

F-367

Ex. 1



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CONSULPUC - SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA

II Curso De Integração Profissional De Adestrandos

A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E O PLANO DE METAS

MARIA ANGELA SANTORO



ABRIL DE 1977

SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E O PLANO

F-0367



063654016

AP/COPEO

B
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - D. A.
BIBLIOTECA

II CURSO DE INTEGRAÇÃO PROFISSIONAL DE ADESTRANDOS DO BNDE

A SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E O PLANO DE METAS

Maria Angela Santoro

Abril de 1977.

ÍNDICE

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>PÁGS.</u>
<u>PARTE I</u> - SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL E A INDUSTRIALIZAÇÃO ATÉ A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL	
1 - ANTECEDENTES	4
2 - O ESTRANGULAMENTO EXTERNO E O NOVO DIRECIONAMENTO DAS SUBSTITUIÇÕES DE IMPORTAÇÕES	7
3 - A INDUSTRIALIZAÇÃO APÓS A CRISE DE 1930	8
<u>PARTE II</u> - A INSTITUCIONIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO	13
<u>PARTE III</u> - O PLANO DE METAS	
1 - FATORES DE ADOÇÃO	16
2 - METAS E RESULTADOS	17
3 - ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA DO PLANO	31
<u>CONCLUSÃO</u>	36
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	39

INTRODUÇÃO

A depressão mundial de 1930 gerou grandes desequilíbrios no Comércio Internacional, acarretando consequências desalentadoras para os países subdesenvolvidos, e influenciou de maneira decisiva na reorientação da política de desenvolvimento da América Latina.

A teoria clássica do Comércio Internacional, aceita por mais de um século, por quase todos os países da América Latina, trazia em seu bojo uma performance das relações entre os grandes centros industriais e os países subdesenvolvidos, que delineava, nas trocas internacionais, uma caracterização nítida de divisão internacional do trabalho.

Como parte periférica do sistema econômico mundial, o perfil da economia latino americana se visualizava na função que lhe competia, de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais.

Caracterizavam-se assim esses países, com economias primário - exportadoras, constituindo-se suas exportações no fator determinante do crescimento da Renda Nacional.

O poder de compra das exportações, voltava-se virtualmente para importações de produtos carentes nos países, que satisfaziam as necessidades do setor concentrador de rendas, e acarretavam desajustes na capacidade para importar.

O Brasil foi uma economia primário - exportadora, predominando o café entre as culturas de exportação. Até 1920, o crescimento do seu produto interno era reflexo do crescimento da produção agrícola.

A queda acentuada nas exportações, reflexo da crise de 1930, que desarticulou o Comércio Internacional, gerou medidas de emergência na economia interna, respaldadas no fortalecimento da concepção de que o desenvolvimento industrial, minimizaria o elo, até então indissolúvel, entre o crescimento econômico e o Comércio Internacional, que estagnava a dinâmica industrial da economia primário - exportadora.

A maior conscientização dos problemas estruturais que revestiam a economia interna, e os benefícios que poderiam advir de seu fortalecimento, conduziram a percepção de que as bases impulsionadoras do crescimento econômico seriam implantadas à medida que se reorientasse a composi-

ção das importações através de um processo dinamizador da industrialização. Tais fatos tornaram-se relevantes para que o período da crise se transformasse numa etapa importante do desenvolvimento industrial, através das substituições de importações.

À medida que se atingiam estágios mais elevados na compreensão dos fenômenos latentes na economia interna, geradores de conflitos que repercutiam gravemente no desenvolvimento integrado do país, e que se buscava a superação desses pontos críticos estagnadores do progresso, ganhava relevância a noção de planejamento, que nas suas diversas concepções, poderia ensejar a formulação e execução de uma política nacional de desenvolvimento.

As mutações dinâmicas de estruturas e sua condução à novas realidades, imprimem maior dimensionamento às concepções de planejamento, à medida em que o mesmo se posiciona como força centralizadora de um processo no qual a criação se apresenta no fim e não na origem das coisas. A descoberta da pluridimensionalidade das perspectivas provocadas pela diversidade dos tempos e dos ritmos de desenvolvimento implicará em escolhas e opções.

Durante a implementação do Plano de Metas, do ponto de vista econômico, a diversificação e a expansão da produção industrial, através do processo de substituição de importações, tornou-se o fato mais relevante do período.

O desenvolvimento deste trabalho foi efetuado em três partes.

Na primeira parte busca-se traçar um perfil do modelo de substituição de importações, delinear aspectos da industrialização brasileira até a segunda Guerra Mundial, e as repercussões relevantes do direcionamento do processo de substituição de importações no crescimento econômico interno, após a depressão de 1930. A metodologia utilizada para o desenvolvimento dessa parte, constituiu-se basicamente na interpretação de textos expressivos de obras de estudiosos da economia brasileira, citados no desenvolver da explanação, por acharmos relevante tal contribuição, à medida que nos facilita uma maior compreensão da essencialidade do que se objetiva interpretar.

Na segunda parte abordou-se alguns aspectos afetos à importância da institucionalização do planejamento governamental e a expressividade de estudos econômicos efetuados no Brasil por diferentes comissões, que constituíram relevantes subsídios para formulação de novas diretrizes econômicas, propiciando maior racionalização na elaboração da Política Econômica do país.

Na terceira parte, procedeu-se a uma análise do Plano de Metas, buscando-se interpretar sua relevância no crescimento industrial interno, e suas repercussões na estrutura econômica do país, reflexos de uma industrialização respaldadas no modelo de substituição de importações.

PARTE ISUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES NO BRASIL E A INDUSTRIALIZAÇÃO ATÉ A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL1. ANTECEDENTES

A análise comparativa entre o desenvolvimento econômico da maioria dos países latino americanos e os grandes centros capitalistas evidencia que naqueles países, desenvolveu-se um processo de mutação gradativa na estrutura de produção industrial, mediante alteração básica dos principais produtos de sua pauta de importações.

O processo de substituição de importações pode ser compreendido como uma mudança gradativa na composição das importações que conduz a um impulsionamento dinâmico na industrialização.

O desenvolvimento desse processo na economia brasileira, decorreu, de maneira impositiva circunstanciada da alternativa que se deparava ao país, para superar os efeitos da depressão de 1930, que atingiu os grandes centros industriais.

Revestindo-se no passado dos aspectos inerentes a uma economia primário exportadora, o Brasil obtinha, através das culturas de exportações, o fator determinante do crescimento da Renda Nacional.

Celso Furtado delineou o seguinte perfil da economia brasileira no século XIX: " Num país sem técnica própria e no qual praticamente não se formavam capitais que pudessem ser desviados para novas atividades, a única saída que oferecia o século XIX para o desenvolvimento era o Comércio Internacional ". (1)

A demanda externa pelos produtos primários exportados era portanto o fator básico para o crescimento econômico. Consequentemente, estimulavam-se as inversões no setor de exportação, gerando altas concentrações da renda nesse setor, fato que expressava um baixo efeito multiplicador da renda gerada no país.

(1)

Celso Furtado, Formação Econômica do Brasil, 6a. ed., Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1964, pág. 133

Inerente a esse tipo de estrutura, persistia assim uma divisão dual de trabalho, caracterizada pela existência de um setor interno de subsistência, que atendia a diminuta demanda interna, fruto de um mercado restrito, onde predominavam as indústrias tradicionais e de um setor exportador, altamente beneficiado pelas dotações internas dos fatores existentes (prodigalidade de terras e mão-de-obra barata).

Dentro do contexto acima delineado, o café ostentava predominância absoluta entre as culturas de exportação. Dada a importância que se revestia para o Brasil a produção do café o governo intervinha de maneira acentuada para manter o incremento dessa produção e defender a renda monetária do setor exportador.

A primeira intervenção se deu em 1906, quando existia perspectivas de uma grande safra, e havia sido valorizada a taxa de câmbio, o que conduziria à redução da lucratividade da cultura cafeeira e à queda na cotação do produto no mercado internacional; a defesa do café aumentou substancialmente a capacidade de produção, com periódicos aumentos na relação de trocas e capacidade para importar. (2)

O Quadro 1 evidencia no período 1901/1913, as modificações que já vinham se efetuando na pauta de importações, com destaque para a redução das importações de bens de consumo não duráveis (indústrias têxteis, alimentícias, vestuários e calçados), fato que já caracterizava um processo de substituição de importações que se vinha efetuando, não direcionado ainda a impulsionar a industrialização.

A crise no Comércio Internacional em 1913, resultando na queda dos preços internacionais dos principais produtos de exportação, agravada pela iminência de enorme safra de café, conduziu à segunda intervenção do governo nesse mercado em 1917, através da compra do produto para estocagem.

A primeira Guerra Mundial (1914-1918) deu impulso a indústria brasileira. A queda da taxa de câmbio reduziu consideravelmente a concorrência estrangeira. " O surgimento da indústria de congelamento de carnes elevou para o primeiro lugar as indústrias de alimentação, que passaram a

(2) Cf. Wilson Suzigan e Annibal V. Villela, Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira(1889-1945)-IPEA,série monográfica nº 10, Rio de Janeiro, 1973

QUADRO 1

Brasil - Importações segundo tipos de bens, 1901 - 1913
Em percentagens sobre o total

	1901-02	1903-06	1907-09	1910-13
Bens de Consumo	<u>40,1</u>	<u>36,6</u>	<u>31,3</u>	<u>30,7</u>
Duráveis	3,7	5,5	7,0	8,4
Não Duráveis	36,4	31,1	24,3	22,3
Combustíveis e Lubrificantes	<u>9,3</u>	<u>7,7</u>	<u>8,3</u>	<u>8,7</u>
Matérias - Primas	<u>42,0</u>	<u>48,5</u>	<u>48,4</u>	<u>46,3</u>
Metálicas	6,6	9,0	12,3	11,3
Para Indústria				
Não Metálicas	34,2	37,5	32,9	30,5
Outras	1,2	2,0	3,2	4,5
Bens de Capital	<u>5,6</u>	<u>7,1</u>	<u>12,0</u>	<u>14,3</u>
Para Indústria	0,8	1,8	3,3	3,7
Para Transportes	0,8	1,5	4,0	5,0
Outros	4,0	3,8	4,7	5,6
Não Classificados	<u>3,0</u>	<u>0,1</u>	-	-
T o t a l	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Wilson Suzigan e Annibal V. Villela, Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945), série monográfica nº 10, Rio de Janeiro, 1973, pág. 132.

constituir 40,2% da produção em 1920 ". (3)

Não obstante, ao término da primeira Guerra Mundial, a defesa da produção cafeeira e a falta de proteção e estímulo a indústria, acarretaram um resultado depressivo sobre o processo de industrialização.

Durante a década de 1920 foram implantadas as indústrias básicas de cimento e siderurgia.

2. O ESTRANGULAMENTO EXTERNO E O NOVO DIRECIONAMENTO NAS SUBSTITUIÇÕES DE IMPORTAÇÕES

Com a depressão de 1930, que abafou os grandes centros industriais, as exportações brasileiras sofreram substancial decréscimo, gerando forte crise no setor cafeeiro.

A manutenção do nível da procura no Brasil na época, foi assim analisado por Celso Furtado: " A baixa brusca do preço internacional do café e a falência do sistema de conversibilidade acarretaram a queda do valor externo da moeda. Essa queda trouxe, evidentemente, um grande alívio ao setor cafeeiro da economia. A baixa do preço internacional do café havia alcançado 60%. A alta taxa cambial chegou a representar uma depreciação de 40%. O grosso das perdas poderia, portanto, ser transferido para o conjunto da coletividade, através da alta dos preços das importações. " (4)

O estrangulamento da demanda externa, conseqüente à grande depressão, decorrente da queda dos preços internacionais dos produtos primários e o colapso do setor exportador, evidenciou a necessidade de se criar um centro dinâmico, voltado para o mercado interno. Verificava-se assim a ruptura do modelo primário exportador e a opção, circunstancial, por um novo processo de crescimento econômico, através de um direcionamento nas substituições de importações menos prioritárias, que propiciaria um multiplicador de renda muito mais elevado e as bases de uma dinâmica para a industrialização.

(3) Caio Prado Junior, História Econômica do Brasil, 10a. ed., São Paulo, Editora Brasiliense, 1976, pág. 261

(4) Celso Furtado, op. cit., págs. 216 e 217

A continuidade do novo processo adotado e a evolução gradativa da industrialização, propiciavam conotações diferentes e sequenciadas na seletividade das substituições de importações, que caracterizavam diferentes fases de seu desenvolvimento.

→ Ao se iniciar a substituição de bens de consumo não duráveis, propiciava-se uma ampliação da capacidade para importar, e o acréscimo das importações, expresso pelo aumento da Renda Real, constituía um fator endógeno de crescimento do capital bruto interno, que conduziria à nova fase seletiva do processo.

Porém, a medida que se desenvolvia o processo de industrialização, os coeficientes de importações assumiram conexões maiores e mais complexas com os estágios do processo, e tinham como resultante uma pressão acentuada na capacidade para importar, gerando déficits no Balanço de Pagamentos. A necessidade de inversões maciças para alimentar o crescimento do complexo industrial tornou-se mais imperiosa na fase de produção de bens de capital, que se intensificou depois da segunda Guerra Mundial, quando se verificou expressivo aporte de poupanças externas no país.

Com o elevado ritmo que se imprimiu à industrialização durante a década de 50, o processo de substituição de importações, como modelo dinâmico de desenvolvimento econômico; alcançou seu auge, perdendo já no final da década, seu conteúdo maior, quando a diversificação da estrutura industrial e as substituições, provocaram grande rigidez na pauta de importações.

3. A INDUSTRIALIZAÇÃO APÓS A CRISE DE 1930

A caracterização dos impactos da crise sobre a economia brasileira foi assim delineada por Caio Júnior: " É neste momento que se verifica plenamente a exiguidade da base econômica em que se assentava a vida brasileira. Tornara-se patente a incompatibilidade substancial entre o novo ritmo de existência e progresso material atingido pelo país e sua modesta categoria de mero produtor de matérias primas destinadas ao Comércio Internacional. Sobre esta base estreita não era possível manter uma estrutura econômica e social impostas pelas novas condições do mundo de que o Brasil passara plenamente a participar. Verificamo-lo sem dificuldade quando observamos o problema que consistia em sustentar o ritmo do desenvolvimento adquirido pelo país com a produção de uns poucos gêneros que embora de gran

de expressão comercial mostrar-se-ão logo de todo insuficiente para a função que deles se exigia... o progresso da nova economia em germinação é conditionado sobretudo pela constituição e ampliação de um mercado interno, isto é, o desenvolvimento do fator consumo, praticamente imponderável no conjunto do sistema anterior. " (5)

Posteriormente, as restrições do comércio importador durante a segunda Guerra Mundial apresentam, como consequência importante, a privação do abastecimento externo no que concerne a várias manufaturas, tendo o mercado interno de recorrer novamente à produção nacional, o que ensejou amplas perspectivas para as atividades industriais do país; repetiu-se, assim, em muito maior escala, o que já ocorrera por ocasião da primeira Guerra Mundial. De um lado a redução dos fornecimentos exteriores foi muito mais acentuada e doutro as necessidades do mercado interno se tinham tornado maiores; assim, durante a segunda Guerra, o país partia de um nível industrial já mais amadurecido, tendo como consequência maior facilidade para o aparelhamento da indústria.

Foram marcantes os efeitos da segunda Guerra Mundial em termos de incentivos ao progressivo processo de industrialização e ao lançamento das bases que iriam permitir a crescente diversificação do porque industrial brasileiro, conforme evidencia o Quadro 2.

(5)

Caio Prado Júnior, op. cit., págs. 287 e 288

QUADRO 2

NÚMERO - ÍNDICES DO PRODUTO REAL (1939 = 100) (6)

	1945	1947
Agricultura	101	112
Mineração	126	116
Indústria	137	167
Comércio	124	145
Transportes	112	136
Governo	133	144
Aluguéis	126	135

FONTE: Wernek Baer, A industrialização e o desenvolvimento econômico para o Brasil, 2a. ed., Rio de Janeiro, F.G.V., 1975, pág. 39

A Política Econômica do Governo, tomando medidas de proteções cambial e tarifária, constituiu fator importante para a proteção do mercado interno, estimulando o desenvolvimento industrial, que se efetuava através da substituição de importações. As desvalorizações cambiais tornavam-se necessárias, tendo-se em vista as baixas nos preços mundiais dos produtos de exportação e a tendência que então se delineava na perda da posição relativa dos produtos de exportação dos países subdesenvolvidos.

Ainda no período foram criadas empresas governamentais, em muitos casos, por razões de segurança nacional.

O fenômeno inflacionário, que acompanhou o desequilíbrio externo durante o período, tendia a agravar-se, na medida em que a capacidade para importar não era suficiente para satisfazer as necessidades que iam surgindo, tanto no que diz respeito às matérias primas quanto à de bens de capital, face as modificações estruturais induzidas pelo próprio processo de substituição de importações.

(6) Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico. Relatório Geral. Rio de Janeiro, Brasil, 1954, t. 1, pág. 43

Anexamos ao trabalho um quadro resumo dos principais períodos históricos do processo de substituição de importações brasileiras, delineados por Maria da Conceição Tavares, e constante no seu primeiro ensaio sobre o desenvolvimento da economia brasileira, " Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. "

QUADRO 3

BRASIL: IMPORTAÇÃO POR GRUPOS PRINCIPAIS DE BENS,
VALORES ABSOLUTOS, ÍNDICES DE " QUANTUM "
(BASE 1929=100) E PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL
(Milhões de Cruzeiros de 1948)

Grupos de bens	Valores	Índices 1929	Porcentagem
Bens de consumo	3.204	100	18,7
Duráveis	1.277	100	7,5
Não-duráveis	1.927	100	11,2
Combustíveis e lubrificantes	1.443	100	8,4
Matérias-primas e produtos intermediários	7.909	100	46,2
Metálicos	1.814	100	10,6
Não-metálicos	6.095	100	35,6
Bens de capital	4.564	100	26,7
Total da amostra	17.121	100	100,0
		1931	
Bens de consumo	966	30	12,3
Duráveis	147	12	1,9
Não-duráveis	819	43	10,4
Combustíveis e lubrificantes	940	65	11,9
Matérias-primas e produtos intermediários	5.076	64	64,4
Metálicos	516	28	6,5
Não-metálicos	4.560	75	57,9
Bens de capital	894	20	11,4
Total da amostra	7.876	46	100,0
		1937-38	
Bens de consumo	1.835	57	13,3
Duráveis	861	67	6,2
Não-duráveis	974	51	7,1
Combustíveis e lubrificantes	1.355	94	9,8
Matérias-primas e produtos intermediários	7.366	93	53,2
Metálicos	1.303	72	9,4
Não-metálicos	6.063	100	43,8
Bens de capital	3.281	72	23,7
Total da amostra	13.837	81	100,0
		1948	
Bens de consumo	3.877	121	21,2
Duráveis	1.964	154	10,8
Não-duráveis	1.913	99	10,5
Combustíveis e lubrificantes	2.616	181	14,4
Matérias-primas e produtos intermediários	6.402	81	35,2
Metálicos	1.087	60	6,0
Não-metálicos	5.315	87	29,2
Bens de capital	5.277	116	29,1
Total da amostra	18.172	106	100,0

FONTE: Anuário de comércio exterior do Brasil.
Valor da amostra.

PARTE IIA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

A gradativa superação das resistências à tese da compatibilidade entre planejamento econômico e o regime de propriedade dos meios de produção, bem como da necessidade de se submeter a intervenção governamental no sistema econômico à disciplina de um plano, onde os objetivos de desenvolvimento a longo prazo e as responsabilidades dos setores públicos e privados estejam claramente definidos, e onde se identifiquem as providências e os instrumentos de ação que irão propiciar as condições para a sua consecução, ganhou maior expressividade nos países subdesenvolvidos durante a depressão de 1930.

Este processo de reconhecimento das vantagens da ação estatal planejada como poderoso instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e a compreensão exata da natureza deste fenômeno, a descoberta daquilo que é essencial ao seu desencadeamento e à sua aceleração, processam-se de maneira muito lenta.

No Brasil, a partir da década de 1940, várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Porém, tais tentativas não podem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito, atuando mais como propostas de orientação racional da economia brasileira, através de estudos e levantamentos que indicavam medidas concretas a serem adotadas. Podemos destacar a esse respeito, o trabalho de duas missões técnicas americanas: a Missão Cooke (1943) e a Missão Abink (1948), as quais efetuaram estudos gerais sobre problemas econômicos brasileiros. Tais missões funcionaram mais como diagnósticos.

Distinguimos o Plano SALTE (1948) notadamente pelo esforço no sentido de racionalizar o processo orçamentário, pois como instrumento de Política Econômica, sofria ele a grave limitação de abranger exclusivamente o setor público.

Em 1951 o quadro da economia brasileira caracterizava-se pela inflação, pela existência de pontos sérios de estrangulamento nos setores da energia, dos transportes, e do sistema creditício, bem como a deterioração das condições de intercâmbio comercial como o exterior.

Com o objetivo de equacionar esses problemas e indicar solu-

ções foi firmado um acordo entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, em 1950, em decorrência do qual se criou a Comissão Mixta Brasil Estados Unidos. Os trabalhos da Comissão se dirigiram com ênfase aos setores dos transportes e da energia, além de incluírem minucioso estudo da conjuntura econômica brasileira. É relevante notar que foram apontados, pela Comissão, problemas de desequilíbrios regionais, bem como a necessidade de orientar os investimentos públicos e privados no sentido de corrigir tais desequilíbrios. Um dos benefícios resultante da ação da referida Comissão, está no fato de haver possibilitado a instituição do Fundo de Reparelhamento Econômico, destinado a amparar todos os setores estratégicos da economia, inclusive as indústrias básicas e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, como órgão especializado na análise e no financiamento de projetos e programas de desenvolvimento econômico.

Em meados de 1953, quando se encerravam os trabalhos da Comissão Mixta Brasil Estados Unidos, já estava em curso outro estudo da economia nacional, realizado pelo Grupo-Mixto BNDE-CEPAL, destinado a exercer forte influência na orientação de programas de desenvolvimento. Tais estudos serviram para alertar as autoridades federais para os riscos da perigosa redução da taxa de crescimento da economia nacional, caso não fossem tomadas medidas enérgicas para deter o curso das tendências desfavoráveis, à adequada expansão do produto real, que se vinham acumulando nos primeiros anos depois da guerra.

Os trabalhos da Comissão Mixta Brasil Estados Unidos e do Grupo-Mixto BNDE - CEPAL constituíram a experiência em que se inspirou o Plano de Metas, conforme se depreende do quadro abaixo.

QUADRO 4

Plano de Desenvolvimento Econômico

Comissão Mista Brasil - Estados Unidos Grupo de Projetos	BNDE Finalidades	Plano de Desenvol vimento Econômico Setores
Energia Elétrica	Sistemas de energia elétrica Eletrificação Rural	Energia
Reaparelhamento de ferrovias de Portos de Frota das Rodovias	Sistema Ferroviário Portos e Sistema de Navegação	Transporte
Agricultura	Armazéns, silos, Ma- tadouros e Frigorífi- cos Agricultura	Agricultura e Alimentação
Indústria	Indústrias Básicas	Indústrias de Base

FONTE: Jorge Gustavo da Costa, Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, F.G.V., pág. 154

PARTE IIIO PLANO DE METAS1. FATORES DE ADOÇÃO

A depressão dos anos trinta e a segunda Guerra Mundial dinamizaram a economia brasileira, intensificando sua industrialização através da adoção do processo substitutivo de importações.

À margem do processo de industrialização, surgiram pontos de estrangulamentos, que caracterizavam os desequilíbrios existentes entre o parque industrial privado e os sistemas de transportes e de geração de energia.

Os vultosos recursos exigidos nesses setores, assim como os longos períodos de maturação e sua baixa rentabilidade, provocavam o desinteresse do setor privado para esses investimentos, que passaram a ser supridos pelo governo, na qualidade de investidor supletivo.

Por outro lado, a indústria intermediária básica não vinha acompanhando o crescimento do setor produtor de bens de consumo, o que decorria, em parte, da falta de seletividade no sistema de estímulo à substituição de importações.

Destinado ao desempenho das tarefas de complementação a esta estrutura pré-existente, o Plano de Metas, considerado por muitos como vital para o sistema econômico, e que se revelava compatível com os interesses privados, latentes àquela época, visou reduzir o custo de operação na obtenção das mencionadas tarefas.

A instalação de um setor produtor de equipamentos, constituía, dentre outros, em objetivo basilar do próprio governo. Entretanto, o referido setor encontrava-se ligado à experiência sobre o controle do Comércio Exterior, resultante das dificuldades precedentes do Balanço de Pagamentos.

Assim, a capacidade de importar, limitada em consequência daquelas dificuldades, e que, por assim dizer, esclarecia o chamado ponto de estrangulamento externo, conduzia à percepção de que os bens a serem produzidos internamente, deveriam desfrutar de prioridades; sendo que, essa meta prioritária se fazia sentir dos impactos estrutural, conjuntural e cambial,

que a produção interna desses referidos bens geravam no conjunto da economia brasileira.

A substituição de importações de bens de capital alterou, no período do aludido Plano, a dinâmica da economia brasileira. Sabe-se que a sua consecução deveu-se, sobretudo, às vultosas inversões estrangeiras aplicadas no país, amparadas por uma política extremamente liberal, vigente para capitais exteriores que aqui ingressavam.

2. METAS E RESULTADOS

A síntese dos resultados do Plano bem como os quadros ilustrativos foram extraídos do trabalho da CEPAL, " Quinze anos de Política Econômica no Brasil ", de Carlos Lessa e do livro " Planejamento a Experiência Brasileira Governamental ", de Jorge Gustavo da Costa, salvo quando menção é feita de outras fontes.

O orçamento global do Plano de Metas apresentava as seguintes previsões:

QUADRO 5

Estimativas Financeiras do Programa de Metas (1957-61)

Setor	Custo estimado de artigos e serviços produzidos no país Cr\$ bilhões	Bens e Serviços Importados		Estimativas do total de investimento em bilhões de CR\$	Porcentagem do total
		US\$ milhões	Equivalente bilhões de CR\$		
Energia	110,0	862,2	44,3	154,3	43,4
Transporte	75,3	582,6	30,0	105,3	29,6
Alimentação	4,8	130,9	6,7	11,5	3,2
Indústrias Básicas	346	742,8	38,1	72,7	20,4
Educação	12,0	-	-	12,0	3,4
T o t a l	236,7	2.318,5	119,1	355,8	100,0

FONTE: Carlos Lessa, 15 Anos de Política Econômica, Caderno nº 4, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1975, pág. 18

Com relação aos recursos previstos para o Plano de Metas, apresentava-se a seguinte distribuição percentual:

QUADRO 6

Distribuição percentual dos Recursos Financeiros do Programa de Metas
(Estimativas de 1957)

Origem dos Recursos	%
Dotações do orçamento federal	39,7
Dotações dos orçamentos estaduais	10,4
Financiamentos por órgãos federais (BNDE, do Brasil)	14,5
Recursos de empresas privadas e sociedades de economia mista	35,4
	100,0

FONTE: Conselho do Desenvolvimento, Programa de Metas, Relatório 1959, pág. 34

QUADRO 7

I) Setor de Energia

Metas	Objetivo	Realizado
Energia	Elevar a potência instalada de 3.000.000 KW para 5.000.000 KW	4.770.000 KW
Carvão Mineral	Aumentar a produção de 2.000.000 para 3.000.000 toneladas/ano	2.124.000 t
Petróleo (Produção)	Aumentar a produção de 6.800 para 100.000 barris de média de produção diária	97.000 b
Petróleo (Refinação)	Aumentar a capacidade de refinação de 130.000 para 330.000 barris diários	218.000 b

FONTE: Jorge Gustavo da Costa, Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, F.G.V., pág. 173

Os vultosos recursos exigidos, os longos períodos de maturação e a baixa rentabilidade no setor de energia elétrica, levaram o governo a uma ampliação de sua importância como produtor no setor energético, canalizando grande parte dos recursos do Plano no incremento da capacidade dessa produção (acentuadamente energia elétrica e petróleo).

As inversões na energia petrolífera visavam primordialmente a instalação de parque refinador, para intensificação da substituição de importações de combustíveis líquidos, ampliando a produção nacional de petróleo.

A introdução do sistema diesel na rede ferroviária, provocou a contração da produção interna do carvão.

Constava ainda no Setor de Energia, a seguinte Meta qualitativa:

Energia Nuclear - Compreendia a instalação de uma central a-

tômica pioneira de 10.000 KW e expansão da metalurgia de numerais atômicos: fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de rádio - isótopos. Os objetivos da meta foram alcançados.

QUADRO 8

II) Setor de Transportes

Metas	Objetivo	Realizado
Ferrovias (Construção)	Construir 2.100 Km de novas ferrovias, 280 Km de variantes e 320 Km de alargamento de bitola	1.021 Km
Rodovias (Pavimentação)	Pavimentar 5.000 Km de rodovias, em asfalto	5.615 Km
Rodovias (Construção)	Construir 12.000 Km de rodovias de 1ª. classe	13.219 Km
Marinha Mercante	Ampliar a frota de cabotagem e longo curso de 300.000 toneladas e da frota de petroleiros de 330.00 Toneladas (dwt)	550.037 dwt

FONTE: Jorge Gustavo da Costa, Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, F.G.V., pág. 174

Da tabela apresentada conclui-se que no programa de infraestrutura relacionado a transportes, o Plano de Metas apresentou expressivos resultados no setor rodoviário, que cresceu expressivamente em extensão e qualidade, permitindo inclusive a ampliação da Meta prevista, em contraste com o setor ferroviário, em que os objetivos não foram integralmente alcançados; neste os recursos foram praticamente concentrados na melhoria de um sistema já existente, uma vez que o concerto de ferrovia como meio de ampliação de fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração.

Os investimentos em termos de transportes marítimos deram ênfase à frotas de cabotagem e de petroleiros prevendo, ainda, um parcial re^uparelhamento dos serviços portuários, outro ponto notório de estrangulamento do sistema nacional de transportes.

Ainda no Setor de Transportes, constavam no Plano as seguintes Metas, que podem ser consideradas qualitativas:

Ferrovias (Reaparelhamento)

a) Material rodante de Tração - Compreendia a aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas diesel (Meta Revista). Foram adquiridas 9 locomotivas elétricas e 380 do tipo diesel (Meta alcançada respectivamente 100% e 95%).

b) Material rodante de Transporte - Compreendia a aquisição de 1086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga (Meta Revista).

Foram adquiridos 504 carros de passageiros e 6.498 vagões de transportes (Meta alcançada respectivamente 51% e 59%).

c) Reaparelhamento da via permanente - Compreendia a aquisição de 791.600 t de trilhos e acessórios e substituição de dormentes (Meta Revista).

Foram adquiridos 613.259 t de trilhos (Meta alcançada: 77%), e substituíram-se 14.931.505 dormentes (Meta alcançada, mais que o dobro previsto).

Portos e dragagens - Compreendia o reaparelhamento de portos e equipamento de dragagem (foram integralmente cumpridos) e obras portuárias e dragagem (estima-se em 56,1% sua realização).

Transportes aeroviários - Compreendia compra de aviões (meta alcançada: acréscimo de 13 unidades), implantação de uma infraestrutura (novos campos, entre os quais o de Brasília) e reequipamento do material de vôo.

QUADRO 9

III) Setor de Alimentação

Metas	Objetivo	Realizado
Produção Agrícola (Trigo)	Aumentar a produção de trigo de 700.000 para 1.500.000 toneladas	713.000 t
Armazéns e Silos	Construir uma rede de armazéns e silos especializados em produtos agrícolas num total de 80.000 toneladas	569.233 t
Armazéns Frigoríficos	Construir e aparelhar armazéns frigoríficos para uma capacidade estática de 45.000 toneladas	8.014 t
Matadouros Industriais	Construir matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos, dotados de câmaras frias de 13.030 t de produtos congelados	2.200 bov. 700 suin. 1.377 t
Mecanização da Agricultura	Aumentar o número de tratores em uso da agricultura, de 45.000 para 72.000 unid.	63.493 u
Fertilizantes	Aumentar a produção de adubos químicos de 18.000 para 120.000 toneladas de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico	115.000 t

FONTE: Jorge Gustavo da Costa, Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, F.G.V., pág. 175

A análise dos resultados das Metas referentes a alimentação, conforme apreciação de Carlos Lessa, não se constituíram num programa de ampliação agrícola, tendo inclusive como demonstra o quadro acima, fracassado as Metas relativas a produção do trigo. A estrutura do setor agropecuário, foi enfrentada apenas com uma modesta meta de mecanização. Também no que tange a instalação de matadouros e de armazéns frigoríficos, os objetivos não foram plenamente cumpridos.

Relativamente a fertilizantes, cabe notar que em 1955 a produção nacional contribuía com 5% do consumo aparente de adubos nitrogenados, passando em 1960, para 23%, e com 12% do de fosfatado, subindo este também em 1960 para 58%. (7)

(7) Carlos Lessa, 14 Anos de Política Econômica, cad. 4, S. Paulo, Ed. Brasileira, 1975, pág. 25

QUADRO 10

IV) Setor Indústrias de Base

Metas	Objetivo	Realizado
Siderurgia	Aumentar a capacidade da produção de aço em lingotes de 1.365.000 para - 2.270.000 toneladas, por ano	2.150.000 t
Alumínio	Aumentar a capacidade de produção de alumínio de 2.600 para 18.800 toneladas	15.749 t
Cimento	Aumentar a capacidade da produção de cimento de 2.700.000 para 5.000.000 de toneladas anuais	4.869.250 t
Álcalis	Aumentar a capacidade de produção de álcalis de 20.000 para 152.000 toneladas anuais	114.300 t
Celulose e Papel	Elevar a capacidade de produção de celulose de 90.000 para 260.000 toneladas e de papel de jornal de 40.000 para 130.000 toneladas, num total de 390.000 toneladas anuais	281.000 t
Borracha	Aumentar a produção de borracha de 22.000 para 65.000 toneladas, com o início da fabricação da borracha sintética	41.000 t
Exportação de Minério	Aumentar a exportação de minério de ferro de 2.500.000 para 8.000.000 de toneladas anuais	6.250.000 t
Indústria Automobilística	Implantar a indústria para produzir 170.000 veículos nacionalizados em 1960	133.000 u

FONTE: Jorge Gustavo da Costa, Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, F.G.V., pág. 176

Considerações sobre as metas apresentadas no quadro

- Siderurgia - Foi sem dúvida uma Meta expressiva no setor de Indústrias de Base. O objetivo de sua expansão seria garantir o suprimento necessário para fazer frente ao crescimento da economia brasileira, sem onerar o Balanço de Pagamentos.

- Cimento - Este setor visava não apenas fazer face ao crescimento da demanda, mas também à total independência do suprimento externo.

- Álcalis - A meta era terminar a instalação da Cia.Nacional de Álcalis, fato de grande importância para o sensível aumento de produção desse insumo. A empresa foi inaugurada em 1960.

- Papel e Celulose - O maior problema localizava-se no papel de imprensa. Em 1957 foi criada a nova Lei de Tarifas que entre outras medidas concedia subsídios ao produtor nacional. No entanto essas medidas não foram suficientes para assegurar o êxito do programa. Em relação a celulose o Plano alcançou relativo êxito.

- Borracha - O objetivo básico era a instalação até 1961, de uma fábrica de borracha sintética a qual ficou a cargo da Petrobrás. Desta forma se resolveria o problema da oferta deste insumo pois a sua produção natural, há muito se encontrava estagnada.

- Indústria Automobilística - Um dos mais importantes estímulos para a expansão da indústria mecânica, reside no fato de que a meta automobilística conduziu à nacionalização de veículos.

A criação de uma indústria automobilística foi um dos pontos mais importantes do Plano, assinalando-se nesta Meta um duplo aspecto: produção e índice de nacionalização, sendo que nesta última se previa a substituição por peças nacionais, de aproximadamente, 90% do peso dos veículos.

Ainda no Setor Indústria de Base, constavam no Plano as seguintes Metas qualitativas.

Metais não ferrosos - Compreendia a expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, bem como implantação da metalurgia do zinco, até 1960. Resultados atingidos:

QUADRO 11

Anos	Chumbo	Cobre (produção em toneladas)	Estanho	Níquel
1955	4.027	399	1.203	39
1960	9.976	1.212	2.330	95

FONTE: Betty Mindlin Lafer, Planejamento no Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1970, pág. 46

Indústria de Construção Naval - Compreendia a implantação da indústria (Meta inicial); capacidade nominal de construção de 160.000 dwt/ano (Meta revista); os projetos aprovados até 1960 totalizavam uma capacidade de 158.000 dwt/ano.

Previa a construção de dois novos estaleiros para navios de grande calado e o reequipamento de quatorze navios menores, já existentes.

Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado - Compreendia a implantação e ampliação do setor. Com relação aos resultados, a produção de máquinas e equipamentos aumentou de 100% em 1960, em relação a 1965 e a produção de material elétrico de 200%, passando o setor a produzir inúmeros equipamentos antes importados segundo o Plano Trienal, no final do decênio, a indústria nacional já abastecia em dois terços as necessidades totais domésticas de equipamentos.

QUADRO 12

V) Setor Educação

Metas	Objetivo
Pessoal Técnico	Intensificar a formação de pessoal técnico, e orientar a educação para o Desenvolvimento

FONTE: Jorge Gustavo da Costa, Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, F.G.V., pág. 177

Os investimentos neste setor representaram 3,4% do total dos recursos inicialmente previstos no Plano.

Progressivamente o governo aumentou as verbas orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação e Cultura.

Finalmente, a Meta mais controvertida do Plano foi a construção de Brasília. A cidade foi construída em tempo recorde, no planalto semi árido, e até então despovoado no Estado de Goiás. A construção de uma nova capital em tal centro geográfico vinha sendo estipulada pelas sucessivas constituições desde a Revolução Republicana.

A construção de Brasília mobilizou 2,3% do PNB ⁽⁸⁾, sendo inaugurada em 21/4/1960, com recursos disponíveis para 100.000 habitantes. ⁽⁹⁾

QUADRO 13

Trecho	Km
Belo Horizonte - Brasília	700
Goiânia - Brasília	200
Belém - Brasília	2.000
Fortaleza - Brasília	1.500
Acre - Brasília	2.500

FONTE: Hélio Jaguaribe, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político, 2a.ed. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, Pág. 193

CONSIDERAÇÕES

A diversificação industrial através das substituições de importações, o substancial aumento do Produto Interno Bruto, decorrente do esforço concentrado de inversões na montagem de um sistema industrial integral

(8) Betty Mindlin Lafer, Planejamento no Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva, pág. 48

(9) Hélio Jaguaribe, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1972, pág. 192

do em termos verticais, tendo como base a implantação e expansão de setores produtores de bens de capital e de insumos básicos, ilustra o profundo processo de transformações estruturais atravessado pelo sistema econômico. No quadro abaixo verificamos o crescimento do Produto Interno Bruto durante o período analisado.

QUADRO 14

Período	Crescimento
1951 - 1956	5,2
1957 - 1961	7,9

FONTE: Carlos Lessa, 15 Anos de Política Econômica no Brasil, Cad. 4, SP, Ed. Brasiliense, pag. 49

É inegável o estímulo proporcionado à industrialização, criação de condições favoráveis aos investimentos privados nacionais e estrangeiros e o crescimento dos investimentos governamentais, sendo que estes pela participação progressiva no surto industrial, através de maiores inversões, passaram a traçar as diretrizes da política desenvolvimentista.

Especialmente a partir de 1957 as empresas estrangeiras exportadoras de produtos manufaturados para o Brasil foram obrigadas a mudar sua política, pois face ao surgimento das empresas nacionais e as barreiras cambiais e tarifárias, corriam o risco de perder o mercado brasileiro. O coeficiente de participação dos equipamentos importados caiu de 54% em 1949 para 33% em 1958⁽¹⁰⁾. Estudo recente da CEPAL⁽¹¹⁾ indica que 80% dos equipamentos requeridos para a expansão dos setores básicos poderão ser produzidos internamente com o parque industrial existente. O esforço realizado no setor de transportes levou a um crescimento de 8,8%⁽¹²⁾ no período.

(10) Carlos Lessa, op. cit., pág. 50

(11) Ibidem, pág. 50

(12) Ibidem, pág. 50

Por outro lado, manteve-se à parte do progresso econômico o setor primário, as regiões menos desenvolvidas e, por conseguinte, grande parte da população. Esta evolução acentuou os desníveis setoriais; regionais e sociais, embora ao se montar uma estrutura industrial integrada, coloca-se as pré-condições necessárias para a correção dessas desigualdades.

A industrialização através das substituições de importações não é, em termos absoluto, sinônimo de economia desenvolvida; se por um lado o desenvolvimento harmonioso, com relativa homogeneidade de situações é característica dos países desenvolvidos, temos que considerar que no processo de maturação do complexo industrial, se acentuam as disparidades pré-existentes, a exemplo do que aconteceu em desníveis setoriais, regionais e sociais no Brasil.

Assim, no tocante a desequilíbrios setoriais, considera-se que apesar da oferta de produtos agropecuários ter crescido em relação ao ritmo de expansão demográfica, a taxa de produtividade se manteve inalterada, considerando-se o alargamento da fronteira agrícola.

Relativamente aos desequilíbrios regionais, a existência no território brasileiro de distintos sistemas primário - exportadores, sem integração no processo industrial, trouxe disparidades inter-regionais, fazendo com que a distribuição de rendas não atendessem equitativamente aos anseios de desenvolvimento das diversas regiões. Assim, somente a Região Centro-Sul engendrou um processo substitutivo, sendo que apenas nos últimos anos começa a se delinear a paralela dinamização das regiões estanca-das. Em relação a população integrada no sistema de alta produtividade, o Centro-Sul oferecia condições de maturidade industrial e atrativos com que as demais regiões de forma alguma podiam concorrer.

No que concerne aos desequilíbrios sociais, é provável que esses desníveis se tenham acentuado através de uma oferta de empregos industriais em taxa inferior à expansão demográfica. Há ainda a se considerar que o êxodo do campo e a atração das zonas metropolitanas tenha formado o que podemos chamar terciário ocioso, que teve como conseqüência uma população pauperizada, em contraste com o incremento salarial e valorização da faixa qualificada para o setor industrial. Conclui-se, portanto, que a população deixada à margem de um processo econômico em fase de transição, não encontra acesso aos incrementos de produtividade.

Concluindo tais considerações, a tentativa de interpretar o processo inflacionário que se verificou durante o implementação do Plano

de Metas, leva-nos a uma maior reflexão sobre o conteúdo do trabalho: "Aspectos da Inflação Brasileira e suas perspectivas para 1965" ⁽¹³⁾, detendo-nos na análise de determinados trechos: "quatro são as variáveis explicativas de inflação brasileira: os déficits do setor público e sua forma de financiamento; as pressões de custo derivadas dos reajustamentos salariais; as pressões de custos derivadas do setor privado da economia" ⁽¹⁴⁾ ... o governo tem uma função fundamental no processo de desenvolvimento econômico... as pressões dos empresários por maiores lucros, as pressões dos operários por maiores salários, em virtude do chamado efeito de demonstração (imitação dos padrões de consumo dos países industrializados), a pressão demográfica, a assimilação de técnicas de produção inadequadas aos países subdesenvolvidos, e o próprio comportamento dos mercados internacionais, todos esses fatores pressionam a economia no sentido da inflação." ⁽¹⁵⁾

Retroagindo-se aos problemas estruturais que afligiam a economia brasileira em 1956, foram os mesmos assim delineados na Resenha do Governo ⁽¹⁶⁾ "Não produzindo o Brasil, até 1956, equipamentos industriais médios e pesados suficientes para atender as suas necessidades, a expansão de sua economia dependia, criticamente, do estreito gargalo de sua capacidade de importar. As perspectivas das relações de troca, no referido ano, se anunciavam desfavoráveis aos produtos primários, especialmente o café, o cacau e o algodão, em relação as quais se previa excesso de oferta e bastante baixa elasticidade de procura em curto prazo. Ademais, a estrutura do país se alterara profundamente no período de 1940-1955. Tínhamos em 1956, 18 milhões de habitantes a mais do que em 1940. A população urbana ativamente consumidora, vive em áreas densamente monetizadas e exerce considerável pressão sobre os bens e serviços que mais pesam em nossa importação como o petróleo e o trigo." ⁽¹⁷⁾

(13) Antonio Delfim Netto, Affonso Celso Pastore, Pedro Cipollari e Eduardo Pereira de Carvalho, Aspectos da Inflação Brasileira e suas Perspectivas para 1965, S.Paulo, ANPES, 1965

(14) Ibidem, pág. 16

(15) Ibidem, págs. 6 a 9

(16) Brasil. Presidência da República. Serviço de Documentação - Resenha do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), t.2, RJ, 1960

(17) Ibidem, págs. 19 e 20

Tais fatores contribuíram para formulação de uma política de envolvimentista, dirigida à aceleração do ritmo de crescimento.

A opção por essa política, quando a economia brasileira apresentava um quadro de acentuados desequilíbrios, colocou uma questão provocativa, como situou Carlos Lessa ⁽¹⁸⁾, que se por um lado subestimou o problema de estabilidade, responsável pela persistente elevação do nível de preços latente no final do período, e uma das variáveis que caracterizariam um novo ponto de estrangulamento interno, por outro constituiu fator estratégico no desenvolvimento econômico do período, possibilitando captação de poupanças pelo governo e empresas, que financiaram o crescimento do complexo industrial brasileiro, permitindo sua profunda integração.

3. ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA DO PLANO

A adoção do processo de substituição de importações como modelo de crescimento econômico e a necessidade de inversões maciças que revestia o processo, à medida que se atingia estágios mais avançados no complexo industrial, evidenciava a contingência que se deparava ao país no sentido de captar maiores poupanças externas, que permitiriam a continuidade do ritmo acelerado imprimido à industrialização.

Por outro lado, a fase de industrialização até então atingida carecia de uma remodelação e ampliação na infraestrutura de serviços básicos bem como de um amparo maior propiciado pela indústria intermediária básica, em que se fazia mister uma ação supletiva do Estado.

Alia-se a tais fatos o estancamento do setor externo, que tornava crítica a capacidade para importar e as necessidades prementes de importações que se revestia o processo industrial, para atender as necessidades de sua expansão e conseqüentemente do crescimento econômico interno.

Finalmente, um maior rigor na proteção do mercado interno para as indústrias substitutivas que se localizavam no país, poderia se tornar elemento estratégico na política governamental para viabilizar o objetivo maior do Plano de Metas, que era a industrialização do Brasil, elevando-o a categoria de país desenvolvido.

(18)

Carlos Lessa, op. cit., pág. 15

A delineação do contexto acima, fornece um perfil da Política Econômica estratégica adotada pelo governo, na consecução desses objetivos. Traçando linhas mais nítidas ao perfil já esboçado, falaremos mais detidamente nas estratégias políticas utilizadas para a implementação do Plano.

Com relação ao ingresso de capitais estrangeiros, foi mantida a política liberal adotada pelo governo em período anterior, que se definira com a criação da Lei nº 1.807, de 1953, instituindo o registro obrigatório de capitais estrangeiros junto à SUMOC, "nos casos de especial interesse para a economia nacional e se destinados à execução de projetos aprovados pelo Governo Federal, favorecendo áreas menos desenvolvidas do País, ou a instalação e ampliação dos serviços industriais de utilidade pública",⁽¹⁹⁾ e permitindo o mercado livre de câmbio. Foram mantidas também as bases da Lei nº 2.145 e da Instrução 70 da SUMOC, criadas em fins de 1953, que sintetizavam novas diretrizes imprimidas à política cambial, com o estabelecimento de taxas múltiplas de câmbio.

Tais medidas se complementaram com a Instrução 113 da SUMOC, criada em 1955. A instrução permitia que os investidores estrangeiros importassem maquinaria sob a condição de " ... concordarem em não ser reembolsados à vista ou sob a forma de dívida diferida, mas através da participação no capital em cruzeiros da empresa a que se destinava o equipamento ".⁽²⁰⁾

Outros fatores de estímulos ao capital estrangeiro residiam nas taxas cambiais favorecidas para as remessas ao exterior dos rendimentos e amortizações e juros decorrentes dos financiamentos.

Conforme Carlos Lessa: " No período 1955/62 os financiamentos externos para projetos específicos participaram com 81,7% no total das entradas autônomas de capitais.⁽²¹⁾

(19) José Eduardo C. Pereira, Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil, Rel. Pesquisa nº 27, Rio de Janeiro, 1974, pág. 18

(20) Werner Baer, A Ind. e o Desenv. Econômico do Brasil, 2a.ed., Rio de Janeiro, F.G.V., 1975, pág. 48, Cf. Gordon & Grommers, pág. 19

(21) Carlos Lessa, op. cit., pág. 33

A maior participação do governo nos setores mais estratégicos da economia, canalizadores de vultosos recursos, acentuadamente transportes, energia elétrica, indústrias básicas, constituiu outro aspecto altamente relevante da Política Econômica do período.

Mencione-se que o BNDE se constituiu no órgão coordenador do setor público, atuando na concessão dos financiamentos internos e permitindo a obtenção de financiamentos exteriores, através de avais e garantias.

O papel importante desempenhado pelas empresas governamentais resultaram da opção feita pelo governo, de desenvolver uma administração paralela para implementação do Plano, que ofereceria condições mais compatíveis à sua viabilização, levando-se em conta a lentidão com que se processavam as decisões e aprovações orçamentárias, inerente à Administração Centralizada. Criaram-se assim diversas empresas de economias mistas. A título de ilustração citamos algumas dessas empresas, relacionadas na obra "Aspectos Generales sobre el comportamiento empresas públicas brasileiras y su accion Internacional." (22)

a) Setor Energia - Centrais Elétricas de Furnas (1957), Cia. de Eletricidade do Anapá (1959), Cia. Hidroelétrica do Vale do Paraíba - (1960).

b) Setor Siderúrgico - Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais-USIMINAS (1956), Cia. Siderúrgica Vatú, subsidiária da Cia. Vale do Rio Doce (1960). Foram transferidas para o governo federal, através do BNDE, a Cia. Ferro e Aço de Vitória - COFAVI (1959) e a Cia. Siderúrgica Paulista-COSIPA (1960).

c) Setor de Transportes - Rede Ferroviária Federal - S/A

A participação do governo na formação bruta de capital fixo (exclusive empresas estatais), cresceu de 25,6% no quadriênio 1953/56 para 37,1% no período 1957/60. (23)

No que concerne ainda à estratégia da opção pela administração paralela, propiciando um campo mais amplo de ação para o governo, ci-

(22) Henrique J. Saravia, Aspectos Generales sobre el comportamiento de las empresas públicas brasileiras y su accion internacional, Rio de Janeiro, F.G.V., 1977, pág. 40

(23) Carlos Lessa, op. cit., pág. 41

tam-se outros expressivos " órgãos de ponta " além do BNDE, tais como: o Banco do Brasil (através da CACEX), a SUMOC, os Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira.

Relativamente à proteção do mercado interno para as indústrias substitutivas internas, a aplicação mais rigorosa da Lei de Similares, constituiu não só num instrumento de grande proteção para os bens produzidos no país como também num forte estímulo à instalação de empresas estrangeiras no referido mercado. O Registro de Produtos Similares, criado em 1911, " facultava que se registrassem os fabricantes brasileiros que desajassem obter proteção para os artigos que produziam ou pretendiam produzir. (24)

Outro importante instrumento de proteção à indústria interna foi a Reforma Aduaneira de 1957, que através das alíquotas " ad valorem ", oferecia concessões de subsídio direto ao produtor nacional.

Repercussões de medidas de proteção ao capital estrangeiro e ao mercado da indústria interna no desenvolvimento econômico mereceram as seguintes reflexões de Caio Prado Júnior: " as medidas de proteção ao mercado interno, aliada a ampliação do afluxo de capitais e iniciativas de empreendimentos estrangeiros, constituíram-se nos principais fatores determinantes do grande impulso industrial de que o Brasil foi teatro no pós-guerra, quando o volume físico da produção mais que triplicou entre 1947 e 1961. Além de ter melhorado sensivelmente a sua composição orgânica, com a participação já ponderável, e antes quase ausente, de bens de produção: maquinaria, motores, material elétrico e equipamentos industriais em geral; e mais toda uma gama de complexos bem duráveis, entre os quais se destacam os veículos motores cuja produção subiu em 1962, a 191.194 unidades." (25)

Concluí-se que tais estratégias, quando efetuadas sob a égide do Plano de Metas, em momentos oportunos e com grande adequabilidade, traduziram um grande esforço de reorientação da atividade econômica, que tinha seu crescimento respaldado num modelo de substituições de importações, em sua fase mais expressiva e decisiva, posto que, futuramente deixaria o processo de atuar como elemento dinamizador da intrustrialização.

(24) Werner Baer, op. cit., pág. 51

(25) Caio Prado Júnior, op. cit., pág. 320

Finalmente, implícita a toda Política Econômica do Governo, durante a execução do Plano, existiu o paralelismo da inflação, resultante das necessárias estratégias que se faziam mister para consecução dos objetivos, e que, paradoxalmente, veio a constituir-se, por si mesma, talvez, na estratégia chave que viabilizou o Plano de Metas.

Referindo-se ao problema da inflação, presente durante toda a implementação do Plano, e transferindo para o período seguinte sérios de equilíbrios na economia interna do país, transcrevemos aqui uma reflexão de Carlos Lessa: ... "na medida em que desenvolvimento é um processo histórico vivido por uma sociedade e marcado por todos os seus traços, e não um modelo de laboratório, cabe a pergunta se tem sentido enunciar juízos de valor, ou julgamentos morais, sobre um esquema político que revelou tal adequabilidade à etapa que a economia atravessou. " (26)

(26) Carlos Lessa, op. cit., pág. 49

CONCLUSÃO

Os conceitos de crescimento e desenvolvimento passam a convergir à medida em que se enfatiza as mudanças qualitativas e a ampliação dos propósitos das variáveis relevantes para a Política Econômica.

A preocupação com os problemas do crescimento econômico devem buscar a conquista de níveis crescentes de progresso material e bem estar, estensivos a uma parcela cada vez maior da população.

A idéia de que, através de uma expansão monetária, propiciando o financiamento de investimentos, se processaria a transferência da mão-de-obra excedente para setores produtivos, revelou-se inadequada, conforme demonstraram, posteriormente, os agravamentos dos desequilíbrios setoriais, regionais e sociais.

Mencione-se também, que o avanço da industrialização, através do processo substitutivo de importações, ensejou, concomitantemente, alta densidade de capital e absorção de técnicas externas, poupadoras de mão-de-obra.

Tal fato impediu que se aproveitasse produtivamente, o excedente de mão-de-obra liberado pelo setor agrícola, e fez com que o mesmo se voltasse para ocupações de baixa produtividade no setor terciário da economia, prejudicando assim a produtividade do sistema econômico como um todo e acentuando os desníveis sociais.

Perdurou assim, do ponto de vista da estrutura, uma dualidade caracterizada pela existência do setor capitalista dinamizador, alocando pouca mão-de-obra e apresentando alto nível de produtividade, e pelo agravamento do terciário ocioso, concentrando grande faixa da população, mantida à margem do processo de desenvolvimento. Verificaram-se, dessa forma, desníveis absolutos de produtividade, que agravaram as desigualdades na distribuição de renda.

A pouca ênfase dada pelo governo aos problemas de saúde e educação, concorreu para o agravamento dos desequilíbrios sociais. O treinamento dos recursos humanos reveste-se de importância fundamental para o desenvolvimento. A educação e o progresso tecnológico constituem, atualmente, um grande desafio com que se defronta o país, podendo mesmo se igualar

ou sobrepor à acumulação física de capital. (27) Nesse contexto, o desenvolvimento de técnicas nacionais, assume expressiva importância.

Implícito a absorção da tecnologia externa, baseada na utilização intensiva do fator escasso (capital), incorreu-se na elevação do custo industrial. Tal fato, aliado à falta de competitividade externa, ensejou o detrimento de uma melhor produtividade na indústria e de uma maior racionalidade econômica.

O problema dos custos e a falta de economias de escalas geraram dificuldades para ingresso no mercado mundial de manufaturados, considerando-se as desvantagens competitivas nesse mercado.

A falta de complementariedade tecnológica e econômica, decorrente da inexistência de um programa seletivo orientador das inversões substitutivas, provocaram disparidades no setor industrial, denotando insuficiência de capacidade instalada em determinadas indústrias, acentuadamente as de produção intermediária.

A demanda derivada por importações de produtos intermediários e bens de capital, evolutiva na dinâmica do processo de substituição de importações, induziu, em certo sentido, a uma dependência maior para com o Comércio Exterior.

À medida que o processo continua, a nossa pauta de compras ao exterior, já não contém os mesmos itens compressíveis e rapidamente substituíveis, incorrendo-se numa redução da capacidade para importar, que constitui um dos problemas atuais da economia brasileira.

A menor relevância dada pelo governo à transformação estrutural do setor agropecuário, fez com que o crescimento agrícola se efetuassem com as mesmas funções de produção, não havendo, portanto, uma absorção do progresso tecnológico similar ao do setor industrial.

A pouca diversificação das exportações que então se verificou, manteve inelástica a oferta da economia do país.

A tolerância tácita da estagnação do setor exportador, e a rigidez cada vez maior na pauta de importações dos bens substituíveis são fatores atuais de desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, tendo-se em vista a redução na capacidade para importar; tais problemas são agravados mais

(27) Maiores esclarecimentos sobre o tema consultar Carlos Geraldo Langoni, A Economia da Transformação, 1a.ed., R.J., Ed. José Olympio, 1975

ainda com o pesado ônus do serviço da Dívida Externa, e as remessas de lucros e royalties para o exterior.

Reveste-se assim, de fundamental importância para o país, a expansão das exportações no crescimento interno, aumentando o Produto Real e a renda per capita, beneficiando-se também o próprio Balanço de Pagamentos. Nesse sentido, a partir de 1968, o governo adotou uma política de realismo cambial, através das minidesvalorizações.

Se a industrialização que se processou no país, no período que se estende da depressão de 1930 ao término da década de 50, tendo como elemento impulsionador o processo de substituição de importações, originou e acentuou desequilíbrios internos na economia brasileira, muitos dos quais inerentes ao próprio processo, é válido acrescentar que descortinou-se também para a economia, maiores bases de definição para sua trajetória evolutiva; ficaram presentes algumas das pré-condições para um processo de desenvolvimento auto sustentado e independente.

BIBLIOGRAFIAA. LIVROS

1. Tavares, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, 4a. ed., Rio de Janeiro, ZAHAR, 1975
2. Furtado, Celso. Formação Econômica do Brasil, 6a. ed., Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1964
3. Baer, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil, 2a. ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975
4. Costa, Jorge Gustavo. Planejamento a Experiência Brasileira Governamental, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas
5. Júnior, Caio Prado. História Econômica do Brasil, 10a. ed., São Paulo, Editora Brasiliense, 1976
6. Jaguaribe, Hélio. Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político, 2a. ed., Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1972
7. Pereira, Luiz C. Bresser. Desenvolvimento e Crise no Brasil, 6a.ed. São Paulo, Editora Brasiliense, 1976
8. Langoni, Carlos Geraldo. A Economia da Transformação, 1a. ed., Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1975
9. Lafer, Betty Mindin. Planejamento no Brasil, São Paulo, Editora Perspectiva, 1970
10. Prebisch, Raúl. Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano, 2a.ed. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1968
11. Netto, Antonio Delfim; Pastore, Afonso Celso; Cipollare, Pedro e Carvalho, Eduardo Pereira. Aspectos da inflação brasileira e suas Perspectivas para 1965. São Paulo, ANPES, 1965
12. Simonsen, Mario Henrique. Brasil 2001, 6a. ed., Rio de Janeiro, Editora APEC, 1976

B. IPEA/INPES

1. Pereira, José E.C. Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil, Relatório de Pesquisa nº 27, Rio de Janeiro, 1974
2. Villela, Annibal V. e Suzigan, Wilson. Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira (1889-1945), série monográfica nº 10, Rio de Janeiro, 1973

C. CADERNOS DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

1. Lessa, Carlos. 15 Anos de Política Econômica, Caderno nº4, São Paulo, Editora Brasiliense, 1975

D. OUTROS

1. Magalhães, João P.A. A Teoria Moderna do Crescimento Econômico e o Problema do Desenvolvimento. Tese de concurso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Rio de Janeiro, 1974
2. Brasil. Presidência da República. Serviço de Documentação - Resenha do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956 - 1961), T. 2, Rio de Janeiro, 1960
3. Saravia, Henrique J. Aspectos Generales sobre el comportamiento de las empresas públicas brasileiras y su accion internacional, Escola Interamericana de Administração Pública, F.G.V., 1977
4. Monteverde, Alonso Aguilar. Teoria y Política Del Desarrollo Latino Americano, 1a. ed., México, UNAM, 1967