

## Cinquenta anos de nacional-desenvolvimentismo: notas sobre o caso brasileiro

Rossana Moreira Prux<sup>1</sup>

Ivan Colangelo Salomão<sup>2</sup>

**Resumo:** O desenvolvimentismo é um dos fenômenos mais marcantes da história econômica latina do século XX. Política responsável pelas mais altas taxas de crescimento econômico já auferidas pela economia brasileira, passou a ser publicamente incriminado e politicamente desconstruído a partir dos anos 1980. O desenvolvimentismo, suas virtudes e vícios voltaram a pautar o debate econômico nacional nos últimos anos, de modo que se faz relevante resgatar seus principais aspectos históricos, a fim de se contribuir para um melhor entendimento da realidade social, política e econômica do Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Brasil; século XX

**Abstract:** Developmentalism is one of the most important phenomena of the latin economic history of the twentieth century. It was responsible for high rates of economic growth ever reached by the Brazilian economy, it became publicly incriminated and politically deconstructed from the 1980s on. Developmentalism, its virtues and vices is guiding the national economic debate in recent years, so it is relevant to rescue its main historical aspects in order to understand social, political and economic reality of Brazil.

Keywords: Developmentalism; Brazil; XX Century

### 1. Introdução

Assunto recorrente na literatura econômica, mas longe de ser consensual, o desenvolvimentismo latino-americano passou a ocupar a agenda da academia quando seu significado histórico como fenômeno econômico e político tornou-se objeto de estudo, já na segunda metade do século XX, para economistas e cientistas sociais, em especial da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Se o desenvolvimentismo tomou corpo teórico a partir de 1950, sua concepção remonta ao final do século XIX, quando, nos contornos da recém-instalada República, passa-se a pensar as formas para superar o atraso e alcançar um futuro desejável para o país nesse novo momento.

É nos anos 1930, todavia, que o desenvolvimentismo se materializa como política econômica na América Latina, com destaque às experiências históricas do Brasil, Argentina, México e Chile. Essa década representou para o continente a ruptura com o modelo econômico vigente baseado na exportação de produtos primários e a gênese da economia e da sociedade “assentadas na industrialização, no mercado

---

<sup>1</sup> Bacharel em Economia (UFRGS). E-mail: [rossanaprux@gmail.com](mailto:rossanaprux@gmail.com)

<sup>2</sup> Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE-UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS). E-mail: [ivansalomao@gmail.com](mailto:ivansalomao@gmail.com)  
Recebido em dezembro de 2015 e aceito em março de 2016.

interno e na urbanização" (FONSECA, 1999a). A contestação da hegemonia liberal e a formulação de um novo arranjo das forças sociais, inseridas agora na dinâmica de uma sociedade de classes, são elementos para o surgimento dos estados desenvolvimentistas latinos. Trata-se de um momento de inflexão, no qual se redefine a problemática nacional, enquanto projeto de nação com vistas ao progresso ou desenvolvimento.

O desenvolvimentismo é certamente um dos fenômenos mais marcantes da história econômica latina do século XX. Assim, a pesquisa sobre suas origens faz-se mister para compreendermos o sentido histórico desse período, e também para avançarmos no entendimento da realidade social, política e econômica da América Latina contemporânea. O termo desenvolvimentismo, entretanto, assume diversos significados na literatura econômica de acordo com o *approach* teórico em que está inserido; por isso, é preciso, antes de tudo, definir seu conceito. Para tanto, devemos entender como ele é empregado na academia e o que dá sentido a sua existência.

Seguindo a ótica weberiana, desenvolvimentismo remete à ação social racional, a qual pode ser tanto referente a fins perseguidos racionalmente de forma consciente e quantificáveis em metas e taxas, quanto referente a valores, como o desejo de construção de justiça social ou de um futuro "melhor", entendido como uma ideologia (BIELSCHOWSKY, 2004). Assim, o conceito de desenvolvimentismo dá conta de abarcar dois fenômenos diferentes, mas não indissociáveis: do mundo do pensamento e do mundo material.

Fonseca (2015), a partir da busca de um núcleo comum no discurso da comunidade acadêmica que emprega o termo, elabora outro conceito para desenvolvimentismo. Utiliza, com base em análise comparativa, a estratégia de conceito clássico, que ao mesmo tempo em que procura encontrar definições mínimas e arrolar os principais atributos, reconhece que casos empíricos possuem características próprias, que não negam o núcleo comum, mas o afirmam em um contexto histórico diferenciado. Assim, pretende-se chegar num conceito que seja capaz de delimitar o objeto estudado e que também possa abarcar as diversas expressões históricas peculiares, atingindo certo equilíbrio entre intensão e extensão.

Ao analisar a ampla literatura, é possível observar três variáveis e características presentes na maioria ou em todos os trabalhos que tratam do tema. Essas variáveis convergem para a formação do "núcleo comum principal" ou *core* do conceito. São elas: a existência de um *projeto nacional* (uma estratégia ou projeto deliberado tendo como centro a nação e seu futuro); a *industrialização* sendo o meio de acelerar o crescimento econômico; e o *intervencionismo* como forma de viabilizar este projeto. O entendimento de que há uma ação deliberada e consciente de mudança para um estágio superior, sem buscar, entretanto, o fim do capitalismo ou a construção de um

novo sistema está implícito nessas variáveis e contribuem para a significação de desenvolvimentismo (FONSECA, 2015).

Com base nisso, o entendimento do termo para esse trabalho passa pelo conceito elaborado por Fonseca (2015, p. 28), para quem desenvolvimentismo é:

A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

O desenvolvimentismo é entendido no campo material da história como uma política econômica praticada em determinado tempo e espaço. O autor não nega, entretanto, que o desenvolvimentismo também tenha se expressado como um fenômeno do pensamento, principalmente para sugerir ou justificar o projeto de mudança. Assim, o conceito de desenvolvimentismo contempla a faceta ideológica, mas supõe que essa está, necessariamente, inserida em determinada experiência histórica.

Dentro dessa concepção, Fonseca (2015) constrói dois subtipos: o nacional-desenvolvimentismo, que tem como características um maior papel do estado, o incremento na produção de bens de consumo populares e a aliança entre o empresariado, a burocracia (classe média) e os trabalhadores urbanos; e o dependente-associado, que é caracterizado pelo incentivo à produção de bens de consumo duráveis e pelo aumento dos investimentos estrangeiros.

Isto posto, este artigo tem por objetivo sumarizar a trajetória histórica do desenvolvimentismo no Brasil. Para tanto, dividiu-se o artigo em quatro partes, além desta breve introdução. Na seção dois, discorre-se acerca das origens do desenvolvimentismo no Brasil. A seguir, disserta-se sobre a importância da revolução de 1930 para o surgimento da política desenvolvimentista no Brasil. Na quarta seção, abordam-se os principais aspectos de sua fase nacionalista. Na quinta parte, apresenta-se o período do desenvolvimentismo associado, seguido, por fim, das considerações finais.

## **2. As origens do desenvolvimentismo no Brasil**

O desenvolvimentismo não surge como um fenômeno espontâneo ou natural. É produto de um "típico processo de construção política e intelectual, fruto da realidade brasileira e da consciência [...] em relação à situação de atraso em que vivia o país" (SALOMÃO, 2013). De tal maneira, surge primeiramente no plano do pensamento, sendo o âmbito conceitual anterior ao material. Sua gênese é edificada por três correntes precursoras que se desenvolveram de forma individual, mas que

unificadas no passar do tempo formaram o núcleo duro deste novo fenômeno: os nacionalistas, os defensores da indústria e os papelistas. Ainda é preciso atribuir um quarto elemento para a formação do desenvolvimentismo brasileiro: o positivismo, que cumpre o papel de dar um propósito e um sentido à política econômica em si: a busca do desenvolvimento como futuro desejável e um estágio a ser conquistado (FONSECA, 2004a).

A corrente nacionalista pode ser considerada a mais antiga e a mais ampla entre elas, pois remonta ao período colonial e abrange desde a retórica ufanista até propostas de rompimento com o capital estrangeiro. Do final do século XVII até o início do século XVIII, o nacionalismo está expresso de forma embrionária nas "revoltas nativistas", que criticavam o exclusivismo colonial e o centralismo político na metrópole sem, contudo, ter uma proposta clara de independência.

É a partir do século XVIII que o nacionalismo passa a existir de forma mais nítida e conexa ao discurso de independência. Destacam-se neste período as conjurações Mineira, Baiana e Pernambucana nos anos 1789, 1798 e 1817, respectivamente. Ao longo do século XIX, é na década de 1820 que o nacionalismo tem seu papel mais marcante, polarizando a política entre os partidos "português" e "brasileiro". Nesse momento há ainda uma associação do nacionalismo com o liberalismo, visto que o primeiro significava além da defesa da soberania nacional, a crítica às leis e regulamentações monopolistas. A tarifa Alves Branco de 1844, mesmo que não tenha apresentado resultados protecionistas expressivos, é considerada pela literatura econômica uma das primeiras manifestações do nacionalismo já associado à defesa da indústria. Em seus pronunciamentos, Alves Branco não se opõe ao capital estrangeiro, como sendo algo antagônico aos interesses nacionais. Além disso, defende a indústria como complementar ao setor agrário e não como atividades opostas. O nacionalismo, embora nem sempre industrializante, passa a ser um forte argumento para a defesa da indústria (FONSECA, 2004a).

Do fim do Império ao início da República, as ideias em defesa da indústria se fortaleceram muito e estavam diretamente ligadas aos ideais republicanos e à modernização, inseridas num contexto político em que o Império era visto como sinônimo do atraso, da escravidão e do marasmo da vida rural. É neste período que se firmam os conceitos de indústria natural (atividades que não precisam de protecionismo, pois são intensivas nos fatores abundantes e são vistas como uma "extensão" das atividades primárias) e de indústria artificial (setores que só seriam viáveis por meio de forte protecionismo, a saber, metalurgia e bens de capital). A crítica ao artificialismo estava baseada no alto volume de capital exigido, nos custos de produção elevados, na falta de mão de obra qualificada e no incipiente mercado interno, que acarretariam em um produto caro e de baixa qualidade. Serzedelo

Correa, militar e ferrenho defensor da indústria, entretanto, não aceitava a distinção entre indústria natural e artificial, pois entendia que todas as atividades são necessárias e complementares (FONSECA, 2004a).

Pode-se notar, no alvorecer do século XX, um traço comum no discurso de diversos atores sociais que defendiam a indústria: a tônica nacionalista que a associava à independência brasileira. A crítica ao colonialismo, contudo, não se estendia ao capital estrangeiro, já que tal corrente reconhecia a sua importância para a industrialização; cobrava dos governos maior intervencionismo, porém sem que isso afetasse a relação com grandes centros fornecedores de bens de capital e mercado consumidor. Rejeitavam as teorias ortodoxas, não com novas teorias, mas com argumentos referentes a experiências reais e fatos, defendendo, assim, a ação estatal na economia.

Há ainda o terceiro grupo: os papelistas. A importância destes para a construção do desenvolvimentismo se dá pelo fato de seus adeptos aceitarem o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para o crescimento da economia. Isso significava romper com a premissa das finanças sadias, fundamental na política econômica clássica. Além disso, propunham que o Estado e a política econômica eram os responsáveis pelo crescimento, ou seja, deveriam agir como agentes anticíclicos. O debate se centra no *modus faciendi* da política econômica, e assume um tom mais pragmático ao passo que discute os objetivos de curto prazo da economia e os instrumentos para viabilizá-la (FONSECA, 2008).

Os discursos dos principais papelistas, na maioria das vezes, não estavam relacionados com o ideário nacionalista ou industrial, pelo contrário, faziam a defesa da vocação agrária brasileira. No contexto histórico do surgimento das ideias dos papelistas, o termo “produção” significava produção agrícola. Entendiam que a conversibilidade e o padrão-ouro eram danosos à atividade agrícola e a elasticidade da política monetária deveria variar conforme a sazonalidade e os períodos de safra e entressafra da produção rural. Isso corrobora a hipótese de que não se pode fazer uma associação a priori dos três elementos do núcleo duro e criar a dicotomia nacionalismo, papelismo, indústria versus liberalismo, metalismo e agricultura (FONSECA, 2004a).

O positivismo se soma às três correntes que compõem o núcleo duro do desenvolvimentismo, e se destaca por defender que o Estado tem a responsabilidade de ajudar a sociedade a trilhar um futuro desejável. O entendimento é de que cabe aos homens, em especial ao governo, a tarefa de construir o processo histórico e nortear sua práxis em políticas que visem ao progresso. Nesse período, a doutrina positivista assume o papel de principal opositora ao liberalismo, e mesmo em um período de forte predominância dos partidos estaduais, mantinha certa identidade

ideológica em todo Brasil. Três vertentes a compunham: religiosa, científica e política; sendo essa última fundamental para a gênese do desenvolvimentismo.

A doutrina positivista aceitava a intervenção do estado, não por ser algo benéfico por si só, mas por considerá-la importante na resolução de problemas sociais, porém enfrentava a restrição do pressuposto das finanças sadias. A defesa do equilíbrio orçamentário era o ponto em comum dos positivistas e liberais, unindo esses dois grupos contra os papelistas. Apontam que cada caso deve ser analisado particularmente, se afastando de uma teoria econômica, que supõe certa generalização. Na área trabalhista buscavam a integração do proletariado à sociedade moderna e afirmavam que o liberalismo, por negar as questões sociais e as consequências da revolução industrial para a classe trabalhadora, abria espaço para o crescimento do comunismo.

O positivismo possuiu inegável influência no Brasil, expressa simbolicamente no lema “Ordem e Progresso” presente na bandeira nacional. “Se, na Europa, o positivismo apresentava um caráter predominantemente econômico [...], a doutrina adquiriu um viés mais político tão logo aportou na principal ex-colônia portuguesa” (SALOMÃO, 2013), influenciando diversos políticos brasileiros, com destaque a Benjamin Constant e Getúlio Vargas, entre outros.

A esta corrente é conferido o papel de dar um sentido histórico ao desenvolvimentismo pela ampliação da agenda do estado, aceitando sua participação na economia, além de sua contribuição para a mudança de postura dos governos. Ao entender a história como um processo evolutivo, agrega o termo “progresso”, no sentido de se buscar um futuro melhor. Esta etapa superior não surgiria de forma natural: seria o Estado o responsável pelo progresso, justificando, assim, a intervenção estatal. Perissinotto (2014) atribui ao positivismo uma das razões para a diferente trajetória brasileira em relação a outros países latinos. Segundo o autor, é a “ascensão de uma elite política modernizante, pautada por um positivismo político, em busca de racionalidade administrativa e modernização econômica”, que garante o processo necessário de construção institucional. É através dessa elite modernizante e da formação institucional de agências estatais que surgiria um corpo de burocratas econômicos responsáveis pela condução dessas agências. Cabe a essa burocracia – detentora de um *ethos* desenvolvimentista – garantir a permanência das agências e seu parâmetro de política econômica (LEFF, 1968 *apud* PERISSINOTTO, 2014).

Já a origem do desenvolvimentismo enquanto fenômeno histórico remete ao início do século XX, anteriormente à Revolução de 1930. Certas experiências embrionárias – no sentido da implementação de políticas deliberadas – já são percebidas no Brasil em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, sob a presidência de João Pinheiro e Getúlio Vargas, respectivamente. Nestes governos, as quatro vertentes

formadoras do núcleo duro desenvolvimentista aparecem associadas não apenas em um ideário ou propostas, mas em medidas de políticas econômicas. Mais do que o somatório das correntes, há o surgimento de um fenômeno novo em que o progresso – ou o desenvolvimento – torna-se o centro da política econômica e da ação do Estado.

Durante a década de 1890 e, mais especificamente, entre 1906 e 1908, o republicano João Pinheiro assume a presidência do estado de Minas Gerais. De formação positivista, entende como decisivo o papel do Estado no desenvolvimento da nação e o protecionismo como alternativa de superação da crise da economia brasileira. Defendeu a implantação de uma Reforma do Ensino no estado, em que a educação fosse voltada ao trabalho, no sentido de constituir e disciplinar a força de trabalho, tendo o Estado como condutor dessas mudanças. O tom nacional de sua plataforma era evidenciado na discussão referente à Caixa de Conversão. Sustentava que essa deveria ter o objetivo de garantir certo nível da taxa de câmbio, de tal forma que favorecesse as exportações, ao mesmo tempo em que estimulasse a substituição de importações (PAULA, 2004). A plataforma política de João Pinheiro, voltada ao desenvolvimento, pode ser resumida em oito pontos:

1) a proteção à indústria; 2) a modernização agrícola; 3) a valorização das cooperativas; 4) a substituição de importações; 5) o reconhecimento do papel do Estado na modernização da economia; 6) o papel fundamental dos bancos no processo de desenvolvimento; 7) a ênfase no papel da educação em seus variados níveis; 8) a busca da especialização industrial em função da dotação de recursos naturais (DULCI, 1999 *apud* PAULA, 2004).

Também durante o período em que Getúlio Vargas estava à frente da presidência do Rio Grande do Sul em 1928, iniciou-se uma nova relação entre Estado, sociedade e economia, sob a liderança do primeiro. As propostas e discursos oficiais, assim como as medidas e teses implementadas pelo governo passam a ter o objetivo central de estimular o desenvolvimento, já que o entendimento era de que esse não viria de forma espontânea ou pelas livres forças do mercado (FONSECA, 2004a). Isso acontece, em parte, pela influência positivista na base ideológica de Vargas, que desde jovem teve contato com Comte e outras ideias do positivismo político. O positivismo era também a ideologia oficial do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), o que “significou um elemento de coesão interna e de diferenciação frente aos adversários” (FONSECA 2004c).

Mesmo antes de chegar à Presidência da República, Vargas assumia um discurso muito crítico em relação ao liberalismo, que era associado aos países ricos e aos proprietários de terra, e já explicitava a importância de um projeto industrializante que fosse conduzido pelo estado, em função de não acreditar que isso ocorreria de forma natural. Desde que assumiu o poder com a proclamação da República, o PRR

passa a criticar o exclusivismo pecuário do Rio Grande do Sul, assentado em grandes propriedades de terra e de baixa produtividade e passa a adotar uma política de diversificação econômica. Tal processo de diversificação foi intenso e o estado gaúcho aparece já no censo de 1920 como o principal produtor nacional de lã, batata, cera, manteiga, trigo, mel e vinho e assume papel de destaque em diversos outros produtos. Entretanto, essa expansão da economia exigiu a ampliação e a busca por novos mercados, o que trouxe à tona a mesma problemática dos tempos da charqueada. O Rio Grande do Sul necessitava ter mais influência nos mercados do centro do país e mais poder na política nacional. Neste processo surgem também novos segmentos sociais: comerciantes e pequenos banqueiros, principalmente de origem imigrante. No mesmo ano em que assume a presidência do Rio Grande do Sul, Vargas criou o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ação esta que concretiza a defesa do crédito como elemento fundamental para se alcançar o desenvolvimento e coloca nas mãos do Estado o papel de estimular as atividades produtivas (FONSECA, 1999a).

Estes processos regionais, ainda que de forma incipiente, conseguem articular, com forte influência do positivismo político, a defesa da industrialização, do nacionalismo e da intervenção estatal num só discurso e no ensaio de sua implementação na economia. Sua importância se dá ao associar os elementos conceituais do núcleo duro e lançar as bases da materialização do desenvolvimentismo brasileiro – “projeto norteador das grandes transformações econômicas, políticas e sociais do país pelo menos pelas cinco décadas seguintes” (FONSECA, 2004a). Entende-se, então, que a origem do ideário desenvolvimentista se encontra primeiramente no plano dos conceitos (plano teórico), antecedendo a política econômica deliberada e consciente, ou plano histórico (SALOMÃO, 2013).

## **2. A Revolução de 1930 e a mudança do modelo**

Assim como os demais países latino-americanos, o Brasil tinha sua economia baseada no modelo primário-exportador tradicional. Ocupava o papel periférico na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e tinha seu dinamismo atrelado ao crescimento da demanda por parte dos países líderes, ou seja, tinha uma economia extremamente vulnerável e sensível às crises das economias centrais e às flutuações do preço internacional dos produtos exportados (TAVARES, 1972). Além disso, o incremento das transações internacionais e a crescente internacionalização dos capitais financeiros facilitavam a propagação das crises de um país para o outro, de um continente para o outro (SZMRECSÁNYI, 1986).

O setor exportador centrado na produção do café representava o polo dinâmico da economia brasileira, sendo responsável por grande parte da renda



nacional. A partir do processo de acumulação de capital gerado no complexo cafeeiro, dá-se início à ampliação da capacidade industrial do Brasil. Maria da Conceição Tavares (1986) coloca que é a diferenciação do capital cafeeiro entre suas faces urbana, industrial, rural e financeira que gera a expansão do mercado. Além disso, o aumento da imigração e o aprofundamento das relações assalariadas de produção, ao gerar uma nova dinâmica para a economia, intensifica a circulação de mercadorias devido à expansão da demanda por alimentos e bens de consumo, fortalecendo, portanto, o comércio e o mercado interno (REIS; CARDOSO, 2009). Dessa maneira, a indústria brasileira se desenvolve “apoiada nesse mercado, prévio e “externo” à indústria, e mediante a transferência de capital-dinheiro, de mão de obra e de capacidade para importar.” (TAVARES, 1986).

Entende-se que o processo de industrialização e de urbanização, no primeiro momento, acontece em decorrência do setor agroexportador, estando submetido à dinâmica cafeeira. O aprofundamento das relações assalariadas de produção e a constituição de uma sociedade de classes somada aos novos padrões de consumo trazidos pelos imigrantes europeus são fundamentais para a constituição de um mercado consumidor interno e de um mercado de trabalho essenciais para a indústria. A economia do café, também, ao exigir uma maior malha ferroviária foi responsável pelo processo de integração de transporte e comunicação das regiões (REIS; CARDOSO 2009).

Após a crise de 1929, induzida pela ação governamental, há a definitiva mudança do padrão de acumulação da economia para a industrialização intensiva. Diferente das demais, a partir dessa origina-se uma estrutura industrial mais complexa que a anterior. Ao manter-se a demanda interna, cria-se uma nova situação na economia brasileira: o setor voltado ao mercado interno começa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor ligado à exportação, alterando o fator dinâmico principal que passa a ser o mercado interno (FURTADO, 1961).

Além da crise econômica, o contexto político brasileiro era de descontentamento com a “política dos governadores”, que assegurava o poder para os estados mais importantes do país – São Paulo e Minas Gerais – que revezam a cadeira da presidência da república. O Rio Grande do Sul era o único estado com oposição forte capaz de pegar em armas para contrapor o governo, por isso seu papel primordial nas disputas. Com as crises do café e o aumento da intervenção do estado para conter a queda dos preços, fortalecia-se o sentimento de que a economia cafeeira distribuía seus prejuízos para todos os estados brasileiros. Para Furtado (1961), se a descentralização republicana permitiu ao governo federal poderes econômicos mais amplos em favor das elites agroexportadoras, por outro lado, esses grupos sociais tiveram sua influência política sobre o poder central reduzida

em razão da emergência de novos atores sociais de “rendas não-derivadas da propriedade”, dando início a um período de tensão entre as esferas estadual e federal do governo.

A “Revolução” de 1930 significou uma ruptura política, econômica, social e cultural em relação ao regime oligárquico, que, ao alterar as funções e estruturas do Estado, deu início a uma nova relação entre o Estado e a sociedade. Esse novo Estado que emerge é essencialmente burguês, voltado para o desenvolvimento capitalista das forças produtivas (IANNI, 1971 *apud* SZMRECSÁNYI, 1986). Nas palavras de Fonseca (1999a), a “Revolução” significou a:

Ruptura com a República Velha e acenou com novas bases para a economia e para a organização social e institucional, assentadas na industrialização, no mercado interno, na urbanização e – aspecto muitas vezes negligenciado em seu alcance –, no reconhecimento pelo estado da estratificação social e da sociedade de classes (no sentido empregado por Max Weber), cuja principal concreção é a legislação trabalhista.

Por mais que se configure um momento de ascensão de novas classes e de constituição de novas formas de política e atuação do Estado, essas mudanças se dão sem romper as estruturas da sociedade brasileira. O que ocorre, de fato, é “o início de uma transição que inaugurava, ainda sob a hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas de poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa.” (FERNANDES, 1987 *apud* FONSECA, 1999b).

A partir daí passa-se a discutir a problemática nacional, em oposição ao regionalismo e ao poder oligárquico dominante no período anterior. Ao invés das disputas entre estados, há o deslocamento de cunho nacional para o conflito entre classes. Define-se “novo interesse nacional”, focado em questões como a intervenção estatal, as alianças do capital estrangeiro, as atribuições dos níveis federativos, a regulamentação do trabalho assalariado, a representação política, entre outras, todas na direção de fortalecimento do poder burguês. É depois de 1930 que há o aprofundamento da Revolução Burguesa, nos termos elaborados por Florestan Fernandes, e a consolidação do capitalismo brasileiro devido ao novo pacto de poder que se estabelecia, ao avanço da industrialização e ao novo tratamento das questões operárias e de participação dos setores médios urbanos (FONSECA, 1999b). Para Tavares (1986), entretanto, “se bem o modo de produção capitalista se torna dominante no Brasil, [...] não se geram, em simultâneo, forças produtivas capitalistas capazes de produzir, endogenamente, o conjunto do sistema”.

Ao longo das primeiras décadas do século XX, a economia brasileira vivenciou uma expansão das atividades urbanas e diversificação da economia, diminuindo relativamente o peso do café e abrindo espaço para o surgimento de novos agentes políticos e econômicos. Essas atividades surgem através do polo dinâmico do café,

mas vão adquirindo dinamismo próprio e formam a base material para o processo de substituição de importações (FONSECA, 1999a).

### 3. O desenvolvimentismo em sua fase nacionalista (1930-1954)

Após a vitória do movimento revolucionário, Vargas assume a frente do Governo Provisório, tendo que enfrentar a profunda crise econômica em que o Brasil se encontrava. A grande depressão resultou na diminuição da importância relativa dos fluxos comerciais e financeiros, ocasionando uma mudança de crescimento “para dentro” em países como o Brasil. A conjuntura afetava diretamente o balanço de pagamentos, uma vez que a queda dos preços das exportações não foi compensada pelo aumento do *quantum* exportado (ABREU, 1990).

A interpretação clássica da CEPAL traz que a política econômica era executada apenas em resposta aos choques adversos da economia. Na tese de Furtado (1961), o processo de industrialização acontece de forma não intencional como reflexo da crise do café e das medidas tomadas para a proteção desse setor. A adoção da desvalorização da moeda e de uma política monetária expansiva para enfrentar a crise no setor exportador acabou beneficiando o setor interno “sem querer” (FONSECA, 2003b). Em outras palavras, não foram ações conscientes e deliberadas do governo que conduziram à industrialização, esta acabou por se constituir um subproduto da política de defesa do café. Fonseca (2003b) entende que nem sempre as políticas instrumentais, que são o centro da análise de Furtado, são capazes de comprovar a intencionalidade dos governos. Já as medidas referentes às instituições, pelo contrário, podem evidenciar a intenção dos formuladores e assegura que:

As instituições criadas e/ou modificadas na década de 1930 pelo governo brasileiro evidenciam sua opção industrializante, pois representam mecanismo, regras, arenas e espaços para, dentro do aparelho estatal e sob sua influência, reorientar a economia, definindo nova relação estado/ empresariado/ mercado/ trabalhador. (FONSECA, 2003b)

O autor corrobora sua hipótese mostrando como essa consciência foi sendo construída no governo Vargas através de diversos exemplos: as leis voltadas aos interesses industriais que proibiam a importação de novas máquinas e equipamentos de certos setores, evitando a superprodução; o tratado de comércio assinado com os Estados Unidos que dava ênfase a importação de bens de capital, revelando o interesse governamental em alterar a pauta de importações; a reforma tributária de 1934 e a conseqüente política protecionista adotada; a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil em 1937, que marca a institucionalização da política creditícia específica ao setor industrial; a criação de diversos órgãos voltados a setores específicos, como o Instituto de Açúcar e do Alcool,

com o objetivo de incentivar a diversificação agrícola; o desenvolvimento da legislação trabalhista e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, alcunhado por Vargas de “ministério da revolução”; e a reforma educacional que privilegiava o ensino técnico e cursos profissionalizantes (FONSECA 2003a; 2003b).

Além disso, os discursos oficiais do governo são fundamentais para comprovar a intenção do governo brasileiro. Nos pronunciamentos de Vargas é possível notar, cada vez mais, a associação da industrialização com o “progresso econômico” e mais tarde com o “desenvolvimento”, o que fortalecia a visão de que era necessário superar o atraso e o marasmo associado ao passado agrário:

Desenvolvimento, então, paulatinamente transformara-se em sinônimo de industrialização [...] O desenvolvimentismo, assim, foi-se formando e se consolidando como ideologia, ao nortear e justificar o reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições. (FONSECA, 2003b)

Evidenciar a consciente política industrializante do governo brasileiro não significa afirmar que essa já estivesse plenamente configurada na Aliança Liberal ou na Revolução de 1930. Pelo contrário, os grupos que compunham esses movimentos não tinham um projeto de industrialização formado. A Plataforma da Aliança Liberal criticava a manutenção artificial dos preços do café, além de defender a policultura e a diversificação das exportações. A polaridade se encontrava, nesse momento, entre o exclusivismo cafeeiro e outras atividades agrícolas, e não entre a agricultura e a indústria (FONSECA, 1987). A postura industrializante foi sendo construída, então, ao longo da década de 1930. As forças políticas que constituíram a Aliança Liberal já não eram as mesmas que estavam à frente da “Revolução” de 1930, que passou a ter o apoio dos tenentes.

Em novembro de 1937, Vargas decreta o Estado Novo num golpe apoiado pelas forças armadas. As eleições e os partidos políticos foram extintos e o poder legislativo fechado em todos os níveis, centralizando o poder cada vez mais no governo federal. A justificativa oficial para o golpe, e que para Fonseca (2003) se assemelha às verdadeiras razões, foi a dificuldade de consolidar o projeto do governo dentro dos marcos democráticos, visto o cenário de polarização política entre integralistas e comunistas, além da ameaça externa de guerra mundial.

Durante os anos do Estado Novo, o desenvolvimento nacional vem a ser a prioridade do grupo dominante, o qual intensifica a intervenção do Estado nas mais diversas questões e acastela o ideal do planejamento econômico. Para Fonseca (1987), apesar da ausência de planejamento efetivo, o governo apresentou relativa coerência entre suas propostas e suas ações na área econômica “como se houvesse um projeto explícito e delineado em suas linhas básicas” (FONSECA, 1987, grifos do autor). O objetivo central do desenvolvimento só ocorreria com enraizamento da

intervenção estatal sob a égide da meritocracia e de normas técnicas e científicas, livres de critérios políticos e regionais, o que acabou criando as condições para a emergência de uma “tecnoestrutura estatal” (SZMRECSÁNYI, 1986). Diante a aproximação da guerra, também, fortalecia-se o discurso de defesa da industrialização, em especial a produção de ferro e aço, e da nacionalização das riquezas minerais.

A busca pela modernização do país através da indústria e da diversificação agrícola representou a deserção de dogmas ortodoxos expressos no equilíbrio orçamentário e no saneamento do meio circulante, abandonados em prol da política desenvolvimentista. Há então a ampliação do crédito e a aceleração da política de criação de órgãos, conselhos e institutos. Destacam-se em 1938 a criação do Conselho Nacional do Petróleo, do Código de Minas e Código de Águas, centrados na regulamentação do direito a propriedade, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Para Draibe (1985), o DASP e os “daspinhos” (órgãos criados nos estados para executar as mesmas funções) deram a forma prática do discurso do Estado Novo de substituir a política pela administração, ao basear as indicações em critérios de mérito e competência. Ainda para a autora, é nesses aparelhos estatais cada vez mais complexos, que surgiu um novo segmento social (a burocracia), e passou-se a gestar as políticas nacionais (FONSECA, 2003a). Esta nova classe não era homogênea e se distinguia frente a importantes questões como o papel do estado, do capital estrangeiro e a questão social.

No ano de 1939 é criado o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa e o Conselho de Águas e Energia; em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional; em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e a Comissão da Vale do Rio Doce; em 1943, destaca-se a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o Serviço Social da Indústria – SESI; em 1944, a Comissão de Planejamento Econômico; e em 1945, a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC (FONSECA, 2003b). Por essas e outras medidas tomadas pelo governo de Getúlio Vargas, afirma-se que “o golpe do Estado Novo, a 10 de novembro de 1937, selaria definitivamente os compromissos entre Estado e industrialização.” (FONSECA, 1987). Fora isso, a construção da siderúrgica de Volta Redonda também significou importante marco, já que concretizava a presença estatal na produção de insumos básicos.

A legislação trabalhista cumpriu importante papel na consolidação do capitalismo brasileiro. As leis sistematizadas na CLT atenderam diversas reivindicações históricas do operariado (como o salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, as férias remuneradas e a carteira de trabalho), ao mesmo tempo, atrelava os

sindicatos e as organizações operárias ao domínio do Estado. A CLT também buscou preservar certo poder aquisitivo da classe trabalhadora, no sentido de consolidar o mercado para os produtos nacionais (SZMRECSÁNYI, 1986). Nota-se que a legislação amparava apenas os trabalhadores urbanos, excluindo o setor rural, explicitando a aliança do governo com os setores agrários.

Ao contrário do que se possa imaginar, mesmo com a clara intenção industrializante do governo, a burguesia agrária não é excluída do pacto de poder, a mudança se dá na forma com que a agricultura se insere no sistema capitalista. Desassistir por completo o setor primário significaria um ponto de estrangulamento com consequências negativas para todo conjunto da economia. Esse setor deveria então crescer em produção e produtividade atrelada às necessidades de acumulação do setor industrial numa "integração subordinada". Ou seja, a produção para o setor externo serviria para a geração de divisas para a compra de máquinas e insumos e a produção para o mercado interno, para a geração de matérias-primas e por reduzir o custo de reprodução da força de trabalho. Do ponto de vista político, Vargas também precisava do apoio da burguesia agrária para a implementação do projeto desenvolvimentista, assim, além da não inclusão da legislação trabalhista no campo, não se propôs qualquer alteração na propriedade da terra no sentido da distribuição de terras ou realização de uma reforma agrária (FONSECA, 1987).

A entrada do Brasil na guerra ao lado dos Aliados trazia à tona as contradições entre a política interna e a política externa, tornando insustentável a manutenção do regime ditatorial. A pressão norte-americana também influenciou fortemente no processo ao apresentar uma nova política em relação ao Brasil. Isso se mostra na defesa e no substancial apoio ao fim do governo autoritário e à sucessão de um governo mais liberal, alinhado com a política econômica dos EUA (ABREU, 1990). Ademais, para Ianni (*apud* SZMRECSÁNYI, 1986), a crescente oposição descontente com o aumento da participação do Estado na economia, com ostensivo apoio norte-americano foi um dos fatores determinantes para a queda do Estado Novo. Vargas foi deposto em um golpe militar em 1945, e, em dezembro desse mesmo ano, o general Eurico Gaspar Dutra do Partido Social Democrático (PSD) é eleito presidente.

Octavio Ianni (1971 *apud* SZMRECSÁNYI, 1986) constata que o Governo Dutra representou uma reorientação da relação entre o Estado e a economia, no sentido de reduzir o papel do estado e de "descompromisso com a orientação nacionalista anterior". Mesmo que essa mudança de rumo tenha acontecido na esfera da formulação de política econômica, na prática, como o próprio autor reconhece, o Estado brasileiro continuou a desempenhar as mesmas funções no âmbito econômico e social (SZMRECSÁNYI, 1986). Para além disso, Fonseca (2003a) afirma que houve continuidade da expansão creditícia para o setor industrial e que a política cambial

do governo beneficiava o mercado interno, já que barateava as importações de bens de capital e intermediários ao mesmo tempo em que restringia as de bens de consumo a partir de 1948, com a implementação das licenças para a importação.

Em 1951, Getúlio Vargas retornou a presidência ao vencer as eleições pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) derrotando Eduardo Gomes, candidato da UDN. Para tal, Vargas havia conseguido recompor a ampla aliança entre proprietários de terra, o empresariado industrial, e os trabalhadores urbanos, que seriam a “base de sustentação política do chamado *projeto nacional desenvolvimentista*” (FONSECA 2003a, grifos do autor).

O nacional-desenvolvimentismo encampado por Vargas criticava o papel periférico reservado ao Brasil na DIT e a partir disso, fazia a defesa do intervencionismo e do planejamento, rejeitando as premissas liberais das vantagens comparativas. Não obstante, a ênfase nacionalista dessa fase não pode ser confundida com autarquismo ou aversão ao capital estrangeiro. Pelo contrário, o aceitava desde que estivesse em consonância com o projeto modernizador forjado pelo Estado.

Mais uma vez, o Brasil enfrentava uma crise em seu balanço de pagamentos, ocasionado, dessa vez, pela própria política de liberalização cambial adotada pela autoridade monetária. Diante desse cenário, o governo abandona o sistema de taxa cambial fixa e através da Instrução 70 da SUMOC, de outubro de 1953, adere a taxas múltiplas de câmbio nas exportações (com o propósito de diversificá-las em detrimento do café), nas importações (divididas em cinco faixas de acordo com a essencialidade, priorizavam os insumos agrícolas e para a indústria) e nas operações financeiras, o que na prática significou a desvalorização da moeda. As taxas múltiplas, determinadas através do sistema de leilões de câmbio, acabaram por significar uma desvalorização da moeda de forma que o setor industrial fosse favorecido (FONSECA 2003a). Por outro lado, autores como Vianna (1987) entendem que a Instrução 70 da SUMOC tinha um caráter ortodoxo e contrário a indústria. Ao divergir dessa concepção, Fonseca (1987) afirma que o sistema de taxas múltiplas representou a forma de o governo administrar a escassez de divisas sem comprometer os interesses desenvolvimentistas, além de optar por um maior intervencionismo com o retorno do monopólio cambial ao Banco do Brasil.

O ano de 1953 é marcado também pelo forte movimento grevista que culmina com a maior greve então ocorrida no Brasil: a greve dos 300 mil em São Paulo. O governo oscilava entre a repressão aos trabalhadores e a busca pela compactuação. No sentido de não perder o apoio e o controle sindical, Vargas nomeia João Goulart como Ministro do Trabalho, pasta que ocuparia o centro do debate no período (FONSECA, 2003a). Jango retorna a política de sindicalização em massa e propõe um aumento de 100% ao salário mínimo, apesar do aumento já concedido pelo governo

no ano anterior. Em fevereiro de 1954, com forte pressão dos militares, o ministro é destituído; todavia, meses depois Vargas cede e anuncia o incremento dos salários, além da inclusão dos trabalhadores rurais e profissionais liberais na legislação trabalhista. Com isso, o governo encontrou forte oposição no meio empresarial, além da perda de parte da base parlamentar, culminando numa profunda crise política, cujo desfecho seria o suicídio de Getúlio Vargas em agosto de 1954.

O segundo governo de Vargas representou o fim da primeira fase do Processo de Substituição de Importações, "com a crise política coincidindo com a quase já completa substituição dos bens de consumo não duráveis" (FONSECA, 2003a). Ao longo dos 25 anos da fase nacional-desenvolvimentista, o Brasil vivenciou um crescimento industrial intenso, sem precedentes na América Latina. É no governo Vargas, todavia, que são criadas "as condições institucionais que tornaram possíveis as realizações do decantado Governo JK" (SZMRECSÁNYI, 1986), como a criação da Petrobrás, do BNDE e da Eletrobrás.

#### **4. O desenvolvimentismo em sua fase dependente-associada (1956-1979)**

Após 25 anos de transformações na estrutura do Estado e de desenvolvimento da indústria e de construção dos pré-requisitos de infraestrutura sob a égide do Estado, apresentou-se um modo de articular a entrada da empresa estrangeira a uma dinâmica industrial de perfil avançado (DRAIBE, 1985).

Eleito em outubro de 1955 pelo PSD, Juscelino Kubitschek já em sua campanha eleitoral sublinhava o momento transitório em que o país se encontrava, de um passado essencialmente agrário para um futuro industrial e urbano e defendia a aceleração da industrialização como o meio mais eficiente para enfrentar os problemas de um país populoso e abundante em recursos naturais (VILLELA, 2011). Juscelino foi eleito em um contexto de transformação da economia internacional em que ocorre a retomada do processo de internacionalização do capital calcado na expansão de multinacionais para a periferia, principalmente de empresas norte-americanas e europeias em busca de mercados, matéria prima, mão de obra barata e facilidades fiscais (COUTINHO; BELUZZO, 1984 *apud* CORSI, 2010).

Em consonância com esse processo, o governo adotou uma política de desenvolvimento baseada na associação com capitais externos, visível no crescimento do Investimento Externo Direto (IED) que de 1951-1955 era de 340 milhões de dólares e passa a 700 milhões de dólares em 1956-1960, e no aumento da dívida externa líquida, a qual se expande de menos de 1 bilhão para 3,4 bilhões de dólares no período entre 1955 a 1960 (VILLELA, 2011) . Utilizou a Instrução 113 da SUMOC, implantada no Governo Café Filho, para sua estratégia e durante o governo cerca de 380 milhões de dólares entraram no país para as indústrias de base e outros 130



milhões para as indústrias leves através dessa medida (CORSI, 2010). Ademais, a existência de uma demanda reprimida por bens de consumo duráveis decorrente da concentração de renda também constituiu elemento importante para introdução do projeto de desenvolvimento associado (OLIVEIRA, 1984 *apud* CORSI, 2010).

O governo JK caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Para isso, o Estado definiu um conjunto de investimentos e "assegurou as condições mínimas de financiamento, estendendo ao limite seu poder de regulação e a capacidade fiscal e financeira" (DRAIBE, 1985). Em outubro de 1956, é anunciado o Plano de Metas, marco do governo JK, como resposta aos estrangulamentos setoriais da economia e com o objetivo de aprofundar a industrialização brasileira de tal forma que garantisse a reprodução ampliada do capital. Para Tavares (1986), "o novo perfil de investimento que se desenha e a diferenciação industrial que se pretende requerem investimentos maciços, tanto estatais quanto estrangeiros". Dessa forma, o plano previa 355 bilhões de cruzeiros de investimentos nas áreas de energia, transporte, siderurgia, indústria de base, alimentação e educação, com foco nos primeiros quatro (CORSI, 2010). As inversões sociais, entretanto, além das metas de armazenamento e comercialização de produtos agropecuários tiveram pequeno peso nos objetivos do Plano. Centralmente, visava à construção de grandes hidrelétricas, de indústrias de refino de petróleo, além da modernização do sistema ferroviário e a expansão dos setores siderúrgico e de cimento, áreas em que o empresariado nacional não tinha interesse. Além desses setores, a transferência da capital nacional com a construção de Brasília significou a ampliação do espaço econômico brasileiro. Consolidou-se o movimento, inaugurado no início da década, pelo qual o setor privado consciente da vulnerabilidade da economia delega ao Estado a tarefa de complementação industrial (LESSA, 1982).

O governo conseguiu alcançar um nível muito elevado de planejamento da economia, em parte pela criação do Conselho de Desenvolvimento e dos Grupos Executivos e de Trabalho, além de elevar a capacidade e a eficiência da burocracia estatal, permitindo, então, a ampliação da participação pública no Produto Interno brasileiro (LAFER *apud* DRAIBE, 1985).

O êxito do Plano de Metas no âmbito econômico é comprovado pelo comportamento do PIB, que, depois de um modesto crescimento de 2,9% em 1956, alcançou entre 1957 e 1960 taxas de crescimento de 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4% (VILLELA, 2011). Percebe-se um elevado crescimento da produtividade do trabalho que, todavia, não é acompanhado pelo aumento real dos salários. Em vista do aumento da relação produtividade/salários, houve a concentração do excedente na mão dos empresários, o que, se por um lado permite a acumulação de capital das empresas,

por outro agrava a distribuição desigual da renda. A contenção de salários neste contexto de elevação da produtividade e das restrições relativas à importação leva a um acirramento das tensões sociais (OLIVEIRA, 2003 *apud* CORSI, 2010).

A capacidade de Juscelino de unir os interesses do capital nacional à penetração do capital estrangeiro permitiu que a política de garantir altas taxas de crescimento econômico ocorresse graças aos empréstimos internacionais, mas com a manutenção da taxa de câmbio e os controles de importação, de forma que protegesse também o capital nacional (CORSI, 2010). Seguiu uma política deliberada de industrialização baseada no mercado interno e com ampla participação externa posta em prática pelo Plano de Metas, assimilado como a “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país.” (LESSA, 1982).

Em 1961, Jânio Quadros assumiu a Presidência da República amparado pela coalizão de setores conservadores e de setores populares sensíveis ao apelo populista. Ao denunciar as dificuldades do balanço de pagamentos e a aceleração do processo inflacionário, o novo presidente implementou um pacote ortodoxo que incluía uma reforma do regime cambial tendo como objetivo a desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial, além da redução dos gastos públicos e de uma política monetária contracionista. Essas medidas foram bem recebidas pelos credores do Brasil e pelo FMI, garantindo o reescalonamento da dívida externa brasileira e a obtenção de novos empréstimos (ABREU, 1990).

A renúncia de Jânio em agosto de 1961 e a conseqüente disputa em torno da posse de seu vice, João Goulart, acabou por gerar forte deterioração do ambiente institucional. Ante a escalada de forças golpistas, o movimento pela legalidade, liderado por Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, buscou garantir o cumprimento da Constituição e a posse do vice-presidente eleito. Neste contexto, o Congresso, ao empenhar-se numa solução conciliatória ao veto militar, aprovou a mudança do sistema de governo para o parlamentarismo, de modo que assegurasse a posse de Goulart, mas limitasse seus poderes enquanto presidente (VILLELA, 2011). Em decorrência disso, inicia-se a marca que perdurou todo o governo de Goulart, a busca por legitimidade e pelo reconhecimento de sua autoridade, refletido na condução da política econômica e nas alterações ministeriais (FONSECA, 2004b). Assim, o governo Goulart pode ser interpretado em dois subperíodos, o do parlamentarismo e o do presidencialismo, em que:

Em cada um deles tentou-se inicialmente uma política de estabilização de caráter ortodoxo, não só no plano retórico como na efetiva implementação de medidas voltadas ao combate à inflação e ao equilíbrio das contas públicas. Em nenhum dos subperíodos, entretanto, o governo foi capaz de mantê-la e acabou abandonando-a em prol de uma política de prioridade ao crescimento acelerado e de combate ao desemprego. (FONSECA, 2004b)

Em dezembro de 1962, era apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por equipe coordenada por Celso Furtado em resposta à aceleração da inflação e à deterioração externa. Seus objetivos incluíam a retomada do crescimento econômico, a redução das taxas de inflação, o crescimento dos salários à mesma taxa da produtividade, a realização da reforma agrária e a renegociação da dívida externa. Em outras palavras, visava o crescimento econômico conjunto com as reformas sociais, além do combate à inflação (VILLELA, 2011).

Diante da pressão de grupos políticos e das críticas às medidas contracionistas do Plano Trienal, o presidente João Goulart abandonou a ortodoxia econômica. Assim, restituiu os subsídios ao trigo e ao petróleo, reajustou os vencimentos do funcionalismo, além de aumentar o salário-mínimo. Observa-se, então, a retomada da aceleração inflacionária. Em meados de 1963, após a malfadada tentativa de estabilização econômica do Plano Trienal, o presidente promove uma reforma ministerial em que o Ministério do Planejamento é extinto e Carvalho Pinto assume a Fazenda. Nesse período o Brasil assistiu uma forte desaceleração da atividade econômica consequente, em parte, das medidas contracionistas do Plano Trienal e parte pela perda de dinamismo ocasionada pelo processo de substituição de importações. A fragilidade do governo era mais uma vez exposta quando, ao final do ano de 1963, Ney Galvão assume o Ministério da Fazenda substituindo Carvalho Pinto. O ministro tomou posse em uma conjuntura em que a taxa de crescimento do PIB era de apenas 0,6%, a inflação de 79,9% e o déficit no balanço de pagamentos de US\$ 54 milhões (FONSECA, 2004b). No entanto, qualquer tentativa de estabilização estava fadada ao fracasso diante da crise política que se agravava e que culminou no golpe civil-militar que derrubou Jango em 1964, dando fim ao interregno democrático.

Castelo Branco assumiu o governo em abril de 1964 e adotou a política econômica desenhada por Roberto Campos e Octávio G. de Bulhões, ministros do Planejamento e da Fazenda, ambos com perfil ortodoxo. Devido ao cenário de desequilíbrio externo e monetário, a política econômica assumiu um caráter restritivo, que, diante da forte repressão à sociedade civil, não encontrou resistência formal.

O governo Castelo Branco caracterizou-se como uma fase de ajuste da economia em virtude da implantação das reformas da estrutura financeira, tributária e do mercado de trabalho, e do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), de natureza ortodoxa e com vistas à estabilização. O Paeg listava em seus objetivos: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico; conter o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais; assegurar, pela política de investimentos, a manutenção do emprego e da mão de obra; e corrigir a tendência aos déficits no balanço de pagamentos. O programa diagnosticou a restrição no

balanço de pagamentos como séria limitação ao crescimento, e como forma de superação propunha o incentivo à exportação, a abertura ao capital estrangeiro e o alinhamento à política econômica estadunidense (RESENDE, 1990).

O período de 1968 a 1973, a despeito das diferenças na política econômica adotada pelos governos dos generais Costa e Silva e Médici (MACARINI, 2005; 2006), caracterizou-se por uma política monetária expansiva e por um acentuado crescimento da atividade econômica, além da redução da inflação e do desequilíbrio externo, caracterizando o “milagre brasileiro”. O PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 11% ao ano, liderado pelo setor de bens de consumo duráveis; a taxa de investimento, que estava estagnada em torno de 15% de 1964 a 1967, apresentou recuperação em 1968, subindo para 19%. Ademais, esse ritmo de crescimento foi acompanhado pela queda da inflação (ainda que moderada) e pela melhora no balanço de pagamentos, que registrou superávits crescentes. A capacidade ociosa da economia herdada do período anterior de baixo crescimento, o controle do governo sobre preços industriais e juros, a política salarial vigente - que resultou na queda dos salários reais - e a política agrícola de expansão da produção foram os fatores que permitiram o crescimento com a contenção das taxas inflacionárias. A forte expansão econômica refletiu também a forte entrada de capitais no país, que vieram através de IED e de empréstimos estrangeiros, responsáveis pelo “milagre” no balanço de pagamentos (HERMANN, 2011b).

À frente do Ministério da Fazenda, Delfim Netto manteve a política de combate gradual à inflação, mas ao enfatizar o componente de custos, defendia a conciliação com políticas de incentivo à retomada do crescimento. Em meados de 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) cujo centro da política estava na estabilização dos preços, no fortalecimento da empresa privada, na consolidação da infraestrutura como responsabilidade do governo e na ampliação do mercado interno (HERMANN, 2011b). Para a autora “o PED foi um plano nitidamente mais desenvolvimentista que o Paeg, prevendo a continuidade do combate gradual à inflação, mas acompanhado de investimentos públicos e políticas propícias à recuperação dos investimentos privados”.

Geisel assume a presidência em 1974 e recebe de seu antecessor uma economia com taxas de inflação baixas (na casa dos 15% em 1973) e com o balanço de pagamentos recuperado, com recorrentes superávits. Por outro lado, herda uma economia muito mais dependente do exterior em relação à indústria – pelas importações de bens de capital e de petróleo – e ao endividamento externo. Por isso, diante do primeiro choque do petróleo, o Brasil enfrentava uma forte restrição externa e, conseqüentemente, uma redução da sua capacidade para importar (HERMANN, 2011b).

O declínio do “Milagre” e o fim da expansão cíclica realçaram a necessidade do regime de afirmar sua legitimidade. Fez-se, assim, necessário redefinir estratégias e políticas, já que a abertura do regime e sua institucionalização começavam a se tornar uma exigência. Tendo isso em vista, o governo autoritário opta pela distensão política e pelo lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que, para Fonseca e Monteiro (2007) “fazem parte de um mesmo processo; e, por isso, a racionalidade de cada um deles só pode ser desvendada se o outro for considerado”. Entende-se, dessa forma, que a busca pelo crescimento econômico através do II PND era condicionante para viabilização do projeto de distensão e de legitimação do regime, abalada pela crise do “Milagre” (FONSECA; MONTEIRO, 2007).

O objetivo maior do II PND era manter as taxas de crescimento econômico e conduzir o Brasil para uma nova etapa do desenvolvimento; para isso, exigia-se a reorientação do processo de crescimento. Mais do que superar a crise conjuntural, o plano intencionava também suplantar o subdesenvolvimento. Para tanto a atenção prioritária deveria recair sobre o setor de bens de capital e de insumos, que ainda representavam relativo atraso. Apesar da mudança de rumo, o objetivo maior estava preservado: a construção de uma economia moderna industrial, o que conferia certo caráter de continuidade ao II PND. Em busca da expansão da indústria de bens de capital, o governo orientou seu sistema de incentivos a estes setores, beneficiando principalmente o capital nacional; além disso, era necessário exercer pressões diretas sobre o empresariado, a fim de estimular o crescimento das áreas prioritárias. Referente ao papel das empresas estatais, ainda que o Plano não o explicita, é visível nos volumosos investimentos da Petrobrás, Eletrobrás, Embratel e outras empresas públicas, o papel central do Estado na industrialização (CASTRO; PIRES, 2004).

De maneira geral, os objetivos de mudança estrutural propostos pelo II PND não foram atingidos. O que se percebe, reafirmando a tendência à substituição de importações, é a redução do peso dos bens importados na FBCF de 12,3% em 1971-1973 para 3,5% em 1981-1983; a retração da participação dos bens de capital na pauta de importações, que era de 17,9% em 1974-1978, para 9,3% em 1981-1983; e a queda do peso das importações no consumo final de petróleo, que foi crescente até 1979 quando atingiu 86% e caiu para 77% em 1983. A composição da pauta de exportações também sofreu importantes mudanças após a implementação do Plano: os bens primários, que representavam 65% em 1973 das exportações totais, sofreram uma contínua contração, chegando a 32% em 1984. Esta queda foi compensada pelo aumento do peso relativo dos manufaturados, que cresceram de 23% para 56% neste período. Apesar da manutenção das taxas de crescimento (8% ao ano em 1979-1980), ao final da década de 1970 “o crescimento da inflação e a deterioração das contas

públicas já sinalizavam o esgotamento do modelo de crescimento do II PND" (HERMANN, 2011a).

Ao longo da trajetória desenvolvimentista, a economia brasileira passou por diversas transformações. O período de 1930 a 1954 representou para o Brasil, o fim do modelo agroexportador e um acentuado crescimento da urbanização e da industrialização, deslocando o centro dinâmico da economia para o mercado interno. Inaugurou-se um novo tempo em que o Estado, a sociedade e a economia, sob a liderança do primeiro, passam a pensar o desenvolvimento nacional desvinculado dos interesses cafeeiros. Através de uma postura consciente, expressa na condução da política monetária, fiscal e cambial e na criação de órgãos e instituições, o Estado passou a ser o responsável pelo desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Este aumento da complexidade do aparelho estatal formou a base para o surgimento de grupos técnicos e de uma burocracia estatal, fundamentais para dar a continuidade do processo desenvolvimentista. "O sentido da mudança, entretanto, não apaga [...] as continuidades" (FONSECA, 1987). Mesmo com a diminuição do papel do café na economia, este continuou sendo o principal produto de exportação, sem qualquer alteração na estrutura da terra. O Brasil inicia seu desenvolvimento capitalista mantendo a concentração de renda, da terra e do poder, denunciando os limites dessa transformação.

A fase associada de 1956 a 1979 representou o aprofundamento e a aceleração da industrialização, em que as etapas mais complexas do PSI foram sendo concluídas. Encontra-se uma estrutura estatal cada vez mais complexa e a consolidação do planejamento econômico pelo Estado. O país vivenciou acentuadas taxas de crescimento econômico, que se deram em virtude da ampla associação com o capital externo. Entretanto, a expansão do PIB não foi acompanhada pelo aumento dos salários, o que provou uma deterioração do poder de compra da classe trabalhadora e acentuou a concentração de renda. Esse movimento de abertura ao capital estrangeiro teve como consequência o aumento da dívida externa e a afirmação do papel dependente do Brasil em relação às potências centrais.

## 5. Considerações finais

O desenvolvimentismo se configurou durante o século XX como a política econômica transformadora dos países latino-americanos. Ao longo desse período, o Brasil vivenciou um intenso processo de urbanização, industrialização e modernização das estruturas sociais e econômicas. Nesse sentido, transformou-se também a estrutura e as funções do Estado, que passa a ter sua intervenção regida pela busca de um futuro desejável, ou da alteração do *status quo*. Assim, ao Estado cabe conduzir uma estratégia com vistas ao progresso e suplantação do subdesenvolvimento. O atraso

em que se encontravam as economias latinas era associado ao marasmo da economia agropecuária, só seria superado através da industrialização, que passa a ser vista como o único caminho para o desenvolvimento. É papel do Estado, então, intervir para incentivar a atividade econômica industrial. O desenvolvimento é, portanto, o que justifica e dá sentido às ações estatais.

Durante o período agroexportador do final do século XIX, a divisão internacional do trabalho reservou ao Brasil o papel de fornecedor de bens primários e importador de manufaturas. Foi a partir da expansão do capital cafeeiro e seus encadeamentos, porém, que surge o processo de industrialização, questionando-se paulatinamente o discurso liberal a reboque da crise do setor exportador.

A "Revolução" de 1930, ao deslocar a oligarquia agroexportadora do centro de poder, inaugura um novo momento para a política brasileira. Vargas assume a condução de um projeto nacional de desenvolvimento, defendendo a superação da dependência externa decorrente da economia baseada na agroexportação. Ao afastar-se do receituário ortodoxo, Vargas, através de uma política deliberada e consciente, intensifica a intervenção do Estado e cria leis, instituições e medidas de política econômica que mudaram a estrutura da economia através da industrialização. Dessa forma, as ações tomadas na fase nacional desenvolvimentista construíram uma sólida base para a intensificação da industrialização na fase seguinte no Brasil.

A fase nacional-desenvolvimentista significou a crítica ao liberalismo, o aumento do papel do estado e a mudança do centro dinâmico da economia para o mercado interno. O setor manufatureiro de bens de consumo passou, então, a definir os níveis de emprego e renda. Estabeleceu-se uma nova relação do Estado com a sociedade, em que o primeiro seria responsável pela condução da política econômica e social com vistas à superação do atraso. Destaca-se o fato, também, de o país ter constituído uma elite modernizante que no processo de racionalização do estado ergueu agências públicas que formaram uma burocracia estatal, responsável pela condução das políticas desenvolvimentistas.

A década de 1950, no contexto de internacionalização do capital, significou o início da fase associada ao capital estrangeiro. Devido à debilidade das fontes internas de financiamento, o governo Kubitschek apresentou um plano de expansão da capacidade produtiva baseado no financiamento e no investimento externo. Os anos 1970 representaram o esgotamento do processo de substituição de importações e o fim do desenvolvimentismo após a última rodada substitutiva de importações do II PND.

Em termos estritamente econômicos, a política desenvolvimentista foi exitosa, pois garantiu elevadas taxas de crescimento do produto puxadas pela expansão do

setor industrial. Por outro lado, fracassou no âmbito social, mantendo uma sociedade desigual, a estrutura agrária baseada no latifúndio e alta concentração de renda. Além disso, por mais que se tenha possibilitado um intenso processo de urbanização e modernização, não se logrou alterar a estrutura do capitalismo periférico, mantendo as economias da América Latinas atreladas ao subdesenvolvimento.

## Referências

ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso; Cem Anos de Política Econômica Brasileira: 1889-1989**. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro, 1930-1964: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

CASTRO, A. B. de e PIRES, F. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

CORSI, F. L. A criação das bases da industrialização (1930-1945). In: PIRES, M. C. **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DRAIBE, S. M. **Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 1986.

DULCI, Otávio S. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

FERNANDES, Florestan. **A revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FONSECA, P. C. D. A Controvérsia entre Metalismo e Papelismo e a Gênese do Desenvolvimentismo no Brasil. In: **Anais XXXVI Encontro Nacional de Economia da ANPEC**, Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. A Gênese Regional da "Revolução de 30". **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.29, n.1, 1999a.

\_\_\_\_\_. Estado e industrialização consciente: 1930-45. In: **Questões de Economia Política**. Porto Alegre, n.4. 1987.

\_\_\_\_\_. Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.15, n.2 (26), 2004a.

\_\_\_\_\_. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. **Estudos econômicos**, São Paulo, USP, v.34, n.1 (93), 2004b.

\_\_\_\_\_. O Ideário de Vargas e as Origens do Estado Desenvolvimentista no Brasil. In: **Anais do Segundo Congresso Nacional de História Econômica**, México, 2004c.

\_\_\_\_\_. O processo de substituição de importações. In REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Vargas: o capitalismo em construção**. 2.ed. São Paulo, Brasiliense, 1999b.



\_\_\_\_\_. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante no Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n.89, 2003b.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo. (org.). **Desenvolvimentismo: o Conceito, as bases teóricas, as políticas**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. O estado e suas razões: o II PND. **Revista de economia política**, São Paulo, jan/mar 2008, n. 109, p. 28-46.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa. In GIAMBIAGI et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico. In GIAMBIAGI et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil 1930-70**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Perspectiva, 1975.

LEFF, Nathaniel. H. **The Brazilian Capital Goods Industry 1929-1964**. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

LESSA, C. **15 Anos de Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACARINI, P. A política econômica do governo Médici, 1970-1973. **Nova Economia**. 15 (3), set. 2005.

\_\_\_\_\_. A política econômica do governo Costa e Silva, 1967-1969. **Revista de Economia Contemporânea**. 10 (3), set./dez. 2006.

PAULA, J. A. Raízes do Desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.15, n.2 (26), 2004.

PERISSINOTTO, R. O Conceito do Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Revista de Sociologia e Política**, v.22, n.52, 2014.

REIS, C. F. B.; CARDOSO, F. G. Outra Vez a Crucialidade dos Condicionantes Internos: O contraste das trajetórias de desenvolvimento econômico de Brasil, Argentina e Canadá entre 1850 e 1930. **Economia**, Brasília, v.10, n.3, 2009.

RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. de P. (org.) **A Ordem do Progresso; Cem Anos de Política Econômica Brasileira: 1889-1989**. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

SALOMÃO, I. C. **O Desenvolvimento em Construção: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro**. 2013. Tese – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2013.

SZMRECSÁNYI, Tamás. Apontamentos para uma História do Brasil no Período 1920-50. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n.7, 1986.

TAVARES, M. C. Auge e Declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, M. C. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1986.

VIANNA, S. B. **A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VILLELA, A. Dos "Anos Dourados" de JK à Crise não Resolvida. In GIAMBIAGI et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.