

**43º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em  
Ciências Sociais (ANPOCS)**

**SPG11 – Entraves político-econômicos ao desenvolvimento (e à  
Democracia) na América Latina e no Brasil**

**CRESCIMENTO ECONÔMICO NAS DÉCADAS DE 50 A 70, E O PAPEL DOS  
EMPRESÁRIOS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

**Bernardo León de Almeida Cezar Ortellado**

**Caxambu (MG) – 22 a 26 de outubro de 2018**

# CRESCIMENTO ECONÔMICO NAS DÉCADAS DE 50 A 70, E O PAPEL DOS EMPRESÁRIOS NA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Bernardo de Almeida Cezar Ortellado

## Resumo

Este trabalho investiga quais seriam as causas do crescimento econômico no Brasil nas décadas de 50, 60 e 70, época áurea de incremento da produção de riqueza no país, com ênfase para os diversos períodos distintos que a caracterizam, desde a implementação do Plano de Metas no governo JK, a recessão de 1965 e 66, e a retomada a partir de 1968, aprofundada nos anos seguintes. Busca, ademais, analisar os arranjos sociais e econômicos que o possibilitaram e a correlação entre a política e a economia como possível fator explicativo do desenrolar dos acontecimentos no período.

**Palavras chave:** governo JK, regime autoritário, desenvolvimentismo, neoliberalismo, estruturalismo, monetarismo, crescimento, recessão, industrialização, protecionismo, liberalização.

## Introdução

Na quadra que se inicia no ano de 1955, início do governo Juscelino Kubistchek, até o fim da década de 70, o Brasil registrou a mais alta taxa anual média de crescimento econômico de sua história (Groningen Growth Development Center; Ipeadata). Tendo-se em conta a extensão das possibilidades de evolução da qualidade de vida da população, da ampliação das oportunidades e a própria estabilização do sistema político que o aumento na geração de riquezas pode proporcionar – desde que razoavelmente distribuído – faz-se necessário um estudo sobre os fatores que permitiram esse fenômeno.

Por outro lado, é igualmente pertinente examinar do ponto de vista sócio-político os atores políticos, bem como fazer o enquadramento histórico de seus interesses à época. Tal exame implica, naturalmente, em avaliar a influência deles no processo decisório. Tais elementos podem se constituir em variáveis para analisar o eventual apoio que políticas econômicas análogas no presente poderiam carrear, bem como suas chances de sucesso. Ademais, a análise das limitações dos instrumentos econômicos utilizados também se faz necessária.

A expansão da economia brasileira no período em tela foi puxada pela forte ascensão industrial. Conforme Bresser Pereira (2016, p. 145), a taxa anual média de crescimento do PIB entre 1957 e 1961 foi de 6%, enquanto que a do PIB industrial foi 11%. Já a participação da indústria manufatureira no PIB real saltou de 22,6% em 1955 para 27,5% em 1960. Números semelhantes podem ser constatados no período pós recessão de 1965 e 66. É consenso na literatura acadêmica de que não só o processo de industrialização, mas principalmente o de consolidação do parque industrial brasileiro se deu sobre forte amparo estatal, a exemplo do que ocorreu em outras grandes economias.

Dessa forma, depreende-se que o setor econômico/ator político mais beneficiado pelos instrumentos da política econômica praticada no lapso temporal em análise foi a burguesia industrial. Urge, então, conhecer quais foram tais instrumentos, bem como algumas das teorias destacadas na literatura da Ciência Política e da Sociologia sobre a atuação do grupo mais beneficiado, para melhor

compreensão sobre o fenômeno do desenvolvimento a que este trabalho se propõe a analisar.

## **1- A burguesia industrial brasileira como ator político**

Compreender a atuação da burguesia industrial do Brasil não é tão simples quanto ainda se afigura para alguns. Interpretações baseadas no paradigma da analogia dos interesses do setor industrial de países desenvolvidos - ao invés de se fundarem em seus interesses reais e possibilidades concretas de atuação - foram por muito tempo difundidas e predominantes nos trabalhos acadêmicos brasileiros.

Dessa forma, até os anos 70, prevaleceu uma visão essencialmente negativa da burguesia brasileira, resultado de análises que tiveram, na história de suas congêneres europeia e norte-americana, o paradigma de configuração da classe. Assim, os principais atributos da burguesia teriam sido o pouco vigor empreendedor, a mentalidade pré-capitalista (com destaque para o seu arraigado patrimonialismo), a deficiência organizativa, a imaturidade ideológica e a fragilidade/passividade política, sendo os dois últimos, em particular, os fatores responsáveis pelo fato de a burguesia industrial não ter alcançado o status de força hegemônica na sociedade brasileira e não conquistado, por conseguinte, o poder político.

Ao discorrer sobre a “mentalidade” do empresariado industrial brasileiro, Fernando Henrique Cardoso (1963) dividiu os industriais em duas categorias: a) “capitães de indústria” e b) “homens de empresa”. De modo sumário, os primeiros seriam aqueles cuja forma de administrar suas empresas obedeceriam a critérios puramente pessoais e seus métodos administrativos estariam longe de refletir a racionalidade exigida pelo empreendimento capitalista. Já os segundos

representariam os executivos profissionais, que, em busca do lucro, pautam sua atividade pela impessoalidade e pela racionalidade administrativa - a exemplo do que ocorre com seus congêneres no capitalismo estadunidense.

De acordo com Cardoso, predominava no Brasil o grupo dos “capitães de indústria”, que exerciam a tutela absoluta dos rumos tomados por seus negócios, pouco afeitos a inversões substanciais, visando a melhoria da base técnica de suas empresas e bastante propensos a se guiarem no mercado “pela experiência” antes que pelo planejamento racional. Para o autor, a crença na necessidade do controle direto dos negócios por parte dos industriais impedia a concretização dos projetos de expansão de seus empreendimentos, acarretando em restrições ao ritmo do processo de industrialização. (CARDOSO, 1963, p. 120)

Outrossim, Cardoso sustenta que há falta de espírito de classe entre os industriais, o que resultaria em uma visão pragmática imediatista, centrada nos interesses pessoais e em detrimento do coletivo. Dessa forma, a atuação empresarial seria guiada pela opinião do dia-a-dia, a reboque dos “fluxos e refluxos” de investimentos estrangeiros e da política governamental, ao invés de basear-se num projeto consciente capaz de fazer coincidir os interesses da indústria com o rumo do processo histórico. (CARDOSO, 1963, p. 209).

No que tange ao papel exercido pela burguesia industrial brasileira, as ponderações de Luciano Martins e Florestan Fernandes se aproximam, em essência, à perspectiva delineada por Cardoso. Para Martins (1968), no Brasil, essa classe seria política e ideologicamente desarticulada, subordinada que estava aos desígnios de um Estado controlado por elites agrárias, em face das quais não manifestava sinais visíveis de inconformidade.

Consoante o mencionado autor, pouco ou nada influi no comportamento dos médios e grandes industriais a percepção de conflito com o setor agrário, quando da escolha das alianças políticas. Daí adveio a subordinação das suas possíveis divergências econômicas aos interesses de classe que lhes são comuns, o que não raro significou percalços ao desenvolvimento do país. Dessa forma, Martins sustenta que não só a burguesia industrial não conseguiu granjear

uma posição hegemônica na sociedade brasileira, como também não tinha a intenção de obtê-la. (MARTINS, 1968, p.137)

Florestan Fernandes, por sua vez, aponta a disposição para a composição entre a burguesia industrial e as oligarquias rurais como o fator responsável pelo insucesso de um processo de mudanças com características de fato revolucionárias no país. Para o autor, quando o conflito de interesses surgia, normalmente ditado pela necessidade de expandir os negócios, permitia fácil acomodação e não era capaz, *per se*, de modificar a história. (FERNANDES, 1987, p. 205)

De acordo com Fernandes, a ruptura do empresariado industrial com a dominação conservadora patrocinada pela oligarquia agrária seria um imperativo incontornável para o desenvolvimento pleno do capitalismo no país, empreitada para a qual deveria se unir politicamente com a classe trabalhadora. Dessa forma, a burguesia industrial demonstrou não ter consciência do seu papel como classe que deveria ter por objetivo a hegemonia na sociedade brasileira, sendo que esta deveria ter sido materializada na prevalência absoluta de seus interesses.

A primeira interpretação de maior relevância na literatura a destoar da ideia de passividade da burguesia industrial em relação aos assuntos da política nacional foi a de Octavio Ianni. Para ele, ainda que o Estado tenha se mantido como o mais importante centro de decisão na política de desenvolvimento nacional, os industriais estiveram longe de demonstrar passividade em sua relação com as esferas de poder e de não almejar a conquista da hegemonia no interior da sociedade brasileira, tendo eles se empenhado na tarefa de impor a sua dominação de classe ao conjunto social.

Consoante o autor, a expansão do capitalismo industrial não foi um processo arquitetado pelo insulamento burocrático governamental, mas sim resultado de um “largo e crescente convívio entre a burguesia industrial e o poder público”. Ianni complementa sua explanação da seguinte forma:

Quando as transformações da estrutura econômica abriram possibilidades de ampliação e diversificação da produção industrial, a burguesia industrial nascente, os técnicos e o governo perceberam que o aparelho estatal

precisava ser convertido em conformidade com a nova situação, favorecendo-a. As possibilidades de desenvolvimento das forças produtivas somente poderiam ser aproveitadas em maior escala através da reorientação da política econômica do Estado. E foi o que preconizou a própria liderança empresarial, juntamente com os governantes. (1989, p. 94)

Logo em seguida, a cientista política Eli Diniz reforça a ideia de que a atuação da burguesia fabril na esfera política foi um elemento fundamental para a consolidação do capitalismo industrial no país. Para ela, ainda que a burguesia não tenha liderado o processo de instauração da ordem econômica e social, foi um ator fundamental do “esquema de alianças” que permitiria sua consolidação e amadurecimento. (DINIZ, 1978)

Conforme a autora, a atuação do empresariado industrial foi particularmente importante no que tange ao processo de definição do projeto econômico voltado para a industrialização do país e posto em prática pelo governo, além da conscientização crescente do esgotamento do modelo primário-exportador. (DINIZ, 1978, p. 75)

Contudo, se por um lado Diniz aponta uma significativa influência do empresariado nas decisões do governo, sobretudo em instâncias econômicas importantes como o CFCE (Conselho Federal de Comércio Exterior) e o CTEF (Conselho Técnico de Economia e Finanças), o que demonstra o poder de organização da classe em torno de seus interesses específicos, por outro, a autora deixa claro que, em termos ideológicos, a burguesia industrial mostrava-se ainda em processo de amadurecimento, incapaz que era de ir além de uma visão meramente unilateral e particularista dos problemas nacionais. Isso ficaria claro pela resistência dos industriais a medidas combinadas para evitar o custo social de vantagens desproporcionalmente concedidas a eles. (DINIZ, 1978, p. 242)

A aliança entre o setor industrial e o setor agrário, ainda segundo a autora, se deu por motivos estratégicos, para garantir a satisfação das demandas

imediatas dos primeiros. Dessa forma, o pragmatismo dessa postura conciliatória foi fundamental para manter e conquistar as medidas governamentais de interesse dos industriais.

Já o trabalho de Maria Antonieta Leopoldi sustenta ainda mais fortemente a atuação eficaz e autônoma do setor industrial. De acordo com ela, o corporativismo não significou a submissão da indústria ao controle do Estado, como preconizam alguns autores, mas sim o acesso à mesa de negociação. Em seu aprofundado estudo acerca da atuação das mais importantes associações de classe do país, Leopoldi assinala ainda que os industriais e suas organizações de classe se envolveram ativamente no desenrolar da trama política nacional, não obstante sua tácita omissão nos momentos históricos em que houve mudança de regime. (LEOPOLDI, 2000, p. 85)

A autora apresenta diversas evidências do engajamento dos empresários no front decisório da política, com destaque para a presença de industriais de relevo em importantes cargos do governo. No governo Dutra, por exemplo, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi ocupado por Morvan Dias Figueiredo, líder destacado na FIESP. Para Leopoldi, não foi por acaso que, nesse período, as entidades dos trabalhadores sofreram um número recorde de intervenções por parte do governo. Entre 1949 e 1953, o Ministério da Fazenda foi ocupado por industriais, o carioca Guilherme da Silveira – ligado à FIRJAN – e o paulista Horácio Lafer – ligado à FIESP –, o que ajuda a explicar a proteção da indústria pela política cambial do governo no período. Entre 1951 e 1953, o industrial Ricardo Jafet ocupou a presidência do Banco do Brasil, dando ensejo à expansão do crédito ao setor secundário.

Nesse sentido, é de grande valia compreender o papel que tiveram os empresários tanto do ramo industrial, quanto do setor rural e os importadores junto ao governo no período anterior ao que está em análise neste estudo. A ocupação de espaços no governo por industriais, consoante Leopoldi (2000), originou-se por um esforço contínuo de reivindicações de representantes de classe desde os anos 30, notadamente Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi.



A formação da primeira associação de industriais no Brasil, no Rio de Janeiro, em 1870, levou seu líder, Antônio Felício dos Santos, a ser eleito deputado. A partir dessa experiência, a classe passou por um sucessivo processo de organização política, ocupando mais espaços no parlamento e manifestando posições constantemente ao governo, principalmente em relação à majoração das tarifas de importações, no que encontrava forte oposição da classe dos importadores.

Já no começo do período republicano, o Congresso passa a ter competência para deliberar sobre as tarifas de importação, o que antes era atribuição exclusiva do Ministério da Fazenda, após sucessivas pressões dos industriais, que passam a ter interlocução formal junto ao governo). A atuação política destes, em especial no Congresso, fez com que se aprovasse a tarifa de importação de 1896, de caráter protecionista, e que fosse mantida por duas décadas a de 1900, mesmo após sucessivas tentativas dos livre-cambistas (LEOPOLDI, 2000).

A partir da ascensão de Getúlio Vargas ao governo, os industriais passam a ter participação significativa nos órgãos decisórios, mas não sem ter que enfrentar a resistências de opiniões de vozes liberais, como a da Sociedade Rural Brasileira e o do Secretário da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, Valentim Bouças.

Com o surgimento do keynesianismo e o crescimento do protecionismo nos países desenvolvidos, o ideário de fomento à indústria nacional passa a abarcar, além da tarifa, o crédito industrial, a política de transporte, a criação de incentivos à exportação de manufaturados, dentre outros. Dessa forma, na década de 40 os líderes industriais apresentam, nos conselhos técnicos em que tinham assento, dentro do governo, um conjunto de propostas, de forma articulada, fundamentado teórica e faticamente.

O sistema corporativo, criado no início do governo varguista, permite aos industriais ter participação nos mencionados conselhos técnicos, com a consecução de resultados efetivos para suas demandas, como o estabelecimento da tarifa de 1934 e da competência para julgar pedidos de isenção de pagamento

de direitos para produtos estrangeiros similares aos nacionais a órgãos nos quais participavam os industriais. Estes eram a Comissão de Similares e o Conselho Superior de Tarifas. (LEOPOLDI, 2000)

No entanto, este último era descrito por um dos industriais que o integravam como um órgão “que se defrontava com instalações precárias e com um número de processos superior à sua capacidade administrativa” (LEOPOLDI, p. 120). Isso indicaria os instrumentos da legislação protecionista não seriam suficientes para que a mesma fosse sempre efetiva. Não obstante, combinada a outras medidas, como o controle e restrição de importações de alguns produtos, surtiu relevante efeito, resultando num crescimento da produção industrial de 11,2% entre 1933 e 1939. (VILLELA; SUZIGAN, 1973)

Após a tarifa aos importados de 1934, outra nova, atendendo aos interesses dos industriais, só seria estabelecida em 1957. Esse lapso temporal se deu em razão de visões ou interesses opostos não mais entre importadores, latifundiários e industriais, como ocorrera no período anterior, mas sim entre estes e os órgãos fiscais do Estado, especificamente o Ministério da Fazenda e a Alfândega. Nesse período, em especial na década de 40 e no início da década de 50, as políticas protecionistas para a indústria se deram mais por outros mecanismos do que pela política tarifária. (LEOPOLDI, p.128)

Dessa forma, esses mecanismos eram, por sua vez, a política cambial, que sobrevalorizava o cruzeiro, e o controle de importações. A sobrevalorização permitia com que as importações de matérias primas ficasse mais barata para a indústria, ao mesmo tempo que mantinha o poder de compra da população, auxiliando ao aquecimento do mercado interno. Já o controle de importações impedia que os produtos importados se beneficiassem do câmbio baixo.

Os órgãos responsáveis pela política cambial e de regulação de importações, nesse período, foram a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e duas agências especiais do Banco do Brasil (todas estas submetidas, por sua vez, ao Ministério da Fazenda): a Carteira de Exportação e Importação (Cexim) e a Fiscalização Bancária (Fiban).

No governo Dutra, essas políticas se estabeleceram em seu período final, em especial o regime de licença prévia para importações, de acordo com vários autores, não para atender a demandas da indústria, mas sim para debelar a crise cambial. Todavia, essas análises ignoram a participação dos industriais na formulação dos critérios de essencialidade das importações e das taxas de câmbio múltiplas de 1953 - conforme se verá a seguir. (LEOPOLDI, p. 215, 2000)

Já em 1951 e 1952, as relações da FIESP com os órgãos competentes para definir a política cambial foram bastante próximas, sendo que estes visitavam a entidade e a mesma mantinha contato com eles frequentemente. O controle às importações, no entanto, oscilava, assim como ocorrera no governo Dutra, de acordo com o equilíbrio na balança de pagamentos.

A partir de 1953, o Ministério da Fazenda, através da Sumoc, ao emitir a Instrução 70, instituiu o sistema de taxas múltiplas de câmbio. A política cambial passava da Cexim para um novo órgão, a Carteira de Comércio do Banco do Brasil (Cacex). Após manifestar desconfiança acerca da nova norma e do novo sistema, o Presidente da FIESP, Antônio Devisate, se reuniu poucos dias após a medida entrar em vigor com o Ministro da Fazenda, Osvaldo Aranha, obtendo acesso à elaboração da política cambial até o fim do governo Vargas e declarando, após o encontro, apoio à mesma. (LEOPOLDI, 2000)

O sistema de câmbio múltiplo já era proposto e discutido dentro das representações corporativas industriais desde 1950. Apesar de certas críticas destas à Instrução 70 e a outras políticas, como a valorização do salário mínimo, isso não significava a condenação de toda a política econômica do governo. Os próprios industriais reconheciam que o controle de importações estabelecido pela mencionada norma se mostrou mais eficiente que o sistema de licença prévia.

Além das políticas tarifária e de câmbio favoráveis à indústria, somou-se a elaboração e implementação de medidas de política industrial, por meio de órgãos compostos por industriais e técnicos do governo. Estes eram a Assessoria Econômica e a Comissão de Desenvolvimento Industrial. Tais medidas estavam ligadas ao aumento do investimento público, também por meio das estatais, em infraestrutura.

No início do governo Café Filho, nomeia-se outro ministro da Fazenda: Eugênio Gudin. Este reduz os espaços de participação dos industriais no governo e aplica uma política anti-inflacionária que incluía medidas como a restrição de crédito à indústria e o aumento do imposto de renda. Após nove meses de pressões e alterações em suas políticas contracionistas, o ministro pede demissão e é substituído por José Maria Whitaker que já em seguida reduz as taxas de juro e aumenta a capacidade de crédito dos bancos comerciais, além de revogar as instruções 106 e 108 da Sumoc, que disciplinavam a medidas de Gudin.

Já no governo JK, foram implementada uma série de incentivos comerciais e cambiais para a exportação de manufaturados por meio da Cacex. A relação do órgão com os industriais no período foi estreita. Tal política resultou na criação, dentro das principais entidades de indústria, de Departamentos de Comércio Exterior, com o objetivo de estudar, orientar e implementar as ações para exportar produtos manufaturados para a América Latina, Oriente Médio e para os países socialistas.

Contudo, tal política não foi tão efetiva quanto o órgão e o governo mencionados propalavam. Carecia-se de medidas complementares essenciais, como missões comerciais no exterior, abertura de mercados e incentivos fiscais e cambiais. Os incentivos à exportação serviram, outrossim, para manter os industriais de capital nacional “ocupados” com a tarefa de aumentar suas vendas ao exterior e reduzir o tempo disponível para pressionar pela revisão da Instrução 113 da Sumoc. (LEOPOLDI, p. 250, 2000)

Esta medida, por sua vez, implementada por Gudin no governo Café Filho e mantida por JK, dava acesso apenas às empresas estrangeiras à facilidades cambiais para a importação de equipamentos e instalação de novas indústrias. Isso turbinou o investimento estrangeiro no país, e possibilitou o estabelecimento de muitas novas indústrias em território nacional, em setores como o de automóveis, o químico e o farmacêutico, viabilizando assim, várias das metas industriais fixadas pelo governo do então Presidente.

A instalação de indústrias estrangeiras com estrutura tecnológica superior e acesso a incentivos impraticáveis às indústrias nacionais, no entanto, fez com que boa parte dos industriais brasileiros tivessem que se associar ao capital estrangeiro para evitar a falência. Por conseguinte, isso resultou também na perda de influência das alas nacionalistas dentro das entidades de representação industrial, com o consequente afastamento dos cargos de direção.

De outro lado, a vigência da tarifa protecionista de 1957 favorecia a indústria instalada no país (de origem nacional ou não) em relação àquelas situadas fora das fronteiras brasileiras. Dessa forma, a geração de riqueza dentro do país continuava a ser estimulada. (LEOPOLDI, 2000)

Após o conturbado período dos governos Jânio Quadros e João Goulart, nos quais a política industrial se enfraqueceu e a política cambial experimentou várias mudanças (na tentativa de estabelecer o câmbio único flutuante, exigido pelo FMI), o que resultou em instabilidade, o referencial desenvolvimentista é retomado na ditadura civil-militar.

Os incentivos protecionistas aos industriais foram variados: subsídios de vários tipos, créditos do governo, preços controlados dos insumos produzidos pelas companhias estatais (siderurgia, derivados de petróleo e energia elétrica). (LEOPOLDI, 2000) Os órgãos de política comercial e tarifária continuam a existir, exercendo fortes restrições às importações.

## **2- Os instrumentos econômicos utilizados pelo governo para a indução do crescimento e consolidação da indústria**

De acordo com Bresser Pereira, o elemento principal do apoio sustentado pelo governo ao empresariado industrial foram as tarifas de importação, acompanhadas de um imposto para as exportações, o chamado “confisco cambial”, que garantia um câmbio efetivo competitivo para os industriais, ao neutralizar a doença holandesa, considerando as tarifas e os subsídios ou os sistemas de taxa de câmbio múltipla. Além disso, através dos investimentos nas

empresas estatais, o Estado criava demanda para a indústria interna. (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 163)

No que concerne às tarifas de importação e à política comercial, conforme Marconini (2005) e Da Silva (2003), e, igualmente, consoante pôde-se constatar na obra de Leopoldi (2000), esta política tinha como fundamental elemento definidor a política industrial. Da mesma forma, como se notou anteriormente, a primeira foi controlada e implementada por diversos órgãos governamentais, os quais contaram com a participação de empresários de variados setores em diversos momentos, sendo que o peso de cada setor nas decisões variou conforme à época.

Tendo em vista que a estratégia de desenvolvimento no período mencionado consistia também em apoiar as indústrias que pudessem produzir localmente todos os tipos de mercadorias que pudessem substituir os equivalentes estrangeiros, seria de se supor que a política comercial fosse mais um dos suportes a apoiar este objetivo, com reflexos na organização dos órgãos responsáveis por aplicá-la.

Com relação aos investimentos e seus programas, estes se deram dentro de um quadro mais amplo, numa decisão do Estado brasileiro de ampliar sua participação na formação de capital, estimulando o investimento privado, gerando emprego para elevar o padrão de vida da população. Tal inflexão se deu, inicialmente, a partir do governo Dutra (1946-1950), em que foi implementado o plano SALTE, que tinha por fito sanar problemas da saúde, alimentação, transportes e energia, por meio da elevação nos gastos da administração pública e ampliou a concessão de crédito.

Tais inversões, que se intensificaram no governo seguinte (Vargas, 1950-1954), foram financiadas pelas receitas cambiais, emissão de moeda e por empréstimos externos –em particular, aqueles para projetos de infraestrutura liberados pelo Eximbank em 1950. A instalação dessa infraestrutura possibilitou que o ciclo tecnológico internacional da vez - do petróleo, indústria automobilística e outros bens domésticos duráveis - chegasse ao Brasil. (REIS, 2008, p.65)

Já no governo JK, o foco do Plano de Metas era a energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Conforme Orenstein & Sochaczewski (1990) *Apud idem*, o financiamento dos investimentos do Plano de Metas advinha em 50% do governo, 35% de fundos privados e 15% de agências públicas. No que tange ao financiamento das estatais, especificamente no caso de infraestrutura, Maliagos (1999) sustenta que nos anos cinquenta, o BNDE foi o agente de financiamento mais relevante.

Consoante Bresser Pereira (2016), a crise econômica que adveio no período subsequente e desembocou na recessão de 1965 e 66, teve como causas principais o caráter inflacionário do governo JK, a instabilidade política no governo Goulart e o esgotamento da estratégia industrial de substituição de importações. A inflação foi causada pelos elevados gastos públicos, com peso especial para a construção de Brasília. Para completar, o esgotamento da substituição de importações freou o desempenho do PIB e da arrecadação, o que aumentou a necessidade de adotar o contracionismo fiscal para a manutenção da confiança dos credores do Tesouro.

Para controlar a inflação e restaurar a confiança, Castello Branco adotou enfim a política de contração fiscal, o que terminou por resultar na recessão anteriormente mencionada. A inflação foi parcialmente controlada, porém seguia em níveis relativamente altos. Com a demanda totalmente reprimida e a economia em recessão por dois anos seguidos, o governo considerou, conforme a teoria de Ignácio Rangel (1963) *apud idem*, que a inflação resiliente seria de custos, ou seja, para tentar manter os níveis de lucro com baixa escala, as empresas monopolistas ou oligopólicas aumentavam os preços.

Dessa forma, o governo reformulou a política salarial, de modo a reparar as perdas inflacionárias, a política de crédito foi flexibilizada, os investimentos governamentais retomaram o forte ritmo e, para controlar a inflação, foi estabelecido o controle de preços do setor oligopolista da economia. Isso foi feito pelo Conselho Interministerial de Preços, que controlava os preços das 350 maiores indústrias brasileiras.

Sem embargo, a principal diferença entre o desenvolvimentismo do regime autoritário para o dos anos 50 foi, no entanto, em relação a distribuição de renda. Se o salário médio aumentou consideravelmente, o poder de compra do salário mínimo continuava a cair desabridamente, crescendo de forma lenta em termos nominais.

O período seguinte, entre 1967 e 1973, correspondeu à etapa em que houveram as taxas de crescimento mais expressivas, tendo sido cunhada, à época, a expressão “milagre econômico” para designá-lo. A média de crescimento do PIB anual nessa quadra superou a marca dos 10%.

O financiamento do ciclo de investimentos estatais referente a esse período teve origem mais uma vez nos empréstimos internacionais e também do Estado, agora por meio de títulos públicos, ao invés de emissão monetária. Foi notável a participação dos bancos públicos, Banco do Brasil e BNDES, como agentes de financiamento. Além disso, a existência de alta liquidez internacional, proporcionada pelos capitais derivados do aumento dos preços do petróleo, os petrodólares, contribuía para aumentar os recursos para financiar os investimentos públicos e privados. Nestes anos, de acordo com vários autores, o país apresentou os maiores avanços no processo de industrialização, chegando às portas de completar matriz produtiva o modelo fordista de produção (TAVARES; BELUZZO, 1998; LAGO, 1990)

Se até 1974, o expediente de realizar investimentos via empréstimos externos se mostrara sustentável, após o primeiro choque do petróleo o panorama muda. Com o aumento do preço desta commodity o déficit em transações correntes aumenta muito. Para financiá-lo, o governo passou a recorrer a empréstimos a bancos internacionais, o que fez a dívida externa explodir. (VAN NOIJE, 548)

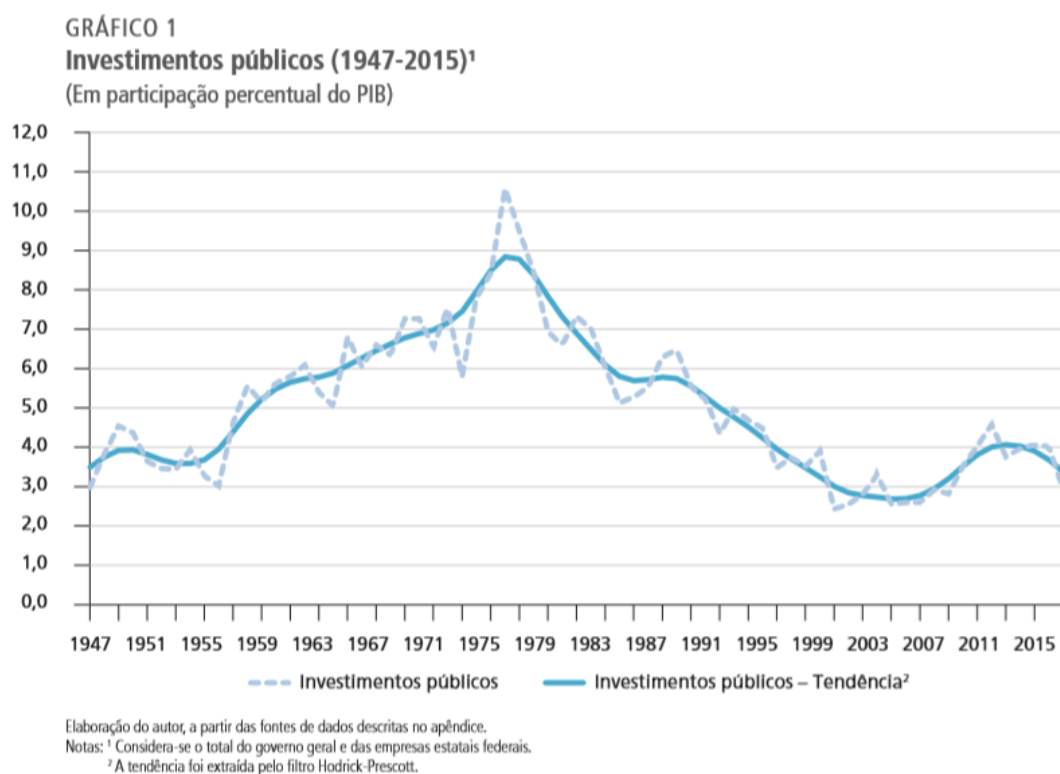
Contudo, a resposta do governo foi dobrar a aposta e, no final do ano de 1974, sob a gestão Geisel, é lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, elevando ainda mais as taxas de investimento público, agora para os maiores níveis já registrados. Este foi financiado através de empréstimos e capital de risco estrangeiros, novamente provenientes dos petrodólares, fontes públicas de



financiamento e participação acionária de agências estatais. Os financiamentos privados foram disponibilizados por meio de linhas especiais de créditos do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, hoje BNDES), e o investimento público foi financiado por recursos do orçamento e empréstimos externos, os quais eram captados pelas empresas estatais. (MANFREDINI, 2015)

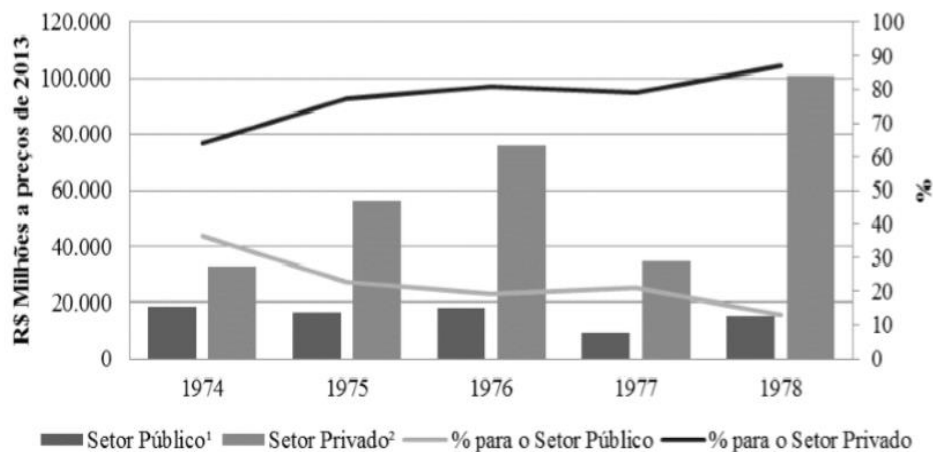
### Gráfico 1 – Investimentos Públicos (1947-2015)

(Em participação porcentual do PIB)



Fonte: ORAIR R. O.; IPEA, 2016

**Gráfico 2 - Evolução da colaboração financeira do Sistema BNDES, aprovada em benefícios dos setores público e privado, 1974/1978 (R\$ Bilhões de 2014 e %)**



Fonte: Relatório de Atividades BNDES (1978)

<sup>1</sup> Inclui órgãos da administração pública direta e indireta, bem assim empresas com participação majoritária do governo.

<sup>2</sup> Inclui os totais das operações diretas e de repasses a agentes privados e oficiais dos diversos programas do BNDES, bem como o valor global das operações das subsidiárias.

Acentuando ainda mais os efeitos corrosivos do primeiro choque do petróleo para o custo do endividamento externo, o Banco Central dos EUA promoveu um grande aumento da taxa de juros, o que aumentou ainda mais os custos da dívida e fez com que pairassem sérias dúvidas sobre a capacidade do Brasil de adimpli-los. Como resultado, em 1981 os bancos credores deixaram de rolar a dívida brasileira. O país quebrou, e pôs, destarte, fim ao mais prolífico período de crescimento econômico de sua História.

## Conclusão

Ante o exposto, podemos concluir que as políticas desenvolvimentistas implementadas no país entre as décadas de 50 a 70, responsáveis pelo excepcional crescimento econômico verificado à época, foram postas em prática com a participação política ativa do empresariado industrial. Entre as outras medidas econômicas, como as barreiras tarifárias e os subsídios, os altos níveis de investimento público foram fundamentais para que o fenômeno pudesse ocorrer.

Sem embargo, a forma de financiamento adotada para os investimentos e os demais instrumentos econômicos que implicaram em gastos ou estímulos fiscais se mostrou insustentável a partir da crise do petróleo. O aumento da geração de riquezas proporciona a extensão das possibilidades de evolução da qualidade de vida da população, ampliação das oportunidades para os cidadãos e deve, assim, ser estimulado. Contudo, seu financiamento deve ser pensado e realizado de forma responsável. A qualidade do financiamento e o custo do capital devem ser elementos centrais para o planejamento e a execução de todo e qualquer plano econômico heterodoxo.

Por outro lado, ainda que vários economistas, em especial os de matriz liberal, sustentem que o ciclo de substituição de importações tenha se esgotado, é inegável o êxito das políticas protecionistas implementadas no período analisado para a geração de riqueza no país.

## **Referências**

BRESSER PEREIRA, L.C. **A Construção Política do Brasil**: Sociedade, economia e Estado desde a Independência

CARDOSO, F. H. **O empresário industrial e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 1963. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

DA SILVA, H. C. M. **Da substituição de importações à substituição de exportações**. São Paulo, Saraiva, 2004.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. IANNI, O. Estado e capitalismo. 2.ed. São Paulo; Brasiliense, 1989.

LEOPOLDI, M. A P. **Política e interesses na industrialização brasileira**: as associações industriais, a política econômica e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

MANFREDINI, D. **Ensaio sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico**. Dissertação (Mestrado em Economia) UFPR, Curitiba, 2015.

MARTINS, L. **Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

ORAIR, R. O. **Investimento Público no Brasil**: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal. Rio de Janeiro: IPEA, 2016

REIS, C.F.B. **Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista**. Revista de economia heterodoxa, v. VII, n. 10, p. 53-57, 2008

TAVARES, M. C; Belluzzo, L. G. M. Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil. In: Belluzzo, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**: Ensaio sobre a Crise. Volume I. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 139-160.

VAN NOIJE, P. **A vulnerabilidade externa decorrente da Posição Internacional de Investimentos e do fluxo de rendas: uma análise da economia brasileira no período 1953-1963**. *Econ. soc.*, Dez 2014, vol.23, no.3, p.539-576.

VILLELA, A; SUZIGAN W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889-1945)**. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1973.