, com pouco envolvimento do poder público<sup>19</sup>.

**Tabela 3: Plano de Metas, Previsão e Resultados, 1957-1961**

	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1000 Kw)	2000	1650	82
Carvão (1000 ton.)	1000	230	23
Petróleo-Produção (1000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1000 Km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1000 Km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1000 Km)	5	-	-
Aço (1000 ton.)	1100	650	60
Cimento (1000 ton.)	1400	870	62
Carros e Caminhões (1000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	-

Fonte: ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, *in* ABREU, 1990, p. 180.

De qualquer forma, o plano fora – sem dúvidas – exitoso (TABELA 3). Ainda que algumas metas não tenham sido plenamente alcançadas, talvez pela sua magnitude em função da escassez de recursos, elas representaram uma mudança significativa na estrutura econômica nacional, alterando a composição do valor adicionado (TABELA 2). A pauta de

<sup>19</sup> Uma exceção é o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Indústria (GEAMPE), criado por pressões de médios e pequenos empresários, descontentes com sua posição.

importações alterou-se significativamente, reduzindo o peso de certos itens, modificando a estrutura industrial, agora mais integrada. No entanto, os maciços investimentos não foram de pronto plenamente utilizados, havendo uma grande capacidade ociosa. Já a opção de financiamento inflacionário acabou por implodir somente no governo posterior.

### **3.4 Instabilidade, sucessão e rompimento: os governos Jânio Quadros e João Goulart<sup>20</sup>**

Do início do ano de 1961 até meados do ano de 1964, o Brasil passou por momentos de grande tensão e polarização política e que depois se estenderiam até 1968, pelo menos. Segundo Ianni (1977, p. 196), a deflagração desta crise política e econômica – que ao passar do tempo apenas se acentuava – era reflexo de uma dicotomia entre setores “[...] favoráveis à formação de um sistema capitalista de tipo nacional.” de um lado, e setores “[...] favoráveis ao desenvolvimento do capitalismo associado [...]” de outro. E esta atmosfera tensa, conflitante, que pautava toda e qualquer discussão sobre os possíveis rumos que tomaria a sociedade brasileira, deve ser levada em consideração tanto na origem quanto no desfecho golpista do período. Ainda, deve-se ter em conta que apesar do crescimento econômico dos anos anteriores, eram flagrantes as disparidades de renda, principalmente com a aceleração inflacionária que reduzia sensivelmente o poder de compra das massas urbanas e contingentes populacionais assalariados. Também a própria condição do campo frente à cidade demonstrava claramente a existência de ambientes e condições de vida completamente distintos dentro do solo nacional, mesmo em regiões próximas; diferenciação ampliada pela prioridade dada à indústria (concentrada principalmente no eixo Rio-São Paulo) que disponibilizava de amplo acesso a crédito enquanto as economias centradas na produção agrícola foram relegadas a segundo plano, com a política de preços mínimos não bem reajustados, câmbio desfavorável e escassez de crédito para regiões de fora do Plano de Metas, como foi o caso dos estados do Sul do país (DALMAZO, 1992, p. 77-80).

Jânio Quadros chegou à Presidência da República com ampla votação na eleição presidencial de 1960, assumindo no último dia de janeiro de 1961. Mesmo antes do sucesso eleitoral, criticava<sup>21</sup> veementemente a condução política e econômica de Juscelino. Não por menos, afinal recebera uma péssima herança – a qual teria de administrar – do presidente

---

<sup>20</sup> A análise deste governo é essencialmente ancorada em FONSECA (2004).

<sup>21</sup> Desde sua campanha, cujo símbolo era uma vassoura a combater a corrupção disseminada, segundo ele, no aparato estatal.

anterior: inflação crescente, problemas de natureza fiscal e também no balanço de pagamentos. Isto sem contar com a pressão política interna, principalmente do Legislativo, cujos poderes haviam sido minorados em razão da centralidade do Executivo que caracterizara o governo JK.

Conforme o diagnóstico realizado, que ia ao encontro das críticas feitas por Jânio, solucionar estes problemas parecia ser possível por meio de um leque de políticas severamente ortodoxas. De pronto, a sistemática do mercado cambial foi alterada, em reação ao “irrealismo cambial”, com a Instrução nº 204 da SUMOC, que em largos traços desvalorizava a taxa de câmbio preferencial duplicando seu valor em cruzeiros – o que removia o “privilégio” do setor industrial ao encarecer a importação de bens de capital, por exemplo – e liberalizava ao mercado o regime de câmbio geral. Estas decisões foram tomadas, segundo Abreu (1990, p. 198), no intuito de conter as “[...] dificuldades do balanço de pagamentos [...]” e as “[...] preocupações com a inflação.”. Apesar de resolver, no curto prazo, o problema no balanço de pagamentos isto também reduzia a arrecadação oriunda do ágio na arbitragem, o que favorecia pressões no déficit público. Também aumentava a inflação em curto prazo, pois elevava significativamente o preço de importados. Além da modificação no mercado cambial, fora previsto um corte nos gastos da União e a redução de subsídios à importação de trigo e petróleo.

Outro ponto importante que demandava tratamento especial era o crescente peso da dívida externa, com vencimentos próximos. A adoção de medidas pragmáticas de contenção de gastos melhorou a credibilidade do governo com os credores internacionais e possibilitou uma favorável repactuação do passivo externo, dilatando os prazos da dívida (ABREU, 1990, p. 199). Atendia-se, assim, ao propósito de aliviar o déficit público – ainda que momentaneamente – o que deveria contribuir consideravelmente para frear o aumento de preços.

Entretanto, dentro da base de sustentação do governo, entendia-se que a progressiva predominância da indústria como promotora do crescimento econômico havia relegado ao setor agrário-exportador um papel secundário, o que exercia pressões para uma política mais favorável a este setor. Ademais, a redução de subsídios à importação de petróleo e trigo acabou por elevar consideravelmente “[...] o custo de vida para as classes assalariadas nos centros urbanos e nas concentrações industriais.” (IANNI, 1977, p. 202). À soma destes fatores, ainda segundo Ianni (1977, p. 202-203), e na dificuldade de conciliar estes interesses

contraditórios, o governo se viu pressionado e incapaz de conter as distintas demandas as quais se propusera atender. Uma das últimas tentativas de assegurar o prestígio do governo foi a adoção de uma política externa independente, almejando *status* de potência econômica e regional, o que não foi suficiente dado o descontentamento tanto das organizações políticas como civis em razão do complicado quadro econômico e social – levando o presidente à renúncia.

A renúncia de Jânio acontecera enquanto seu vice, que legalmente deveria assumir em sucessão, se encontrava em viagem oficial para a China. O veto político existente para que João Goulart não assumisse o lugar do renunciado tomava proporções golpistas, pois era muito ligado à esquerda e ao movimento sindical, o que aumentava a incerteza ligada a seu nome. A posse em conformidade com a Constituição foi vetada e, com forças reunidas em favor da legalidade<sup>22</sup> de posse ao presidente, em contraposição ao veto, foi politicamente negociada uma repentina emenda à Constituição, que levava o mandato a um regime parlamentarista, sendo o político mineiro Tancredo Neves o Primeiro Ministro. Limitavam-se, assim, os poderes do presidente até 1965, quando seria redefinida – por plebiscito popular – a nova forma de governo: presidencial ou parlamentar.

Portanto, desde o primeiro momento, a leitura do governo de João Goulart deve ser feita à luz de um problema recorrente durante toda a sua administração presidencial: a (falta de) legitimidade (FONSECA, 2004). Ao assumir a presidência, João Goulart passaria a lidar constantemente com este objetivo, conforme assinalado por Fonseca (2004, p. 595, grifo do autor):

Em decorrência, a marca de todo o período de Goulart, o elemento definidor que dá sentido às ações governamentais e, em particular, à política econômica, é a necessidade de conquista dessa legitimidade, ou, em outras palavras, a busca do **reconhecimento** de sua autoridade.

Uma das primeiras representações desta busca por legitimidade é a tentativa pela esfera econômica. A nomeação de Walter Moreira Salles, banqueiro e embaixador de renome, na pasta da Fazenda foi também uma tentativa de acalmar os ânimos com a ala mais conservadora e temerária com a postura política de Jango (ABREU, 1990, p. 200).

Em meio à inflação crescente – cujo combate era um compromisso inadiável –, déficit orçamentário da União e também no balanço de pagamentos semeava-se campo fértil à

---

<sup>22</sup> Foi articulada a Campanha pela Legalidade, encampada pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, com apoio de frações do exército e de outros estados, em favor da posse constitucional do presidente.



adoção de políticas contracionistas, reduzindo-se o crédito e a emissão monetária bem como suprimindo gastos orçamentários onde fosse possível, em virtude da restrita capacidade de manobra para operar algum outro tipo de política econômica. Ainda que, retoricamente, tenham sido demonstradas preocupações e intenções de crescimento e melhor distribuição da renda (FONSECA, 2004, p. 596; ABREU, 1990, p. 204-205).

Embora tenha havido uma pressão altista no mercado cambial em razão da tentativa de segmentação do mesmo, pela SUMOC, em comercial e financeiro (Instrução nº 219), posteriormente revogado (Instruções de nº 221 e 222), houve superávit na balança de pagamentos. No entanto, aumentavam as pressões inflacionárias – o que requeria medidas efetivas, além do discurso de intenções.

Segundo Fonseca (2004, p. 599-601), a ida de Jango aos Estados Unidos em busca da liberação de recursos negociados com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em troca de apoio ao bloco ocidental, fora vista contraditoriamente tanto pela base aliada como pela oposição, pressionando-o a reafirmar sua posição em relação à reforma agrária e a remessa de lucros ao exterior “[...] até então ofuscadas pela ênfase na política de estabilidade. Nesta encruzilhada entre dois caminhos, iniciou-se a fase de randomização<sup>23</sup>”.

A reforma agrária proposta por João Goulart justificava-se pelo abastecimento de produtos agrícolas ter se tornado um ponto de estrangulamento, pois a maneira pela qual se expandia a produção agrícola em solo nacional ia em direção a zonas cada vez mais distantes que “[...] complicam ainda mais os problemas de distribuição [...]” e contribuem de maneira “[...] substancial e desnecessária para fortalecer as pressões inflacionárias.” (BAER, 1966, p. 157).

Porém, esta realização parecia de grande dificuldade. O déficit do TN prenunciava ser o maior da história, com pressões de aumento do funcionalismo colaborando ainda mais para o agravamento desta situação. A incoerência entre retórica e execução ficava mais visível com a autoridade monetária buscando manter a austeridade enquanto o TN expandia seus gastos “[...] mostrando que a crise de confiança se instalara e alcançava magnitude maior do que a imaginada pelas autoridades econômicas.” (FONSECA, 2004, p. 601).

---

<sup>23</sup> Decisões de políticas econômicas contraditórias.

Neste contexto, a renúncia do gabinete de Tancredo Neves e a crise de confiança gerada pelas Instruções da SUMOC de nº 228 e 229 (contraditórias, pois a primeira retomava o monopólio do câmbio e a segunda o extinguiu) eram reflexos de um contexto de instabilidade maior, chegando a ponto de o presidente assumir que a dificuldade de governar com poucos poderes era o que o estava levando àquele visível descontrole sobre as questões nacionais. Pois, segundo Fonseca (2004, p. 603, grifos do autor):

[...] Goulart abandonara a o discurso conciliador e tomara a ofensiva ao reivindicar a plenitude dos poderes para **poder governar**. Fracassara a tentativa de legitimar-se por meio da credibilidade da política econômica [...]

Em virtude deste quadro, fora antecipado o plebiscito sobre o regime de governo para janeiro de 1963. Até lá, a política econômica foi mantida passivamente, sob o comando do ministro Miguel Calmón, ainda que concepções reformistas tenham continuado a tomar forma no ideário de Jango. Somente com a vitória do regime presidencialista que voltara à tona explicitamente o interesse pelo desenvolvimento econômico, após a fase de randomização.

A equipe destinada às diretrizes econômicas ficara a encargo de San Thiago Dantas, no Ministério da Fazenda, e Celso Furtado, ministro extraordinário para conduzir o Plano Trienal. Este plano, grosso modo, visava a conter as pressões inflacionárias, a curto prazo, e executar as reformas de base, a longo prazo. Ou seja, estava em pauta conciliar a convivência com a inflação e a expansão do crescimento econômico, que se daria pelo aprofundamento da substituição de importações e a execução de reformas nas estruturas que configuravam empecilho à distribuição da renda e maior equidade social, conforme a abordagem teórica da CEPAL (FONSECA, 2004, p. 607-609).

Diagnosticado o aumento de preços em razão de pressões de demanda, recorrer-se-ia à austeridade fiscal, com a contenção de gastos do governo, a correção de preços defasados, a redução do crédito e o corte de subsídios (ABREU, 1990, p. 206). Apesar das medidas austeras aplicadas pelo ministro Dantas, Jango cedeu a pressões e acabou por retomar o subsídio do trigo e do petróleo; logo em seguida a solidez das políticas tanto monetária como fiscal ruiu também, com pressões civis e militares por aumentos salariais – caracterizando mais uma fase de randomização da política econômica, em consonância com as pressões políticas (FONSECA, 2004, p. 611-613). Assim, esvaziava as tentativas de estabilização e crescimento planejadas por San Tiago Dantas e Celso Furtado, por consequência o Plano Trienal.

Segundo Ianni (1977, p. 214), as incongruências do Plano Trienal justificavam-se pela incapacidade de conciliação de distintos objetivos sob uma democracia representativa, pois:

[...] não se haviam reunido todas as condições políticas para que o Estado pudesse encaminhar a resolução dos problemas econômicos mais graves e urgentes. A luta contra a inflação exigia o sacrifício do populismo, que servia de suporte político do governo. A política cambial, por outro lado, exigia o sacrifício do nacionalismo econômico, que era um dos principais elementos da ideologia governamental. E a luta pela reforma agrária, por fim, mobilizava contra o governo todas as forças políticas tradicionais, então dominantes no Congresso Nacional.

Ainda, salienta a necessidade de um alto nível de concentração das decisões para a execução de um plano governamental realmente amplo: “[...] quanto mais global e sistemático o plano, maior tende a ser a necessidade de monopólio governamental das decisões sobre os alvos e os instrumentos da política econômica.” (IANNI, 1977, p. 215).

Mais uma vez, João Goulart buscava apaziguar os ânimos e restabelecer os desequilíbrios políticos trocando de ministros. Entretanto, eram muitos interesses a serem compatibilizados: contenção inflacionária, desequilíbrio do balanço de pagamentos, déficit público, pressões do FMI, aumentos salariais, concessão de 13º salário ao funcionalismo público, reforma agrária, reforma educacional, levante nas Forças Armadas. Enfim, o atendimento a todas estas demandas passava por uma centralidade nas decisões a qual Jango não dispunha.

Centralização que Jango tentou levar a cabo, pois a dificuldade imprimida pelo Congresso Nacional à aprovação das reformas de base fez com que tentasse realizá-las por decreto presidencial. A estrutura do regime presidencialista ia contra esta supremacia do Executivo, o que levou à cisão dos poderes. Este foi um dos maiores erros políticos de Jango, o estopim para sua deposição a 31 de março de 1964, com a tomada de poder pelos militares. No intuito de retomar a *ordem* social e o *progresso* econômico.

## **4 REFORMAS ESTRUTURAIS, *BOOM* ECONÔMICO, SURTO DE INVESTIMENTOS E FUGA PARA FRENTE**

O golpe de Estado de 31 de março de 1964, que derrubou João Goulart da Presidência da República, foi articulado em torno de uma cúpula militar que buscava restabelecer a ordem dentro do país, que, supostamente, fora rompida em razão das acirradas disputas políticas que ocorriam pelo menos desde 1961. Este regime de exceção foi responsável por estabilizar a economia, fazê-la crescer a elevado patamar e buscar completar o processo de industrialização iniciado décadas antes. Também, foi severamente repressor com manifestações civis e políticas que fossem contrárias à manutenção da tutela militar.

### **4.1 A contenção inflacionária e as reformas institucionais: o governo Castelo Branco**

A intervenção militar que assumiu o poder oficialmente a 15 de abril de 1964 vinha com objetivo de “[...] parar o carrossel que vinha girando desde 1945 em que as periódicas intervenções militares eram seguidas pelo rápido retorno dos civis ao poder.”, conforme Skidmore (1991, p. 47). Isto significava, em termos práticos, assumir o poder no intuito de contrabalançar as forças políticas em seu favor, centralizando as decisões no Executivo; então, a partir daí e com o poder político na mão, delinear ações que modificassem o atual e deteriorado estado econômico do país, que se encontrava endividado externamente e com o patamar inflacionário que chegava a quase 80% ao ano enquanto o estagnado produto interno apontava para 0,6%, em 1963.

Para tanto, o novo presidente, Humberto de Alencar Castelo Branco, nomeou para o Ministério da Fazenda Octavio Gouveia de Bulhões enquanto o Ministério do Planejamento ficara a encargo de Roberto de Oliveira Campos. Dentre seus objetivos, fazia-se imprescindível conter a inflação e retomar a trajetória de crescimento econômica interrompida. Neste objetivo foi gestado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).

O diagnóstico dado à inflação apontava-a como de demanda, conferindo ao governo anterior – tido como populista – caráter desordenado e irresponsável, que ampliava o déficit público além de ser demasiadamente frouxo com as políticas salarial e creditícia. Porém, o receituário recomendava desta vez não um choque, mas sim a compatibilização com o crescimento, o gradualismo; isto porque a própria consolidação do regime militar precisava de aceitação, tanto por parte do empresariado e da sociedade como dos credores

internacionais, portanto era indesejável uma recessão profunda apesar da imperiosidade de reduzir a escalada dos preços. Coerentemente, as metas eram de que para os anos de 1964, 1965 e 1966 fossem atingidas as taxas inflacionárias de 70%, 25% e 10%, respectivamente. Segundo o diagnóstico, seria necessário um ajuste pela recessão, reduzindo ao máximo concebível os gastos governamentais e fazendo um aperto monetário para conter a expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, que uma vez desencadeada contribuiria para pressões por aumentos salariais – estes que foram mantidos ao mesmo patamar. E a isto facilitava o exercício de um regime de exceção, pois com o AI-1<sup>24</sup> fora limitado ao poder do presidente o aumento da despesa pública (BRASIL, 1964, Art. 5º), sendo que “[...] Castelo Branco estava firmemente determinado a assumir o controle dos salários.” (SKIDMORE, 1991, p. 80).

No entanto, havia o entendimento de que inúmeras tarifas, como as de energia e transportes, que eram controladas pelo governo, sendo importante fonte de receita tributária, estavam congeladas e seria aceitável uma inflação corretiva. O mesmo aplicava-se ao realismo cambial para o petróleo e o trigo, produtos altamente dependentes de importação, que eram subsidiados nos governos anteriores. Então, apesar da preocupação com a inflação, de imediato houve um sensível aumento no preço de alguns bens e serviços consumidos por boa parte da população (SKIDMORE, 1991, p. 72).

Por outro lado, a consecução dos objetivos definidos pelo PAEG passava pela realização de reformas institucionais sem as quais não seria possível atingir as metas definidas. Eram identificadas falhas como a instabilidade da moeda na legislação financeira, o descontrole sobre o sistema tributário, propensão ao déficit orçamentário, brechas no sistema financeiro e fragilidade no balanço de pagamentos. Para resolver estes problemas seriam necessárias reformas nas áreas fiscal, monetária, financeira e mudanças nas relações externas. A estas reformas nos ateremos nos próximos parágrafos.

A reforma fiscal objetivava aumentar a arrecadação tributária através do aumento da carga tributária e de maior racionalização na administração do fisco. Era necessário um mecanismo que corrigisse distorções em razão da defasagem do valor no tempo, causado pela inflação: para isto foi criada a correção monetária, indexador de preços primeiramente

---

<sup>24</sup> Ato Institucional nº 1, que modificava a Constituição em relação às eleições, o mandato e os poderes do Presidente da República, bem como concedia aos Comandantes-em-chefe das Forças Armadas poder de cassação de direitos políticos sem recurso judicial.

disponível em títulos públicos e posteriormente a títulos privados; juntamente a isto houve uma significativa mudança na própria tributação. Foram eliminados impostos em cascata e criados impostos específicos, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM); também foi ampliada a base de incidência na arrecadação do Imposto de Renda a Pessoa Física (IRPF). Por outro lado, isentavam-se atividades produtivas classificadas como prioritárias e estimulava-se a poupança. Aumentando a capacidade de arrecadação seria possível financiar com maior folga os projetos pretendidos pelo governo e em virtude destas medidas a carga tributária bruta aumentou de 16,1% em 1963 para aproximadamente 20,6% em 1966.

**Tabela 4: Carga Tributária Bruta (1963-1966)**

Ano	Carga Tributária Bruta
1963	16,10%
1964	17,00%
1965	18,80%
1966	20,60%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais - diversas publicações, período 1947 a 1989; IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais

A estrutura do mercado financeiro brasileiro também foi modificada, com a criação do Banco Central do Brasil (BCB) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), para conduzir a direção da política monetária e assumir as funções normativas, respectivamente, funções outrora realizadas pela SUMOC. Ademais, segundo Resende (*in* ABREU, 1990, p. 228-229) foi redesenhado todo o sistema financeiro delimitando funções aos bancos comerciais, de investimento e de desenvolvimento bem como das instituições financeiras e sociedades de crédito; sistemática realizada com o objetivo de captar “[...] poupança interna e sua canalização para o financiamento tanto do Tesouro quanto do investimento privado.”, além de criar o “[...] Sistema Financeiro de Habitação [SFH], em torno do Banco Nacional da Habitação [BNH], que integrado aos novos programas de seguro social, o PIS e o Pasep, passou a ser um poderoso agente de captação de poupança privada forçada.”. Desta forma estava delineado um sistema financeiro segmentado, com diretrizes de atuação bem definidas e capaz de alavancar o financiamento para todo sistema econômico e de acordo com a especificidade de cada necessidade.

O estrangulamento cambial e o déficit da balança de pagamentos foram constantes em boa parte do período de desenvolvimento da industrialização brasileira. Isto muito em razão da já assinalada especialização em exportar produtos primários e importar insumos

produtivos e bens de capital. Frente ao problema externo o governo Castelo Branco foi também pragmático: fazia-se indispensável reverter o déficit comercial e para tanto utilizaria os meios que dispusesse. Neste objetivo, conforme observa Skidmore (1991, p. 82), já em “[...] julho de 1964 o governo agiu no sentido de revogar a lei de remessa de lucros de 1962, que fixara um teto para as remessas (10 por cento ao ano do investimento original, exclusivamente os lucros reinvestidos).” demonstrando maior flexibilidade para com o capital estrangeiro, além da austeridade na política econômica interna. Isto tudo no intuito de ganhar credibilidade no cenário externo e assim angariar recursos com o governo estado-unidense, bem como em órgãos multilaterais atrelados a esta nação, notadamente o FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pois naquele momento era inevitável o reescalonamento da dívida externa com vencimentos próximos, bem como dispor de recursos para importação, aliviando assim o balanço de pagamentos. Meta esta que foi alcançada através de negociação direta com o Tesouro dos Estados Unidos, que liberou recursos a este fim (SKIDMORE, 1991, p. 83-84).

Claro que estas reformas não foram de todo bem recebidas, no entanto a especificidade do regime contribuía para segurar as pressões que porventura fossem desencadeadas; no entanto, tanto internamente quanto pela oposição o regime não deixava de ser contestado. Havia pressões, e para contê-las o governo utilizou novamente de um arcabouço que lhe cabia, através do AI-2<sup>25</sup> (BRASIL, 1965), buscando “[...] tornar mais difícil qualquer vitória eleitoral da oposição.” (SKIDMORE, 1991, p. 101).

No geral, o PAEG fora relativamente bem-sucedido, posto que não pretendesse acabar com a inflação, e sim contê-la de forma a não comprometer o crescimento econômico e a política de arrocho salarial, graças à nova fórmula de reajuste<sup>26</sup>, foi grande responsável pelo relativo bom comportamento inflacionário. A política fiscal definitivamente foi a mais coerente com o objetivo austero, sendo o déficit governamental como proporção do PIB reduzido de 4,2% em 1963 para 1,1% em 1966, inclusive sua forma de financiamento, outrora realizada por emissão monetária, se modificou e “[...] foi totalmente financiado pelos empréstimos junto ao público.”; já a política monetária foi um tanto mais flexível, um pouco

---

<sup>25</sup> Ato Institucional nº 2, que tornava indireta a eleição para a Presidência da República e fechava os partidos políticos, restando assim apenas a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), único partido de oposição durante o regime militar.

<sup>26</sup> Nos anos de 1964 e 1965 foi usada uma fórmula que utilizava a média do salário real dos dois anos anteriores como referência; a partir de 1966 a fórmula passou a utilizar a inflação esperada pelo governo. Desta forma, houve perdas salariais em ambos os casos – demonstrando coerência com a contenção inflacionária.

em razão do influxo de empréstimos para a cobertura do balanço de pagamentos, mas mais pela expansão do crédito, além da redução das importações e o bom desempenho do setor agrário-exportador, aumentando a liquidez interna (RESENDE, *in* ABREU, 1990, p. 218-219). E assim criavam-se as condições necessárias para ensaiar a retomada do crescimento econômico que havia sido interrompida, pois as reformas estruturais foram de grande importância ao dar um salto qualitativo na institucionalidade do setor bancário e financeiro, bem como na arrecadação tributária, ainda que esta tenha sido claramente regressiva.

Já a eclosão de movimentos contestatários ao regime, como marchas estudantis, a oposição da Igreja e a inconformidade por parte da oposição levaram o governo revolucionário à nova definição: o AI-3<sup>27</sup> (BRASIL, 1966a), no claro intuito de conter o crescimento da oposição e limitar sua capacidade de reivindicação; ao mesmo tempo, a oposição política dentro do regime, uma vez que o atual presidente era inapto à reeleição, abria uma clara divisão entre os comandantes *linha dura* de um lado e os mais moderados, *castelistas*, de outro, fazendo com que o presidente Castelo Branco fosse ao encontro do candidato à eleição presidencial num tom conciliatório e afinado com a imperiosidade de manter-se a condução da política econômica, agora com maior estabilidade – ainda que não plena – e então pronta à alavancagem rumo ao desenvolvimento (SKIDMORE, p. 110-113).

Dentro deste espectro, a realização das eleições foi integralmente favorável ao regime em todos os estados da nação. A eleição presidencial, como era de se esperar, elegeu o general Arthur da Costa e Silva. No entanto, o comando em voga não abriria mão dos sacrifícios feitos, e assim “[...] fizeram aprovar um punhado de novas leis e até uma nova Constituição<sup>28</sup>, ostensivamente para consolidar a Revolução, mas também para enquadrar o governo que se iniciava.” (SKIDMORE, 1991, p. 137).

#### **4.2 O milagre econômico: os governos Costa e Silva e Garrastazu Médici**

Ao assumir a Presidência da República, o general Arthur da Costa e Silva vislumbrava-se num ambiente macroeconômico definitivamente mais estabilizado do que

---

<sup>27</sup> Ato Institucional nº 3, que tornava indireta a eleição para governadores dos estados e prefeituras de capitais, além de possibilitar aos senadores e deputados federais ou estaduais assumir o cargo de mandatário municipal. Além disto, definia a data para as eleições em todos os níveis de governo, a serem realizadas no segundo semestre de 1966.

<sup>28</sup> Com o Ato Institucional nº 4 (BRASIL, 1966b), o Presidente da República convocava à aprovação nova Constituição Federal.



aquele recebido por seu antecessor (embora num patamar inflacionário ainda elevado) inclusive com folga na balança comercial e déficit orçamentário reduzido e após realizar difíceis reformas estruturais que deixaram as instituições internas mais prontamente adaptadas à realidade econômica nacional daquele momento. No entanto, a adoção de medidas austeras também suscitara um crescente descontentamento com aquele governo, que, pela própria natureza militar do regime, era naturalmente repassado a este novo que assumia. Além disto, problemas de origem econômica que foram parcialmente retirados da pauta prioritária em razão da necessidade do combate à inflação se reapresentavam de forma mais aguda, pois, de acordo com Ianni (1977, p. 240), se havia:

[...] ampliado a capacidade ociosa na indústria, a queda da procura de bens manufaturados, a redução da liquidez, a queda do poder aquisitivo dos salários, o descontentamento do proletariado e da classe média, a intranquilidade de grande parte dos empresários em face dos novos encargos fiscais, etc.

Era possível, no entanto, tornar estes problemas soluções. Para isto, porém, o diagnóstico inflacionário foi revisto e reinterpretado, agora como sendo de custos, não de demanda. Esta foi a observação inicial feita pelo novo ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, acompanhando no comando econômico por Hélio Beltrão no Ministério do Planejamento. A nova equipe econômica lançara o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) em cujas metas-síntese estavam acelerar o desenvolvimento econômico e combater a inflação, para tanto seria necessário ampliar a frente de investimentos em setores estratégicos; desta forma a política econômica do governo delineava de forma bastante clara os papéis a serem desenvolvidos pelos agentes econômicos, cabendo ao setor público as inversões em infraestrutura e insumos produtivos, enquanto ao setor privado era relegada a missão de cumprir o seu papel, fornecer bens de consumo e de capital. Ademais, a equipe econômica via como essencial a melhora da competitividade do setor privado e buscava reduzir a participação estatal a fim de não pressionar o setor público (LAGO, *in* ABREU, 1990, p. 236).

O combate à inflação reduzindo custos abria espaço para modificar principalmente a política monetária em voga, tornando-a claramente expansionista, utilizando-se amplamente da expansão do crédito bancário a fim de baixar o patamar da taxa de juros (componente fundamental do custo de produção), que era agora tabelada pelo BCB, e facilitar a captação de recursos pelas empresas. Deve se ter em conta, também, que a intervenção no mercado bancário ocorreu em razão da “[...] noção generalizada de o que sistema bancário, no seu conjunto, era bastante ineficiente [...] operando a *spreads* crescentes

[...]”; segundo o diagnóstico do governo, a maneira de contornar este problema seria através da concentração bancária, que daria aos bancos a oportunidade de operar em escala maior e assim reduzir custos, ao mesmo tempo a intervenção estabelecia limites para a cobrança de juros (LAGO, *in* ABREU, 1990, p. 255-256).

Na indústria, a capacidade ociosa contribuía para não pressionar custos, ao menos no curto prazo, haja vista menor necessidade de importar bens de capital ao possibilitar a plena utilização da capacidade existente. O fôlego ao setor industrial favorecido pela expansão do crédito bancário – que crescera 57% no ano de 1967 – configurou uma expansão do produto na ordem de 4,2% naquele mesmo ano, enquanto o patamar inflacionário atingia 24%; ainda assim, não seria possível executar uma política econômica de crescimento descuidando dos preços, para tanto o mecanismo oficial utilizado foi a criação de um órgão regulamentador que seria responsável pela aprovação da modificação dos principais preços da economia, o Controle Interministerial de Preços (CIP) (SKIDMORE, 1991, p. 144-145). Além da criação do CIP, a expansão do crédito agrícola (tanto para custeio como fertilizantes, defensivos e sementes quanto para investimento físico em maquinário) era tida como de fundamental importância para a modernização do campo, que ao aumentar a produtividade da terra ampliaria a oferta de produtos agrícolas e seria grande responsável pelo aumento das exportações e também por reduzir o custo de gêneros alimentícios demandados pelas massas urbanas, outro componente de grande peso no custo de vida e, portanto, capaz de desencadear pressões inflacionárias.

O forte crescimento econômico de 1968, de 11%, foi grandemente impulsionado pelos setores de equipamentos para transporte, produtos químicos, equipamentos elétricos e construção (esta crescendo 19%), principalmente em razão da destinação de fundos compulsórios para o BNH; o único gargalo visível era o aumento das importações, que, no entanto, era compensada pelo influxo de capitais, internacionalizando cada vez mais a economia brasileira (SKIDMORE, 1991, p. 184). O mecanismo de minidesvalorizações cambiais, que automaticamente corrigia o resíduo inflacionário da moeda nacional frente às divisas estrangeiras, assim reduzindo a incerteza do exportador, foi de fundamental importância para dar competitividade ao setor externo, favorecendo amplamente a exportação tanto de bens primários como de bens manufaturados (SKIDMORE, 1991, p. 186-187).

Apesar da demonstração de pujança econômica, diferentes parcelas da sociedade demonstravam-se descontentes: greves eclodiram em São Paulo e no Rio de Janeiro, além de

manifestações estudantis contrárias ao regime militar no Rio de Janeiro e em Brasília. Ainda, havia uma coalizão de forças oposicionistas aglutinadas em torno de Carlos Lacerda, ativo militante da extinta UDN, e os ex-presidentes Juscelino Kubitschek e João Goulart. Neste contexto, a tutela militar recrudescceu e mostrou sua face mais autoritária com o Ato Institucional nº 5 (BRASIL, 1968), negando o *habeas corpus* a presos políticos e declarando recesso, isto é, o fechamento, em todos os níveis federativos do Legislativo, fortalecendo mais ainda o Poder Executivo. Em seguida, foram baixados em sequência um grande número de Atos Institucionais no intuito de aumentar a centralização do poder na mão da Presidência da República. Entre setembro e outubro de 1969, com a deterioração do estado de saúde do presidente Costa e Silva, o comando do Executivo foi repassado aos ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica (junta militar) e em seguida foi declarada vacante a cadeira da Presidência e redefinida a vigência do novo período de governo destinado ao sucessor do atual presidente, pelo Ato Institucional nº 16 (BRASIL, 1969). Uma possível divisão interna das Forças Armadas levou à possibilidade de aposentadoria compulsória os militares contrários à coesão das Forças Armadas, agora na mão do comando *linha dura*. Quinze dias depois se iniciava o mandato presidencial de Emílio Garrastazu Médici, responsável pela manutenção do acelerado crescimento econômico e a manutenção do patamar inflacionário a um nível relativamente reduzido, num período que ficou conhecido por *milagre econômico*; também pelo extremo autoritarismo, arbitrariedade e repressão social.

A nova administração sob o comando do general Médici manteve o ministro da Fazenda, porém a pasta do Planejamento foi assumida por João Paulo dos Reis Velloso. A rigor, a política econômica do novo governo foi bastante semelhante à condução do governo Costa e Silva. No entanto, alguns traços que começaram a ser delineados anteriormente tomavam agora forma mais nítida, pois segundo Ianni (1977, p. 250), a ideologia da equipe econômica era pautada a fim de:

[...] aperfeiçoar os seus instrumentos de ação, para criar as condições mais propícias à prosperidade da empresa privada, nacional e multinacional.

[...]

E, também, a afirmação da hegemonia da tecnoestrutura.

Dentre estes aspectos, alguns chamam bastante atenção, como a crescente financeirização da economia, a maior abertura da economia ao capital externo, o fortalecimento do setor privado com novos investimentos dando continuidade ao crescimento econômico.

Como o problema inflacionário em relação a títulos de valor fora solucionado com a correção monetária, a credibilidade na moeda era maior, fazendo com que os haveres monetários diminuíssem de participação em relação aos haveres monetários e não monetários, passando de 75,7% em 1967 para 43% em 1973 (LAGO, *in* ABREU, 1990, p. 251). Muito disto deve se atribuir também às vinculações compulsórias, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)<sup>29</sup>, ampliando a arrecadação de recursos que serviam como fonte de financiamento.

O fortalecimento do setor privado com a expansão do crédito foi um dos grandes motores do crescimento industrial do período. Consequentemente, os patamares de importação e exportação elevaram-se; no entanto, a dependência de insumos intermediários e bens de capital continuava. Skidmore (1991, p. 280-281) capta perfeitamente este movimento:

Esta grande necessidade de importações a curto prazo, combinada com os grandes déficits no setor de serviços, ultrapassou o crescimento das exportações tornando o desenvolvimento brasileiro dependente dos ingressos de capital estrangeiro. Como estes vinham principalmente sob a forma de empréstimos, os compromissos do país com o pagamentos de juros e amortizações cresciam cada vez mais. Por fim, verificou o Brasil que esses compromissos só podiam ser atendidos com a receita de suas exportações, pois cada empréstimo que contratava era uma hipoteca a mais sobre o seu futuro.

Assim, a liquidez no mercado internacional favorecia o maciço ingresso de capitais autônomos do exterior, que de fato eram demandados e seguravam as pressões na balança de pagamentos no curto prazo, porém aumentavam significativamente o endividamento externo.

Além deste fator, segundo Lago (*in* ABREU, 1990, p. 268-270), o período 1967-1973 foi o mais significativo quanto à criação de empresas estatais. Estas ampliaram sua atuação através de subsidiárias, predominantemente em setores nos quais a empresa privada tinha pouco ou nenhum interesse, essencialmente na infraestrutura. Assinala, ainda, a forma de financiamento destas, que para além de uma considerável capacidade de autofinanciamento “[...] recorreram, de forma crescente, a empréstimos de bancos não oficiais.”, a rigor externos, fosse para expansão ou para cobrir déficits, mais um fator que contribuiu para o aumento do endividamento externo. O endividamento externo também era pressionado pela necessidade

---

<sup>29</sup> O FGTS foi criado em substituição ao regime de garantia de estabilidade no emprego, em vigência anteriormente, flexibilizando o mercado de trabalho. Esta contribuição patronal só poderia ser retirada por parte do trabalhador em casos específicos, como a aquisição de imóvel. Esta modificação foi feita ainda no governo Castelo Branco.

de obtenção de divisas por parte do governo, que com isto buscava facilitar a importação de bens essenciais para a continuidade do crescimento.

Desta forma, levava-se adiante a consolidação do capitalismo brasileiro calcado nas diretrizes orientadas pelo governo, que de fato lograva um crescimento econômico sustentado sem precedentes, mas em “[...] nenhum caso pretendeu-se, especificamente, modificar as estruturas sociais e políticas.” (IANNI, 1977, p. 252). Neste sentido, alguns esparsos esforços foram feitos, desencadeados por uma persistente seca no Nordeste do país em 1970. Esta levou o presidente Médici a gestar a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, pois considerava que havia uma terra sem homens no Norte e homens sem terra no Nordeste, propondo uma solução alocativa de recursos para estas regiões, tentativa que não se consolidou haja vista a retirada de recursos que eram destinados à região Nordeste para construção da estrada no Norte, além de desencadear inúmeros protestos contra esta mal sucedida política (SKIDMORE, 1991, p. 287-295).

Ademais, um balanço do crescimento e das taxas inflacionárias do período mostra que de fato a economia crescera aceleradamente e de forma sustentada com uma inflação tomada como aceitável em razão do alto patamar de crescimento.

**Tabela 5: Preços e Produto Interno (Variação % Anual)**

	IGP-DI	PIB
1967	24,31	4,2
1968	24,51	9,8
1969	19,05	9,5
1970	19,47	10,4
1971	19,50	11,3
1972	15,72	11,9
1973	16,27	14,0

Fonte: Fundação Getulio Vargas, Conjuntura Econômica - IGP (FGV/Conj. Econ. - IGP); IPEADATA. Elaboração própria.

Cabe ressaltar, no entanto, como já referido, o crescente aumento do endividamento externo e a dependência principalmente de insumos intermediários e bens de capital, deflagrada invariavelmente pela crise do petróleo em fins de 1973. Problemas estes que tentariam ser resolvidos pelo próximo presidente, que numa articulação das forças *castelistas* foi personificado em Ernesto Geisel.

### 4.3 O governo Geisel: distensão política e o II PND

A condução do general Ernesto Geisel à Presidência da República aconteceu através de uma decisão do alto comando do exército, numa manobra cujo apoio foi articulado pelo general Golbery do Couto e Silva, forte nome da ala *castelista* e que viria a ser o chefe da Casa Civil durante o mandato de Geisel. Esta divisão do exército tinha como objetivo claro a abertura política do regime, devolvendo a democracia representativa aos civis, muito embora necessitasse de apoio dentro do exército para realizar esta tarefa. Tal condução deveria, segundo os próprios artífices, ser feita de maneira lenta, segura e gradual, o que por si só gerava desconfiança e protestos por parte dos adversários políticos do regime, aglutinados no MDB liderado por Ulysses Guimarães, cuja “anticandidatura<sup>30</sup>” à presidência fora frustrada.

A herança que recebera de seu antecessor não era das mais fáceis para o novo presidente, pois findado o período do milagre, algumas contradições daquele período de alto crescimento sustentado começavam a vir à tona. A inflação, subestimada pelas estatísticas oficiais, ascendia; o balanço de pagamentos passara a ser deficitário; a distribuição setorial do crescimento fora bastante desigual, favorecendo claramente as empresas produtoras de bens de consumo durável; além de as disparidades de renda terem se acentuado, o que poderia tomar vulto político. Para além desta problemática interna, em fins do mandato do presidente Médici havia estourado a primeira crise do petróleo, quadruplicando seu preço. Produto do qual o Brasil era altamente dependente, e o bem sabia Geisel, ex-presidente da Petrobras. No entanto, apesar destas dificuldades, o quadro não era de todo deteriorado, pois a nação havia crescido bastante e os esforços dos governos anteriores em relegar ao setor privado melhores condições para operar com autonomia haviam surtido efeito. Além do compromisso com a distensão política, o mandato do presidente Geisel precisava mostrar a que viera, posto que buscasse dar continuidade ao crescimento econômico em curso; assim, a materialização de suas pretensões seria calcada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cuja racionalidade só pode ser compreendida quando relacionada com o projeto de distensão política, sendo meio para esta (FONSECA, 2008, p. 31-32).

No comando econômico do governo Geisel o ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso foi mantido em sua pasta, mas o Ministério da Fazenda não mais

---

<sup>30</sup> Candidatura simbólica, já que a força da ARENA impedia qualquer possibilidade de vitória oposicionista.

pertencia a Antonio Delfim Netto e passava às mãos de Mario Henrique Simonsen, prestigiado economista ligado à ortodoxia.

No plano interno, segundo Carneiro (*in* ABREU, 1990, p. 300-303), quatro decisões importantes de curto prazo foram tomadas pela equipe do governo Geisel: a liberação de preços reprimidos que irrompeu numa aceleração inflacionária; a oficialização de regra para correção monetária “[...] tentativa de compensar o aumento da incerteza quanto às taxas mensais de inflação [...]”; expansão monetária “[...] na tentativa do Banco Central de minimizar os efeitos em cadeia da quebra exemplar do quarto maior banco comercial brasileiro, o Banco Halles [...]”; e em fins de outubro de 1974 a revisão da lei salarial<sup>31</sup>, que compensaria perdas caso a inflação superasse a expectativa.

Quanto à questão externa, a eclosão da crise internacional dos preços do petróleo fez com que os agentes atuassem com cautela, aguardando o desenrolar da situação, pois se tinha claro que o aumento dos preços tinha origem política, não puramente econômica; entretanto, caso o produto não fosse adquirido haveria revés na produção. Desta forma, as importações brasileiras mais do que duplicaram e, ainda que as exportações tenham aumentado consideravelmente, estas não foram suficientes para reduzir o déficit comercial na casa de US\$ 4,69 bi.

**Tabela 6: Balança Comercial 1973-1974 (US\$ milhões)**

<b>Ano</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>
<b>Balança Comercial (FOB)</b>	7	-4690
<b>Exportações</b>	6199	7951
<b>Importações</b>	-6192	-12641

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Dado este quadro conjuntural de início de governo, vê-se que as políticas praticadas foram expansionistas, com os saldos negativos da balança comercial sendo essencialmente financiados por empréstimos externos, haja vista a abundância de recursos no mercado financeiro internacional impulsionado pela aplicação de petrodólares. Para tanto, foi retirado o “[...] depósito compulsório de 40 por cento que os tomadores de novos empréstimos tinham de fazer.” além de reduzir o imposto sobre remessas de lucros ao exterior (SKIDMORE, 1991, p. 349-353).

<sup>31</sup> Uma vez que a política salarial do governo era criticada pelo arrocho, pois realizava os reajustes com base na inflação esperada, invariavelmente superada, causando defasagens.

Porém, as soluções propostas pelo governo Geisel não foram somente de curto prazo. Ao contrário, a evolução do cenário internacional e o entendimento de que a indústria brasileira operava com a capacidade no limite levaram a projeções de longo prazo, que visassem resolver o problema estrutural, o esgotamento do PSI. Nesta avaliação, era cristalino que o crescimento econômico anterior fora baseado essencialmente em bens de consumo duráveis, não ampliando a contento a necessidade de infraestrutura nem a capacidade produtiva de bens de capital e insumos produtivos.

Em face desta situação e no intuito de alcançar o objetivo de crescimento almejado, foi gestado e levado a público o II Plano de Desenvolvimento Econômico (II PND). Projeto que almejava completar a industrialização através do aprofundamento do PSI e a fim de dirimir a dependência externa.

Essencialmente, as diretrizes básicas do plano repousavam nos setores de infraestrutura como ferrovias e telecomunicações; bens de capital, principalmente por encomenda; insumos produtivos básicos entre os quais aço, alumínio, zinco, fertilizantes, defensivos, cimento, papel; energético, diversificando a matriz através da utilização da capacidade hidroelétrica, nuclear e de beneficiamento de álcool. A notável dependência externa por estes bens sufocava constantemente o balanço de pagamentos, deflagrando a insustentabilidade de manter este padrão de desenvolvimento.

A delimitação do campo de atuação de cada setor foi balizada de acordo com o que vinha sendo feito na condução da economia nacional. Ao setor público ficaria relegado investir em infraestrutura e desenvolvimento social, à iniciativa privada a área produtiva e evidentemente lucrativa (GREMAUD; PIRES, *in* KON, 2010, p. 75). Os meios de financiamento do plano repousariam essencialmente no setor público. A aplicação de recursos diretos da União seria feita na área da infraestrutura, já o BNDE realizaria empréstimos para a iniciativa privada através da disponibilização de recursos advindos do PIS-Pasep, enquanto às estatais caberia ampliar a oferta de bens e serviços através de autofinanciamento e de captação de recursos externos, o que serviria também para aliviar a balança de pagamentos a curto prazo (GREMAUD; PIRES, *in* KON, 2010, p. 81-82).

E a decisão de viabilização destes projetos recorreu amplamente ao endividamento externo, que, segundo Carneiro (*in* ABREU, 1990, p. 310), “[...] cresceu US\$ 10 bilhões entre 1974 e 1977, outros US\$ 10 bilhões nos dois anos seguintes.”. Como a prioridade do governo era o crescimento, a política monetária atuou no sentido de manter a



liquidez e a demanda por financiamentos enquanto a política fiscal desonerava setores com maior encadeamento produtivo. Enquanto isto, a política cambial seguia o padrão de minidesvalorizações e isenções e subsídios à exportação, utilizando-se também da aplicação da Lei do Similar Nacional e o contingenciamento em favor de bens de capital para aliviar o balanço de pagamentos.

É visível que as exportações tiveram um comportamento bastante favorável, expandindo seu nível desde o início do governo Geisel, enquanto as importações basicamente mantiveram-se a um patamar de aproximadamente US\$ 12,5 bilhões, em média, conforme mostra a tabela a seguir. O que deve ser salientado é que a estabilidade desse patamar significou uma considerável redução das importações em relação ao produto total, passando de 12% em 1974 para 7,25% em 1978 (CARNEIRO, *in* ABREU, 1990, p. 311).

**Tabela 7: Balança Comercial 1974-1978 (US\$ milhões)**

<b>Ano</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>
<b>Balança Comercial (FOB)</b>	-4690	-3540	-2255	97	-1024
<b>Exportações</b>	7951	8670	10128	12120	12659
<b>Importações</b>	-12641	-12210	-12383	-12023	-13683

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Outro ponto notável do plano é a descentralização dos investimentos, que anteriormente eram predominantemente realizados em faixas urbano-industriais nas regiões sudeste e sul do país, notadamente o eixo Rio-São Paulo. Esta descentralização, segundo o plano, era uma forma de se aproximar das regiões produtoras de matérias primas, bem como integrar a economia nacional, mas ao mesmo tempo servia como forma de abarcar as oligarquias regionais, predominantemente conservadoras, e cooptar apoio ao governo (FONSECA, 2008, p. 41). Isto deve ser interpretado em consequência do objetivo maior do governo Geisel, o da distensão política, pois ao obter maioria ampla no Congresso Nacional poderia legitimar-se através da institucionalização do regime; fato este que jamais passou batido pela elite industrial brasileira, outrora em compasso com o Estado, que para além da descentralização destes investimentos denunciava a estatização praticada pelo governo (notadamente na área de infraestrutura e transportes), elevando críticas de tom liberal e agora vendo seus interesses conflitarem com a condução estatal (FONSECA, 2008, p. 42-43).

Neste sentido, a execução do programa e a abertura política eram conduzidas numa espécie de *stop & go*, pois de acordo com Fonseca (2008, p. 40):

[...] distensão e II PND, como dois projetos de alteração de rumos, foram capazes de gerar resistências, muitas das quais enfrentadas, no curto prazo, reforçando o autoritarismo e o poder discricionário do Presidente da República (v. g., o “pacote de abril” e as mudanças no alto comando militar para viabilizar a candidatura do Gen. Figueiredo para lhe suceder), que outorga a si o papel de mediador e a palavra final na solução dos conflitos.

Comportamento este que passava a mostrar contradições entre a base que sustentava o governo, tanto por parte dos militares que estavam divididos quanto pelas elites que se beneficiavam do progresso econômico capitaneado pelo Estado. Contradições estas que viriam a tona mais adiante, quando a redução do crescimento e a aceleração inflacionária voltaram a se apresentar, fazendo com que a realização das perdas fosse escamoteada por uma fuga para frente. Neste momento, sem eleger prioridades, o governo passa a tentar realizar uma política de conciliação de interesses no intuito de atender as demandas dos setores empresariais, tanto industriais como agrícolas; não tendo sucesso em manter sólida sua base aliada e aumentando o endividamento em razão da adoção desta política, acaba por consolidar a ineficiência de sua atuação, levando o problema adiante. Tal atuação redundou no aumento da incerteza e o conseqüente anseio pela redução da participação do Estado na condução das diretrizes econômicas.

Esta foi a tônica de um processo com o qual teve de lidar o sucessor de Geisel na presidência, o general João Batista Figueiredo – a quem também coube encaminhar o país à redemocratização. Elementos, estes, característicos do fim do período desenvolvimentista brasileiro, do qual o II PND talvez tenha sido a maior e mais ambiciosa expressão.

Para além das contradições internas, a conjuntura internacional fora abalada pelo segundo choque do petróleo, em 1979, rompendo as relações internacionais entre as nações produtoras da *commodity* e o bloco ocidental dependente deste produto, e também o forte aumento das taxas de juros no mercado mundial. O Brasil, apesar de ter realizado esforços na diversificação da matriz energética, não foi capaz de passar imune, ao contrário, foi significativamente abalado inclusive num momento em que a escalada de preços já era galopante. Numa visão geral, as dificuldades na esteira internacional aumentaram a possibilidade de moratória da dívida externa, o que de fato aconteceu com o México, elevando o risco e a incerteza. Iniciava-se assim a crise da dívida externa brasileira, sendo um dos fatos marcantes do fim de um modelo de desenvolvimento marcado por vigorosas taxas de crescimento ancoradas essencialmente na substituição de importações realizada através do endividamento externo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o período histórico que percorremos, de fins da década de 1920 até fins da década de 1970, pudemos notar com clareza que a economia brasileira foi totalmente modificada em sua estrutura. O mesmo se pode dizer do Estado, sua relação com a economia e mesmo sua própria forma de atuação.

Com a crise internacional desencadeada no exterior, iniciativas foram tomadas no intuito de amenizar o reflexo negativo desta crise, o que acabou por gerar condições de investimentos em novas frentes, iniciando o processo de industrialização. Este processo foi continuado e cresceu de participação na estrutura econômica durante todo o período em questão, aprimorando-se e consolidando-se como condutor do crescimento econômico nacional.

Em face do desinteresse ou da incapacidade do setor privado conseguir atuar nas mais diferentes áreas e setores econômicos, o Estado foi levado a tomar as rédeas em distintas frentes, fosse através de regulamentações, concessões e incentivos ou através da atuação direta no fornecimento de bens e serviços, num momento posterior.

A partir do momento em que o Estado passa a tomar as decisões econômicas e ser o centro destas atividades, seu papel de mediador e condutor cresce de importância. Assim, calcado em seu poder discricionário de árbitro, comanda as mudanças que pretende realizar, de acordo com as motivações que o levem a isto, uma vez que sua estrutura é permeada por interesses dos mais distintos, muitas vezes conflitantes, o que o faz paralisar inúmeras vezes.

Assim, pode-se notar claramente que a partir do momento em que se vê na industrialização e a conseqüente modernização dos meios de produção o canal indutor, por excelência, do desenvolvimento, diferentes opções se abrem. Enquanto existem forças que propõem o crescimento econômico com vistas à autonomia na condução da política econômica e, em conseqüência, a adoção de um capitalismo de tipo nacional, outras veem a necessidade de abertura econômica ao capital externo como fundamental para solapar as ineficiências e distorções causadas por um intervencionismo exacerbado e protetor dos menos capazes. Divisão esta que leva ao acirramento de tensões no seio do Estado, fazendo com que este, antes de pender a algum lado, seja paralisado até resolver as disputas em seu interior.

Foi assim que se definiu a condução econômica capitaneada pelo Estado, realizando mudanças e modificando o funcionamento e a própria dinâmica de sua relação com

a economia, pois uma marca do período é justamente a forte presença estatal em detrimento da liberalização característica das economias de mercado. Diante da incapacidade de financiamento dos projetos que levariam o país ao *status* de potência mundial, recorria-se à emissão monetária e à fuga inflacionária, e inevitavelmente ao capital externo e o conseqüente aprofundamento das relações de dependência, configurando um atrelamento subordinado às potências ocidentais na escala do capitalismo mundial.

Dentro deste quadro, algumas características marcantes são observáveis.

A planificação e a consecução de objetivos econômicos pré-definidos exige considerável centralização do poder decisório, que dentro de uma democracia representativa mostra-se de difícil execução, pois a independência dos poderes não permite, via de regra, a supremacia do Executivo. O que acena para a utilização da égide autoritária em boa parte do período no qual o desenvolvimentismo esteve presente na ideologia e condução do Estado. Porém, este Estado autoritário não esteve imune a interesses, pois a centralização estatal no Brasil sempre foi permeada por interesses distintos, conflitando as diretrizes de condução da política econômica do governo, que, em razão disto, inúmeras vezes foi levado a agir de maneira controversa e até errática, em concordância aos interesses que buscasse corresponder.

Desta forma, a opção de crescimento financiado através da inflação e do endividamento externo foi uma decisão tomada frente às dificuldades encontradas para que se pudessem pôr em prática as realizações pretendidas pela condução estatal.

Ademais, durante este período, não houve um esforço real de distribuição de renda e equidade social, ao contrário: a disparidade de renda se fez pelos mais distintos mecanismos, seja pela ação inflacionária com a política de confisco salarial ou pela ausência de políticas públicas de abrangência nacional e que visassem a atender as demandas das classes mais baixas.

Finalmente, a impossibilidade de conciliar interesses conflitantes e a incapacidade de obter recursos para suprir todas as frentes de investimentos constituíram barreiras de difícil transposição, culminando em uma industrialização realizada a altos custos – tanto econômicos quanto sociais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BASTOS, Pedro P. Z. A construção do nacionalismo econômico de Vargas. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (Org.). **A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012a. p. 179-218.

BASTOS, Pedro P. Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (Org.). **A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012b. p. 361-454.

BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

BRASIL. **Ato institucional nº 1**, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1&tipo\\_norma=AIT&data=19640409&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1&tipo_norma=AIT&data=19640409&link=s)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Ato institucional nº 2**, de 27 de outubro de 1965. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2&tipo\\_norma=AIT&data=19651027&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=2&tipo_norma=AIT&data=19651027&link=s)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Ato institucional nº 3**, de 5 de fevereiro de 1966a. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3&tipo\\_norma=AIT&data=19660205&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3&tipo_norma=AIT&data=19660205&link=s)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Ato institucional nº 4**, de 12 de dezembro de 1966b. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo\\_norma=AIT&data=19661207&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4&tipo_norma=AIT&data=19661207&link=s)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Ato institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo\\_norma=AIT&data=19681213&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo_norma=AIT&data=19681213&link=s)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Ato institucional nº 16**, de 14 de outubro de 1969. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16&tipo\\_norma=AIT&data=19691014&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16&tipo_norma=AIT&data=19691014&link=s)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2013.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2013.

CANO, Wilson. Crise de 1929, soberania na política econômica e industrialização. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (Org.). **A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012. p. 121-157.

CARDOSO DE MELLO, João M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DALMAZO, Renato A. **Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul – 1940-74**. Porto Alegre: FEE, 1992.

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

FIORI, José L. Para uma economia política do Estado brasileiro. In: FIORI, José L. (Org.). **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995a. p. 121-160.

FIORI, José L. **O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do estado brasileiro**. Rio de Janeiro: EDURJ, 1995b.

FONSECA, Pedro C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (Org.). **A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012a. p. 21-49.

FONSECA, Pedro C. D. Instituições e política econômica: crise e crescimento do Brasil na década de 1930. In: BASTOS, Pedro P. Z.; FONSECA, Pedro C. D. (Org.). **A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012b. p. 159-178.

FONSECA, Pedro C. D. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 587-622, jul-set/2004.

FONSECA, Pedro C. D. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 28-46, jan-mar/2008.

FONSECA, Pedro C. D. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 56-76, jan-mar/2011.

FONSECA, Pedro C. D. O processo de substituição de importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. (Org.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. p. 248-282.

FURTADO, Celso M. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1977)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KON, Anita. **Planejamento econômico no Brasil II**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil:** de Castelo a Tancredo. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

TAVARES, Maria C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.