



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ACSON GUSMÃO FRANCA

**Capitalismo Dependente e Limites do Planejamento
Econômico no Brasil: Revisitando o Plano de Metas (1956-
1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975- 1979)**

Campinas
2018



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ACSON GUSMÃO FRANCA

**Capitalismo Dependente e Limites do Planejamento
Econômico no Brasil: Revisitando o Plano de Metas (1956-
1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975- 1979)**

Prof. Dr. Fábio Antonio de Campos – orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, na área de História Econômica.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO ACSON
GUSMÃO FRANCA, ORIENTADA PELO PROF. DR.
FÁBIO ANTONIO DE CAMPOS.**

**Campinas
2018**

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

F844c Franca, Acson Gusmão, 1991-
Capitalismo dependente e limites do planejamento econômico no Brasil :
revisitando o Plano de Metas (1956-1961) e o II Plano Nacional de
Desenvolvimento (1975-1979) / Acson Gusmão Franca. – Campinas, SP :
[s.n.], 2018.

Orientador: Fábio Antônio de Campos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Estado. 2. Planejamento econômico. 3. Capital (Economia). 4.
Desenvolvimento econômico. I. Campos, Fábio Antônio de, 1975-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Dependent capitalism and limits of economic planning in Brazil :
revisiting the Plano de Metas (1956-1961) and the II Plano Nacional de Desenvolvimento
(1975-1979)

Palavras-chave em inglês:

State
Economic planning
Capital (Economy)
Economic development

Área de concentração: História Econômica

Títuloção: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Fábio Antônio de Campos [Orientador]
Carlos Alberto Cordovano Vieira
Carlos Henrique Lopes Rodrigues

Data de defesa: 07-12-2018

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ACSON GUSMÃO FRANCA

**Capitalismo Dependente e Limites do Planejamento
Econômico no Brasil: Revisitando o Plano de Metas (1956-
1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975- 1979)**

Prof. Dr. Fábio Antonio de Campos – orientador

Defendida em 07/12/2018

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Fábio Antonio de Campos - PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Carlos Alberto Cordovano Vieira
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Carlos Henrique Lopes Rodrigues
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo acadêmico do aluno.

*Aos meus pais, Amilcar e M^a Saclete,
minha*

AGRADECIMENTOS

A conclusão dessa Dissertação representa o fechamento de um dos ciclos mais importantes e mais complexos da minha vida: a pós-graduação. Digo isso com plena convicção, pois sei como esse período foi importante para o meu crescimento e amadurecimento, me tornando um ser humano mais forte para enfrentar as adversidades que a vida pode me oferecer. Por esse motivo nada mais justo do que agradecer a todos aqueles que contribuíram de forma direta e indireta para a realização desse sonho.

Agradeço primeiramente a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter financiado a minha pesquisa.

Ao meu Orientador, Fábio Antônio de Campos, pelo empenho e dedicação, possibilitando o desenvolvimento e a conclusão desse trabalho. Agradeço pela leitura sempre atenta do texto, e, sobretudo, por estar sempre de prontidão para ouvir meus questionamentos e desabafos.

Aos professores Carlos Alberto Cordovano e Carlos Henrique Lopes Rodrigues por aceitarem prontamente o convite para integrarem a banca de defesa dessa dissertação. Também aos professores Alexandre Saes e Antônio Carlos Diégues Junior por terem aceitado o convite para membros suplentes da banca. Agradeço também ao Professor Marco Antônio Rocha que trouxe grandes contribuições para esse trabalho na banca de qualificação.

Ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, seus professores e demais funcionários, pela disposição e generosidade em me auxiliar na realização da minha pesquisa. Em especial, deixo aqui minha gratidão à Andréia, Belzinha, Cleiton, Julian, Fátima e Marinete.

Aos meus antigos professores da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, que desde a época da graduação acreditaram no meu sonho e me incentivaram a prestar o processo seletivo da Unicamp: Ellen Tristão, Fernando Henrique Lemos, Geórgia Fernandes Barros, Márcio Lupatini e Rogério Fernandes.

Aos inúmeros amigos que fiz junto ao Instituto de Economia. Agradeço primeiramente àqueles que estiveram comigo durante todos os momentos de alegria e desespero, me apoiando diariamente e me dando forças para seguir: Alessandra Kely, Elias Youssef, Janaína Battahín, Luis Abel e Rodrigo Milano. Ao Luis Abel, nordestino arretado, agradeço por me fazer acreditar na minha capacidade todas as vezes em que fraquejei. Aos parceiros Elias (Lilico) e o Rodrigo (Digo), eternos companheiros de “rolês”, agradeço pela amizade sincera e pelo apoio nos dias mais difíceis. Às queridas, Jana e Alê, que se tornaram

minhas companhias diárias desde o primeiro dia de aula. Serei eternamente grato a vocês pelas conversas, pela confiança, pelos abraços, por me ouvirem, por puxarem as minhas orelhas, por me acompanharem, por sonharem comigo, por sorrirem comigo, por chorarem comigo, enfim, por se tornarem as minhas “irmãs” da UNICAMP.

Agradeço a todos aqueles colegas que me ofereceram palavras de apoio nos corredores da UNICAMP, e sempre me faziam visitas rápidas na “minha salinha” da pós: Alexandre Henrique (Xandão), Andréia Andrade, Aparecido Alves, Daniel Monte, Francisco Monticelli (Chico), Lilian da Rosa, Marcelo Gherini, Márcio Ferreira, Natânia Silva, Pedro Vaz, Rayssa Bolelli, Renato Rosa, Rafael Gava, Thomás Rigolletto, Victor Young e etc. De um modo particular, agradeço a Delaíde Passos, Flávia Félix, Stella Harumi e Valéria Faria pela amizade acolhedora e por estarem sempre disponíveis para ouvirem as minhas “pelejas”, me aconselhando e me oferecendo um ombro amigo em todos os momentos.

Agradeço também a aqueles que me acompanham desde os velhos tempos de UFVJM: Alisson Carvalho, Thamiris Laure, Roziane Cerqueira e Vinícius Figueiredo. Aproveito essa oportunidade para deixar um sincero agradecimento ao Vinícius, um ser humano íntegro e prestativo, que durante esses quase quatro anos sempre me ajudou, me fazendo acreditar que esse sonho era possível. Obrigado, Vini!

Aos parceiros de busão, com quem compartilhei não somente a poltrona, mas também parte da minha vida acadêmica conturbada e saudosista: Eloá Mota, Ana Elisa, Mariana Campos, Letícia Sayuri, Thais Fernandes (Fernanda).

Aos antigos colegas de graduação, aos irmãos da antiga República, aos amigos de Itinga, Teófilo Otoni e região, que sempre se fizeram presentes em minha vida. Deixo aqui minha eterna gratidão ao meu amigo irmão, Humberto Martis, parceiro de grandes “aventuras”, que se tornou uma extensão da minha família aqui em Campinas.

Aos amigos do Grupo Céu e Teatro do Bosque, fundamentais para o meu crescimento espiritual e artístico, bem como para a minha permanência aqui em Campinas. Obrigado por me proporcionarem os finais de semana mais divertidos, revigorantes e abençoados da minha vida.

Aos moradores da “minha roça”, ou seja, da Comunidade Barra do Corrente e das demais comunidades vizinhas, agradeço pelas orações e por sempre torcerem vitória, mesmo sem saber o verdadeiro significado de uma pós-graduação.

Aos meus amigos de infância, que mesmo distantes nunca deixaram apagar a chama da nossa amizade: Amilton, Amanda, Alberto, Aline, Berenice, Breno, Brenda, Bruna,

Claudiene, Claudiane, Clízia, Cristia, Dulce, Edvar, Jocélia, Jeomar, Levanir, Luciana, Luciene, Luizmá, Paula, Patrícia, Silmária, Simone, e muitos outros.

Por fim, agradeço àqueles que fazem parte daquilo que considero ser o bem mais precioso da minha vida: a minha família. Ao meu irmão Adilvânio e à sua esposa Renata, sou e serei grato a vocês por terem me recebido na casa de vocês e por me fazerem sentir parte da família de vocês em todos os momentos em que estive em Paulínia – SP. Aos meus sobrinhos, Guilherme e Manuella, que aceitaram dividir comigo o quarto, o guarda-roupa, a TV, seus brinquedos e, principalmente, um pouquinho da infância deles, fazendo da minha rotina de estudos menos tensa e mais cheia de sorrisos e “historinhas”. Amo demais esses dois.

Aos meus irmãos (as), Arivone, Marcorélia e Marclene, que desde minha infância sempre apoiaram as minhas escolhas, fazendo de tudo para que meus sonhos se tornassem realidade. Agradeço às meninas pelas ligações, pelas mensagens positivas e por se preocuparem tanto comigo, como se eu ainda tivesse 5 anos de idade. Ao Arivone, que sempre cuidou dos meus pais e das minhas “criações” durante esse tempo. Ademais, agradeço à minha mana Nilzânia, que mesmo estando no Rio de Janeiro, sempre orou e torceu por mim. E ao meu sobrinho João Pedro (Corujinha), nossa bolotinha, que com sua alegria e sabedoria fez e faz diariamente a minha vida mais feliz e mais leve possível.

A todos os meus tios paternos e maternos que sempre aguardavam ansiosamente pela minha volta. E aos meus primos (as) que sempre me proporcionavam as férias mais divertidas e inesquecíveis: Aderlene (Nina), Adrielli (Driu), Adriana (Dri), André (Dé), Cleison (Keu), Danielly, Eberton (Ebim), Emanuel (Nelim), Everton, Jaison (Jaja) Karlietty (Karla), Lucielly (Lu), Marcos (Sapo), Paulo Janiel e Paulo César. Em especial, agradeço à Dandinha de Lioza, minha eterna Psicóloga e companheira de aventuras boas e “ruins”.

Por último, agradeço aos meus pais Amilcar e Maria Saclete, dois lavradores de fibra, que criaram seus cinco filhos e construíram a sua vida trabalhando na roça. Pai e Mãe, eu agradeço aos senhores, primeiramente, pelos valores que os senhores me passaram desde a minha infância e que levarei por toda a vida. Agradeço por trabalharem diariamente sol a sol, sem reclamar, enquanto eu ficava em casa me dedicando aos estudos desde o primário.

Agradeço também por me incentivarem e se orgulharem tanto de mim e desse Mestrado, talvez até mais do que eu. Hoje devo tudo o que sou a vocês. Obrigado pe pelo hoje, pelo amanhã. Obrigado por existirem. Amo vocês!

Isto é, que a política e orientação econômica adotadas nesses últimos anos, a saber, o chamado modelo brasileiro de desenvolvimento, que não é outra coisa, em última análise, senão precisamente a consagração e oficialização daqueles remanescentes do velho sistema da economia brasileira, em particular o nosso enquadramento no sistema internacional do capitalismo, que vem a ser o imperialismo, na posição de simples dependência dele, um tal modelo é o grande responsável pela atual situação e dificuldades que atravessamos.

Caio Prado Jr

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as duas principais estratégias de desenvolvimento executadas na economia brasileira, ou seja, o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), à luz dos limites do planejamento econômico brasileiro. Para tanto, fez-se necessário compreendermos, de antemão, a relação que se estabeleceu entre o Estado brasileiro e o capital internacional nesse ínterim, para em seguida, identificarmos os limites que a mesma impôs ao planejamento da industrialização pesada. Apoiada nesse percurso, nossa pesquisa defende que, à medida que o Estado brasileiro criou as condições necessárias para a industrialização pesada, viabilizando a valorização dos capitais privados, mais dependente e subordinado ao capital internacional se tornou o desenvolvimento da economia brasileira.

Palavras – chave: Estado, planejamento econômico, capital internacional, Plano de Metas, II PND.

ABSTRACT

This research aims to analyze the two main development strategies implemented in the brazilian economy, in other words, in the Plano de Metas and the II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), in the light of the limits of brazilian economic planning. In order to do so, it was necessary to understand, in advance, the relation established between the brazilian State and international capital in the meantime, and then to identify the limits that it imposed on the planning of heavy industrialization. Based in trajectory, our research argues that, while the brazilian state created the necessary conditions for the heavy industrialization, enabling the valuation of private capital, more dependente and subordinated to international capital the development of the brazilian economy.

Key words: State, economic planning, International capital, Plano de Metas, II PND.

Lista de Tabelas

Tabela 1- Recursos Estrangeiros Direcionados ao Plano de Metas 1956-1961 (Cr\$ Bilhões).....	31
Tabela 2- Capacidade Instalada de Energia Elétrica por Tipo de Produtor 1952-62	36
Tabela 3- Participação Relativa da Produção Nacional no Consumo Total de Petróleo (1955 - 1965).....	37
Tabela 4- Principais Obras Rodoviárias Realizadas (1956 – 1958).....	40
Tabela 5- Produção Nacional de Insumos Básicos (1955 – 1961).....	43
Tabela 6- Produção da Indústria Automobilística (1956 – 1963).....	45
Tabela 7- Balanço de Pagamentos 1956 – 1961 (US\$ milhões).....	52
Tabela 8- Indicadores do Plano de Metas.....	53
Tabela 9- Metas Previstas para os Setores de Energia e Transportes (1974 – 1979).....	67
Tabela 10- Evolução dos Custos do Projeto Itaipu Binacional (em 10 ³ US\$).....	70
Tabela 11- Metas Propostas para a Indústria de Insumos Básicos (1974 – 1979)	72
Tabela 12- Coeficientes da Indústria de Insumos Básicos 1970 - 1980 (Dados em Cr\$ milhões de 1970).....	76
Tabela 13- Metas Propostas para a Indústria de Bens de Capital (1974 -1979).....	77
Tabela 14- Empréstimos em moeda (Lei 4.131): Captações brutas anuais realizadas pelo setor público, segundo principais setores de atividade 1972-1981 (US\$ milhões).....	83
Tabela 15- Empréstimos e Financiamentos Estrangeiros 1951-1966 (US\$ Milhões).....	91
Tabela 16- Evolução da Dívida Externa Bruta Brasileira 1964-1985 (US\$ milhões).....	94

Lista de Quadros

Quadro 1- Resultados alcançados pelo Plano de Metas (1956 – 1961).....	48
---	----

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABDIB - Associação Brasileira de Desenvolvimento da Indústria de Base

AMFORP – *American and Foreign Power Company*

ANDE - Administración Nacional de Eletricidad

BACEN – Banco Central

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRASPETRO – Petrobrás Internacional

CACEX - Carteira de Comércio Exterior

CD – Conselho de Desenvolvimento

CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico

CDI– Comissão de Desenvolvimento Industrial

CEIMA – Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico

CEME - Central de Medicamentos

CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais

CEPAL – Comissão Nacional para América Latina e o Caribe

CHERP – Companhia Hidroelétrica de Rio Pardo

CIE - *Consórcio de Ingeniería Electromecánica S.A*

CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CNP – Comissão Nacional do Petróleo

CNPIC – Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial

COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista

CPA – Conselho de Política Aduaneira

CPC- Companhia Petroquímica de Camaçari

CPE – Comissão de Planejamento Econômico

CPFL – Companhia Paulista Força e Luz

CPRM - Companhia de Pesquisa Recursos Minerais

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

CVSF - Comissão do Vale do São Francisco

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DER - Departamentos de Estradas e Rodagens

DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagens

DPI – Departamento da Propriedade Industrial

EEB – Empresas Elétricas Brasileiras S.A

ELETRONBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A

EMBRAER- Empresa Brasileira de Aeronáutica

EMBAMEC - Mecânica Brasileira S.A

EUA – Estados Unidos

EXIMBANK- Banco de Exportação e Importação de Washington

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

FED – Federal Reserve

FIBASE - Insumos Básicos S.A

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNM – Fábrica Nacional de Motores

GE – Grupos Executivos

GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística

GEICON- Grupo Executivo da Construção Naval

GEIMAPE – Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada

GEIMAR - Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias

GT – Grupos de Trabalho

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial

ISHIBRAS - Ishikawajima Brasil Estaleiros S.A

IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos

JK – Juscelino Kubitschek

JV – *Joint Ventures*

KWU - *Kraftwerk Union*

LTN – Letras do Tesouro Nacional

MBAG- Plano de Metas e as Bases para Ação do Governo

P&D- Pesquisa e Desenvolvimento

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PASEP- Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público

PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento

PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A

PETROQUISA - Petrobrás Química S.A

PIB – Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PRN – Plano Rodoviário Nacional

PSN- Plano Siderúrgico Nacional

RFSA - Rede Ferroviária Federal S.A

SIDERBRAS - Siderúrgica Brasileira S.A

SMI – Sistema Monetário Internacional

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito e do Crédito

USEPLA – Usinas Elétricas do Paranapanema S.A

USIMINAS – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO I - O PLANO DE METAS.....	22
1. Introdução.....	22
2. A Concepção Teórica do Plano de Metas	23
2.1. O Planejamento Econômico no Pós- Segunda Guerra Mundial	23
2.2. A Gênese do Planejamento Econômico no Brasil	24
2.3. O Plano de Metas	29
3. A Execução do Plano de Metas.....	33
3.1. A Empresa Estatal.....	33
3.2. O Setor Energético.....	34
3.3. O Setor de Transportes	38
3.4. O Setor Industrial.....	41
4. Os Limites do Planejamento Econômico Brasileiro no período 1956 – 1961	49
5. Conclusão.....	54
CAPÍTULO II - O SEGUNDO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO.....	55
1. Introdução	55
2. A Concepção Teórica do II PND.....	56
2.1. A crise internacional	56
2.2. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	59
3. A Execução do II PND	64
3.1. A Empresa Estatal.....	65
3.2. Os Setores de Infraestrutura: Energia e Transporte	66
3.3. O Setor Industrial	71
3.3.1. As indústrias de base	72
3.3.2. A indústria de bens de capital.....	77
4. Os Limites.....	81
5. Conclusão.....	85
CAPÍTULO III - CAPITALISMO DEPENDENTE E LIMITES DO PLANJAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO.....	87
1. Introdução	87
2. Comparação entre os Planos no que tange a autonomia econômica.....	88
2.1. Financiamento.....	89
2.2. Tecnologia.....	95

2.3. Centralização e Controle das Decisões	98
2.4. Balanço do debate sobre planejamento	101
3. Dilemas da formação econômica do Brasil	107
3.1. Imperialismo e transformações no padrão mundial de acumulação	107
3.2. Capitalismo dependente e Estado brasileiro	113
3.3. Capital internacional e planejamento econômico brasileiro	116
4. Conclusão	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	124

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, temos acompanhado um processo de reestruturação e reorientação da política econômica brasileira, sobretudo a partir do final da década de 1970. As transformações desencadeadas pelas reformas neoliberais desde essa fase e os seus efeitos mais perversos em nossa economia subdesenvolvida, refletiram numa menor participação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento econômico.

Se antes o planejamento econômico era considerado o principal instrumento do Estado para a elaboração e execução das estratégias desenvolvimentistas, hoje o mesmo perdeu espaço, tanto na política econômica como nos debates suscitados na academia. A preponderância da liberdade de mercado, enaltecida pelo Estado neoliberal, tende a por fim às possibilidades do planejamento econômico exercer qualquer influência sobre a economia brasileira que interfira no movimento geral de acumulação do capital em prol do desenvolvimento nacional. Desse modo, resgatar a historicidade e a centralidade do planejamento econômico atrelado ao processo de industrialização nos permite compreender as particularidades e complexidades da formação econômica do Brasil, sobretudo àquelas relacionadas a atuação do Estado nesse período que antecede o advento do neoliberalismo.

Frente a essa discussão, a presente pesquisa tem por finalidade revisitar as duas principais estratégias de desenvolvimento executadas na economia brasileira, isto é, o Plano de Metas (1956-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), tendo como orientação mais geral a relação que se estabeleceu entre o Estado e o capital internacional nesses dois momentos distintos da história do capitalismo mundial. Em outras palavras, buscamos entender como o planejamento econômico por meio do Estado pôde contribuir para o desenvolvimento nacional, tendo ao mesmo tempo que privilegiar os interesses do capital privado brasileiro e internacional.

Nesse sentido, essa pesquisa se insere num esforço de crítica que se propõe também a vislumbrar o conjunto de interesses que nortearam a atuação do Estado brasileiro nesse ínterim, a partir de uma releitura dessas duas estratégias de desenvolvimento que tinham como principal objetivo implantar a indústria pesada no Brasil a qualquer custo. De fato, isso nos permitirá perceber os avanços do planejamento econômico brasileiro no período, bem como os limites encontrados pelo mesmo enquanto instrumento de desenvolvimento do país.

Feito essas considerações mais gerais que tangenciam a pesquisa na sua totalidade, nossa hipótese é que à medida que o Estado brasileiro direcionou a industrialização pesada, por meio do planejamento econômico, de modo a possibilitar a realização de determinadas metas

setoriais propostas, mais dependente e subordinado ao capital internacional se tornou o desenvolvimento da economia brasileira.

Para corroborá-la, estruturamos os dois primeiros capítulos, de modo que a exposição realizada fosse conduzida por autores cujas contribuições vão de encontro às interpretações da economia brasileiras feitas por Florestan Fernandes, Caio Prado Jr. e Celso Furtado, ainda que essas bibliografias tenham sido utilizadas somente no último capítulo, que apresentará uma síntese crítica desse período. Ademais, para tornar o estudo ainda mais fundamentado, além das bibliografias específicas, foram realizadas consultas a fontes primárias no intuito de obter documentos oficiais, séries históricas, legislações específicas, dentre outros dados e informações referentes aos planos e ao período analisado, como: i) metas setoriais; ii) total de investimentos públicos; iii) fluxo de investimento direto estrangeiro; iv) balanço de pagamentos; v) endividamento externo; vi) produto interno bruto (PIB); etc.

No intuito de atender a estes objetivos propostos, bem como de corroborar a hipótese apresentada, essa dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro trataremos do Plano de Metas (1956-1961) como um todo, tendo como centro da análise o tipo de planejamento utilizado pelo Estado brasileiro para criar as condições que garantiam ao grande capital internacional o controle do desenvolvimento dos setores internos mais estratégicos aos interesses do novo padrão de acumulação que estava se consolidando. Também abordaremos os limites que essa autonomia adquirida por esse capital internacional no decorrer da execução do Plano impôs ao planejamento econômico brasileiro, de modo a subjugar os interesses estatais.

No segundo capítulo, analisaremos o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), se concentrando na relação mantida entre o planejamento econômico brasileiro e o capital internacional nesse período de crise estrutural do capital e reestruturação dos investimentos das empresas multinacionais, ou seja, de transição para um novo padrão de acumulação capitalista. Desse modo, o capítulo objetiva mostrar como o Estado brasileiro, ao atender as exigências do novo investimento direto estrangeiro (IDE) que adentrou ao espaço econômico brasileiro, permitiu que essas empresas multinacionais dinamizassem a execução das metas setoriais prioritárias do plano conforme os seus desígnios, de modo a limitar novamente o planejamento econômico brasileiro ante o crescente endividamento externo.

Além disto, mostraremos em ambos os capítulos como a consolidação e o fortalecimento das empresas estatais teve um papel central nesse processo de internacionalização da economia brasileira, visto que essas empresas se colocaram como agente interno de valorização do capital internacional. Foram as estatais as responsáveis por viabilizar

no decorrer do processo de execução desses planos o processo de criação e envio de excedente econômico para os países centrais por meio das empresas privadas nacionais e multinacionais.

O terceiro e último capítulo dessa pesquisa apresentará uma síntese conclusiva desses dois planos, no intuito de mostrar como o planejamento econômico brasileiro foi sendo instrumentalizado, se tornando um meio de defender os interesses do capital internacional e os da burguesia brasileira, com quem mantinha íntima articulação no capitalismo dependente brasileiro. Para tanto, primeiramente diagnosticaremos os problemas enfrentados pelo Estado brasileiro para colocar esses dois planos em prática, como forma de encontramos as principais lacunas existentes neles. Em seguida, a partir de bibliografias especializadas, retomaremos a problemática do desenvolvimento nacional para vislumbrarmos como esses planos de desenvolvimento executados serviram como meios de reafirmar nossa dependência externa e subdesenvolvimento.

Em suma, esse percurso realizado nos possibilitará construir nas considerações finais desse trabalho uma crítica à atuação do Estado brasileiro, que ao longo desse período estudado atuou internamente em defesa dos anseios do imperialismo. Isso, de fato, contribuirá para as novas discussões surgidas desde esse íterim sobre o papel do Estado e dos instrumentos no desenvolvimento capitalista brasileiro.

CAPÍTULO I

O PLANO DE METAS

“Na base do apelo aos grandes trustes internacionais e estímulo às iniciativas deles no Brasil que, fundamentalmente, se assentava o programa desenvolvimentista endossado pelo candidato [Juscelino Kubitschek]. O que se comprovaria quando o presidente eleito viajaria pela Europa, antes da posse, entendendo como grandes grupos internacionais aos quais ofereceria com promessas formais de longo favorecimento por parte do seu próximo governo, generosa participação nas atividades econômicas brasileiras. E depois de inaugurado o governo, foi o que se viu e em que não precisamos aqui insistir. Nunca se vira, e nem mesmo imaginara tamanha orgia capitalista no Brasil e tão considerável penetração do imperialismo na vida econômica brasileira”

Caio Prado Jr.

1. Introdução

Este capítulo objetiva estudar o Plano de Metas (1956- 1961) executado no governo de Juscelino Kubitschek com a promessa de fazer a economia brasileira crescer “50 anos em 5”. O recorte aqui proposto mostrará a realização das metas setoriais prioritárias do Plano relacionada ao processo de internacionalização de capitais ocorrido na economia brasileira nesse ínterim. Para tanto, buscaremos percorrer três momentos distintos, mas, ao mesmo tempo complementares:

a) A concepção teórica do Plano de Metas: a primeira parte desse capítulo tratará da estrutura do Plano de Metas e as questões relacionadas à sua implementação por meio de uma releitura do documento oficial do Conselho de Desenvolvimento Nacional que lançou o Plano, bem como das bibliografias específicas que trataram do mesmo.

b) A execução do Plano de Metas: em seguida demonstraremos como essa estrutura ofereceu ao capital internacional as condições para controlar o processo de execução dessas metas prioritárias, de forma a viabilizar a internacionalização da economia brasileira no período em questão.

c) Os limites do Planejamento Econômico Brasileiro no período 1956-1961: por fim, apresentaremos uma síntese do capítulo, mostrando como a autonomia adquirida pelo capital internacional frente ao Estado brasileiro impôs limites ao planejamento econômico, de modo a criar uma série de vicissitudes no decorrer da execução dessas metas, as quais desembocaram na crise dos anos 1960.

2. A Concepção Teórica do Plano de Metas

2.1. O Planejamento Econômico no Pós- Segunda Guerra Mundial

O período pós-Segunda Guerra Mundial representou um ambiente de profundas transformações na economia Mundial. No que tange a economia mundial, o mundo enfrentava uma série de desafios relacionados à reconstrução das economias envolvidas nesse conflito. Internamente, o problema do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos passou a assumir determinada relevância no pensamento econômico, independentemente da orientação teórica dos pensadores da época. Nessa conjuntura, pesava, sobretudo, o conflito bipolar travado entre a União Soviética e os Estados Unidos da América¹, cujo contexto trouxe à tona a reflexão política sobre a natureza e o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico das economias globais.

Diante desse cenário, o planejamento econômico se configurou enquanto um importante instrumento do Estado no enfrentamento dos problemas estruturais já existentes nessas economias, bem como dos demais resultantes da desorganização dos mercados. Amparado nesse pressuposto, a ideia de planejamento era difundida em vários países do mundo como a única alternativa viável numa época em que se considerava desenvolvimento e planejamento como sinônimos (OCAMPO, 1998).

Para os países latino-americanos ele representava o único meio dos seus Estados racionalizarem o esforço de investimento, de forma a adequá-lo às metas das políticas de desenvolvimento, cujo eixo central seria a industrialização² (RODRIGUEZ, 2009). Na economia brasileira, por exemplo, intelectuais da área econômica e, especialmente, alguns governantes, como Getúlio Vargas, tentaram incorporar essa ideia no seu projeto de desenvolvimento, de modo a contribuir posteriormente para o surgimento de alguns debates sobre planejamento e desenvolvimento nessa fase (OCAMPO, 1998).

No entanto, todo esse potencial transformador que o planejamento econômico adquiriu para as economias periféricas no imediato pós-Segunda Guerra Mundial não foi colocado em prática. Um novo padrão mundial de acumulação, constituído na relação entre o

¹ Para Hobsbawm (2005, p. 78), o referido conflito, também conhecido como Guerra Fria, “que se instalou no mundo após a segunda onda de revolução mundial foi uma disputa de pesadelos. Fossem ou não justificados, os medos do Oriente ou Ocidente eram parte da era de revolução mundial nascida em Outubro de 1917”.

² “O planejamento é considerado, pois, um método imprescindível, do qual o Estado deve lançar mão para racionalizar a política de desenvolvimento em longo prazo. As técnicas de planejamento modificam e estendem os critérios de alocação de recursos com o fim de racionalizar o esforço de investimento com o passar do tempo, adequando-o às grandes metas da política de desenvolvimento (a industrialização como eixo central, conduzida de tal modo que incrementalmente de forma sustentada a produtividade e o emprego, evite o desequilíbrio externo e minimize as perdas devidas à deterioração)” (RODRIGUEZ, 2009, p. 121).

planejamento estatal e a expansão da grande empresa norte-americana³, começou a se desenvolver nesse período como uma forma de difundir o projeto de hegemonia norte-americana pelos espaços nacionais (CAMPOS, 2009). Graças à expansão da grande corporação multinacional, por meio dos investimentos diretos estrangeiros na produção e nos serviços, “o império informal ia demonstrar uma capacidade de penetração muito maior que outras formações sociais precedentes” (PANITCH; GINDIN, 2006, p. 30). Daí em diante o planejamento econômico passou a ser utilizado nessas economias em favor da expansão dessa grande corporação e da afirmação da soberania dos Estados Unidos pelos espaços nacionais.

A soberania dos Estados Unidos era tamanha que os países capitalistas centrais poderiam continuar se beneficiando da clivagem Norte-Sul, mas qualquer intervenção teria de ser iniciada, ou mesmo aprovada pelos EUA. Somente os EUA podiam, então, arrogar-se o direito de intervenção contra a soberania de outros estados (o que foi feito repetidas vezes ao redor do mundo) e somente o estado norte-americano reservaria para si próprio o direito “soberano” de rechaçar normas e leis internacionais quando fosse necessário. É nesse sentido que apenas o estado norte-americano foi ativamente “imperialista” (PANITCH; GINDIN, 2006, p. 38-39, grifos dos autores).

No Brasil, o Estado utilizou do planejamento para criar instrumentos e organismos que garantiam a essas grandes corporações internacionais a rentabilidade de seus investimentos, promovendo a internacionalização de capitais, tal como ocorreu durante a realização das estratégias de desenvolvimento adotadas a partir desse período. Desse modo, antes de partirmos para o estudo de uma dessas estratégias, ou seja, do Plano de Metas, faremos uma síntese preliminar do planejamento econômico no Brasil no que período anterior ao plano.

Para tanto, iniciaremos tal análise partindo da Era Vargas até o final do seu segundo governo, em 1954 – momento pelo qual, a presença desse grande capital estadunidense assumiu um papel cada vez maior na economia brasileira para a elaboração das diretrizes do referido plano em questão.

2.2. A Gênese do Planejamento Econômico no Brasil

O período do Estado Novo (1937 – 1945) constituiu um momento de inflexão na história da política econômica nacional, visto que um projeto de desenvolvimento calcado na meta de promover a industrialização por meio da intervenção direta do Estado na economia começou a ganhar consistência nos discursos parlamentares do então Presidente do Brasil

³ Nas palavras de Campos (2009, p.21): “Decorridas décadas de paralisação da circulação de bens e capitais, motivada pela grande depressão, e a devastação das estruturas produtivas das economias centrais, cujos desdobramentos fizeram erigir uma crítica ao liberalismo desregulado, os EUA se colocaram como *hegemon* no sistema capitalista, sem oposição das outras economias ocidentais. O IDE norte-americano, além de reconstruir as economias destruídas pela Guerra, exportou um tipo de internacionalização que deu maior organicidade ao capitalismo, assim como facilitou a difusão de um projeto americano de influência global por outros Estados associados a ele”. Para mais informações, ver PANITCH, L. e GINDIN, S (2006).

Getúlio Vargas⁴ (CORSI, 2012). A consolidação do poder central trazia consigo a crença de que o Estado brasileiro emergiria no seio da economia brasileira como propulsor do desenvolvimento, assumindo por meio do planejamento econômico as funções de coordenar e impulsionar o processo de industrialização, as quais dependiam, sobretudo, da sua capacidade em subordinar o capital internacional ao interesse nacional⁵.

A eliminação do subdesenvolvimento em países como o Brasil estaria, de um lado, na representação do Estado como liderança do processo, que atuaria através do planejamento, uma vez que o empresário privado brasileiro não possuiria os meios de execução dessa complexa tarefa. De outro lado, ao se subordinar à ação planejada do Estado, o capital estrangeiro origina a associação pública à técnica importada, como necessidade estrutural de ensinar o desenvolvimento, dada a debilidade das forças produtivas internas (CAMPOS, 2003, p. 112).

Nesse sentido, durante o seu primeiro governo, Getúlio Vargas criou alguns organismos de assessoria⁶ e instrumentos de política econômica e planejamento com a promessa de que os mesmos conseguiriam racionalizar a burocracia interna, definir as diretrizes e metas a serem seguidas setorialmente, e, principalmente, disciplinar a entrada do capital internacional, via empréstimos públicos, tanto para o setor privado como para o estatal. Contudo, a lógica de funcionamento desses órgãos era determinada, sobretudo, pelos integrantes da burguesia brasileira que os compunham, o que restringia a participação dos poderes estatais no direcionamento da política econômica brasileira (CASTRO, 2010).

No final do seu primeiro governo, em meados do início da Segunda Guerra Mundial, essas contradições intrínsecas ao tipo de planejamento praticado por Vargas se tornaram mais visíveis. Em consonância a isto, uma tentativa de barganha do Estado com o capital internacional começou a se estabelecer no país (BASTOS, 2001), como pôde ser observado nas diferentes missões técnicas norte-americanas enviadas pelos Estados Unidos para o Brasil, com apoio do Estado. A Missão Cooke (1942) foi a primeira destas, prolongada anos mais tarde pela Missão Abbink (1948-1949) e por último, a Comissão Mista Brasil-

⁴ Para Vargas, dado o contexto de crise mundial e atraso do capitalismo brasileiro, reorientar a economia para o mercado interno e fomentar a industrialização traria as condições necessárias para a superação da miséria e a consolidação da unidade nacional. Na carta a Aranha, Vargas (5 nov. 1939 apud CORSI, 2012, p. 288) escreve: “A situação atual do mundo, as ameaças do mundo de uma catástrofe próxima que pesam sobre os povos, o desrespeito às leis internacionais e aos tratados, não mais permitem a existência de países fracos, objeto da cobiça de povos fortes [...]. Só as nações fortes, econômica e militarmente, estão hoje, em condições de, provendo sua defesa, poder subsistir e viver com dignidade [...]. O Brasil precisa consistir-se, o mais rápido possível em grande potência [...]. Possui vários fatores determinantes para isso; falta-lhe, porém, o desenvolvimento industrial [...]. Impõe-se, então, organização da indústria pesada, para ficar em condições de, com outros povos, sentir-se confiante no seu progresso e segurança”.

⁵ Afinal, “para que possamos auferir os autênticos benefícios do capital estrangeiro - aqueles derivados do influxo de tecnologia em permanente renovação - necessitamos de uma política disciplinadora da entrada desses capitais” (FURTADO, 1962, pp.87-88).

⁶ Desses organismos, Corsi (2012) destaca os seguintes: Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937); Conselho Nacional do Petróleo (1938); Conselho Federal de Comércio Exterior (remodelado em 1939); Conselho de águas e Energia Elétrica (1939); Conselho de Minas e Energia. No setor industrial, por exemplo, foram criadas Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940); Comissão Executiva Têxtil (1942); Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes (1941); Comissão Nacional de Ferrovias (1941); Comissão Vale do Rio Doce (1942); Comissão da Indústria e Material Elétrico (1944).

Estados Unidos (CMBEU) instalada na órbita e no próprio prédio do Ministério da Fazenda em 1951, com funções específicas, como afirmou Rômulo Almeida, coordenador da Comissão de Planejamento Econômico (CPE) criada por Getúlio Vargas em 1944:

Então, enquanto a Assessoria Econômica [...] cuidava dos problemas de base, os pontos centrais da política, representados sobretudo no programa de energia, mas não limitado a isso, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos se voltava para uma linha inteiramente liberal, procurando simplesmente racionalizar a ação do poder público quanto às intervenções públicas que não pudessem ser transferidas para o setor privado, reduzindo assim a estatização (ALMEIDA, 1985, p. 42).

De acordo com Bandeira (2011), essas missões e comissões, compostas por industriais e técnicos norte-americanos e por membros da burguesia brasileira, ainda que se colocassem como órgãos de pesquisas a serviço do Estado e, conseqüentemente, do desenvolvimento econômico brasileiro, tinham o único intuito de descobrir os pontos de estrangulamentos existentes na economia brasileira, para em seguida, proporem a criação políticas econômicas e programas de desenvolvimento que se adequassem ao novo padrão de desenvolvimento que estava sendo edificado nessa fase.

Por um lado, isso mantinha o processo de planejamento desse período sob a influência dos interesses norte-americanos e controlado internamente pelas decisões tomadas por uma elite intelectual e técnica do país com o consentimento do então Presidente. Por outro, essas e outras críticas internas surgidas nesse ínterim acerca desse tipo de interferência do Estado no âmbito da economia proposto por Getúlio Vargas criou, em meados da década de 1940, as bases para um debate teórico entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, também conhecido como: “*A Controvérsia sobre o Planejamento Econômico no Brasil*”⁷, cujas origens se encontravam no Relatório elaborado por uma dessas missões; a Missão Cooke.

Quando esteve no Brasil em 1942, a Missão Cooke realizou uma série de estudos sobre a situação econômica do Brasil com o objetivo de um elaborar um Relatório que seria divulgado somente em 1948. No entanto, um grupo de industrialistas brasileiros que integrava essa comissão, liderado por Roberto Simonsen, tornou público em 1944 algumas das conclusões desse relatório através de um Parecer enviado à Comissão Nacional de Planejamento Industrial e Comercial (RODRIGUES, 2005). Neste documento, intitulado de “*A Planificação da Economia Brasileira*”, Roberto Simonsen enalteceu a importância de o Estado brasileiro adotar, por meio do planejamento econômico, uma política econômica protecionista

⁷ “A Controvérsia sobre o Planejamento Econômico Brasileiro iniciou-se com as pretensões da classe industrial representada por Roberto Simonsen, de criação de um Órgão Governamental que preparasse a transição da economia brasileira. De acordo com a idéia, Alexandre Marcondes Filho providenciou a instauração desse órgão com a anuência do presidente da República, Getúlio Vargas. De outro lado, Vargas providenciou também a implementação da Comissão de Planejamento Econômico. A partir da instauração desses dois Órgãos, temos o debate travado entre Simonsen e Gudin, sobre as formas de o Brasil consolidar seu desenvolvimento no pós-guerra” (RODRIGUES, 2005, p.111).

que possibilitasse ao Brasil superar as maiores fraquezas que impediam o seu desenvolvimento econômico no pós-guerra, sendo elas:

1) a dependência da importação de petróleo, que utilizamos em larga escala em motores industriais, nos automóveis e até para a iluminação; 2) a importação de carvão mineral para os transportes e motores industriais; 3) a carência de metais especiais e equipamentos para novos empreendimentos e conservação dos existentes. Todas essas insuficiências foram motivos de agudas crises registradas na presente guerra (SIMONSEN, 1977, p.24).

Para Roberto Simonsen, somente através da planificação que o Estado brasileiro seria capaz não apenas de fomentar a industrialização no Brasil, mas também de gerir o aperfeiçoamento da atividade agrícola, de forma a proporcionar internamente os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais da população e prover o país de uma estrutura econômica e social forte e estável, promovendo, em última instância, nosso desenvolvimento econômico. Afinal de contas, “a planificação do fortalecimento econômico nacional deveria assim, abranger, por igual, o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem geral” (SIMONSEN, 1977, p.131).

Ao receber e analisar esse Parecer enviado por Roberto Simonsen, Eugênio Gudín expôs ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), no dia 23 de março de 1945, um Parecer intitulado: “*Rumos da Política econômica*”, no qual, de antemão, retomou as propostas apresentadas por Simonsen e, em seguida concluiu que, apesar das constatações realizadas pelo Conselheiro acerca da economia brasileira serem corretas, as propostas por ele apresentadas para solucionar tais problemas, bem como os métodos a serem utilizados, eram completamente equivocados para a realidade brasileira (RODRIGUES, 2005). Nas palavras dele:

As considerações desenvolvidas pelo Conselheiro Roberto Simonsen em seu Relatório, no tocante à debilidade de nossa economia e ao pauperismo de nossas populações, salutar reação já agora firmada contra o espírito do porque-me-ufanismo são irrefutáveis(...). Traçam bem o quadro de uma economia de pobreza. Não há tampouco como divergir dos objetivos gerais visados no Relatório(...). Não há, pois divergência quanto aos objetivos a colimar(...). No tocante, porém, aos métodos a adotar, à análise da conjuntura econômica que se quer remediar e aos princípios gerais a que deva obedecer a política econômica, não posso, como se verá deste parecer, acompanhar a orientação do ilustre Relator do plano econômico (GUDIN, 1977, p.53-54).

Neste documento, Eugênio Gudín, líder intelectual e figura representativa do neoliberalismo no Brasil, questionou a intervenção do Estado na economia, uma vez que afirmava que a responsabilidade sobre a Primeira Guerra Mundial, e, posteriormente, pela Grande Depressão não recaía sobre a economia liberal (CASTRO, 2010). Ao contrário disso, considerava que esses desastres mundiais ocorridos no século XX resultavam da “vasta e desabusada intervenção do Estado, planificando as atividades econômicas no domínio da ação e da iniciativa privada” (GUDIN, 1977, p. 68). Nesse sentido, não deveria o Estado criar

mecanismos reguladores nas atividades econômicas que contrariassem a “vocação natural” de cada país, a não ser em situações de exceção.

Roberto Simonsen ainda reagiu a essas críticas de Eug nio Gudín e lançou posteriormente um novo Parecer no qual reafirmava as suas propostas. Em síntese, esse debate, embora estabelecido neste período, influenciou toda uma vertente de pensadores a desenvolverem teorias para compreenderem o desenvolvimento dos países periféricos, sobretudo da economia brasileira, no imediato pós – Segunda Guerra Mundial. Aqueles que defendiam a importância do intervencionismo do Estado, protecionismo e industrialização foram influenciados pelo pensamento de Roberto Simonsen. Os que seguiam uma postura mais liberal, defendendo as leis de mercado como grandes estimuladoras do desenvolvimento econômico se identificaram com o pensamento de Eug nio Gudín (RODRIGUES, 2005).

Nesse ínterim, especificamente em 1948, nasceu a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), com a tarefa de diagnosticar os problemas existentes na realidade socioecon mica dos países subdesenvolvidos, bem como sugerir políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico desses países no pós-guerra⁸. Sob a liderança de Raúl Prebisch, os autores ligados à CEPAL, tais como: Celso Furtado, Aníbal Pinto e Osvaldo Sunkel, criaram uma teoria do subdesenvolvimento periférico, baseada na relação centro-periferia, como forma de descrever a relações existentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos⁹, contrapondo-se às teorias “etapistas e a-históricas” de autores que apresentavam o desenvolvimento como algo automático e resultante de um conjunto de fases¹⁰.

A presença da referida Comissão na economia brasileira teve  ncio com um acordo de colaboração estabelecido entre esse órgão e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em outubro de 1952, quando foi criado o Grupo Misto de Estudos CEPAL/BNDES já no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)¹¹. Ao assumir a presidência, em 1951, Getúlio Vargas se propôs a retomar as mesmas diretrizes do Estado Novo, no entanto, na prática, utilizou de um tipo de planejamento econômico que, para dar

⁸ O documento marco do pensamento cepalino escrito, *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas*, escrito por Prebisch em 1949, se tornou um verdadeiro manifesto dos periféricos. Neste texto fica claro a sua oposição em relação à ordem internacional existente e seus ideólogos, uma vez que sua crítica se voltava principalmente ao sistema real de divisão internacional do trabalho.

⁹ As abordagens de Celso Furtado e Raul Prebisch podem ser observadas no primeiro volume da obra *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL* organizada por Ricardo Bielschowsky, a qual traz uma coletânea de textos centrais das teses da CEPAL.

¹⁰ Um exemplo clássico desses autores é o norte-americano, Willian Wilber Rostow, que apresentou em sua obra, *Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista*, uma análise sobre o processo de desenvolvimento dos países.

¹¹ Nesse intervalo de tempo, concernente aos sete anos em que Getúlio Vargas não era mais o Presidente do Brasil, o país foi governado por Eurico Gaspar Dutra que tentou de todas as maneiras, alinhar-se aos EUA, a fim de enquadrar-se na nova ordem capitalista.

continuidade ao projeto de industrialização recorria frequentemente ao conhecimento técnico e aos capitais norte-americanos.

[...] Getúlio Vargas estabeleceu um plano de cooperação com os Estados Unidos no qual técnicos dos dois países fariam um diagnóstico da economia brasileira. Este resultou em 41 projetos setoriais de desenvolvimento os quais contariam, para sua implementação, com capital norte-americano equipe da Comissão Mista Brasil - EUA participaram técnicos ligados à CEPAL, e o diagnóstico inspirava - se fortemente nas teses desta instituição, detectando pontos de estrangulamento e reafirmando a prioridade de inversões em infraestrutura, como transporte e energia elétrica. Neste contexto, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o futuro BNDES, que se encarregaria da captação, gerenciamento e alocação de verbas provenientes dos programas de fomento¹² (FONSECA, 2003, p.08).

De fato, a existência de restrições estruturais internas ao avanço industrial nessa fase truncada, aliadas a outras medidas antagônicas tomadas pelo então presidente para executá-lo¹³, fez do planejamento econômico dessa época (1952-1954) dependente da internacionalização, o que repercutiu diretamente nos planos de desenvolvimento criados e executados na economia brasileira a partir dessa fase (CAMPOS, 2009).

O Plano de Metas, por exemplo, fruto desse acúmulo de estudos realizados no Brasil por essas missões técnicas norte-americanas e pelas demais comissões internas criadas desde meados da década de 1940 (LAFER, 2003) no governo de Getúlio Vargas, não fugiu a essa regra. Tanto a sua concepção teórica, quanto a sua tática de execução e, inclusive, os seus limites, eram parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento capitalista cujas bases foram fincadas na economia brasileira, no imediato pós Segunda Guerra Mundial, ou seja, antes mesmo da chegada de Juscelino Kubitschek a Presidência.

2.3. O Plano de Metas

O Plano de Metas se colocou como uma tentativa do Estado brasileiro de desobstruir os principais pontos de estrangulamento que impediam a expansão das forças produtivas da economia brasileira, sobretudo os setores de energia, transporte e de insumos básicos, tidos como prioritários nessa estratégia de desenvolvimento que pretendia fazer o país crescer “50 anos em 5”¹⁴. Essa prioridade recebida, ao contrário do que afirmava o Presidente Juscelino Kubitschek e os idealizadores do Plano de Metas¹⁵, se explicava pelo fato desses setores serem considerados os mais estratégicos para o desenvolvimento capitalista brasileiro

¹² Desse esforço procedeu a criação do Conselho de Desenvolvimento (CD), órgão central do planejamento econômico brasileiro e encarregado de formular o primeiro plano de desenvolvimento econômico em nível nacional, o Plano de Metas.

¹³ Em 1953, Vargas abandonou os pressupostos do Decreto 30.363 que estabelecia limites ao capital estrangeiro no Brasil, e sancionou a Lei do Mercado Livre (Lei 1.807- 07/01/1953), “a qual suprimia os dispositivos de controle às remessas de lucros, bem como restabeleceu para a base de cálculo das remunerações externas, os reinvestimentos” (CAMPOS, 2003, p.70).

¹⁴ Dentre os estudos realizados sobre o Plano de Metas, destacamos: BENEVIDES (1976); LAFER (2003); LEOPOLDI (1991); LESSA (1983).

¹⁵ De acordo com o documento oficial que lançou o Plano de Metas, esses setores mereciam a devida atenção por representarem serviços de utilidade pública, destinados a suprir as necessidades permanentes da população.

da época, dada capacidade retro alimentadora (pontos de germinação) que ambos possuíam de gerar novas demandas e, conseqüentemente, atrair novos investimentos privados para outros setores, como os setores de bens de capital, bens de consumo durável etc.

Isto é, o Estado brasileiro deveria criar primeiramente as condições infraestruturais mínimas e o fornecimento de serviços e insumos básicos, investindo diretamente nessas áreas que o capital privado não estava disposto a investir, mas que se mostravam fundamentais para a instalação de filiais de empresas multinacionais no país naquela conjuntura¹⁶.

A metade dos anos 50 marca um período de mudanças no padrão de acumulação com alteração da estrutura produtiva. Nessa época, o setor produtivo estatal emerge significativamente através das diretrizes traçadas pelo Plano de Metas, possibilitando vários projetos na área de infraestrutura (energia, transporte) e insumos básicos. Essa infraestrutura seria condição prévia para que o setor privado se desenvolvesse, tornando-se também um dos fatores necessários para a instalação de empresas multinacionais no País. E essas empresas direcionam seus investimentos para a indústria de bens duráveis, implementando diversos projetos na área. Como o setor de bens de capital não estava totalmente consolidado, os investimentos estrangeiros vieram de forma direta. As empresas multinacionais tiveram, ainda, uma série de vantagens para se instalarem no País, em termo de estímulos fiscais e facilidades para saída de lucros (RÜCKERT, 1981, p. 79-80).

Para tanto, foi utilizado um tipo de planejamento econômico, cuja lógica de execução era definida e controlada pelo capital internacional. Isso mantinha o desenvolvimento da economia brasileira subordinado à sua dinâmica de acumulação, como pode ser corroborado nos principais instrumentos criados pelo Estado brasileiro para conseguir implementar o Plano de Metas no prazo determinado pelo então Presidente do período em questão.

De início, o padrão de financiamento adotado pelo Estado trilhava pelas linhas de menor resistência, ou seja, aderiu ao financiamento externo via influxos contínuos de IDE e empréstimos externos (CAMPOS, 2003). No entanto, o volume desse financiamento externo adquirido não foi suficiente, sendo necessário que o Estado criasse novas modalidades internas de financiamento, tais como: as emissões primárias de papel moeda¹⁷, o sistema tributário e os fundos setoriais provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Para as empresas privadas, esses fundos asseguravam a sua lucratividade nas diferentes etapas do processo de execução do plano. Isso porque, eles “supriam os recursos de longo prazo (juntamente com o Branco do Brasil, as únicas instituições a fazê-lo), a juros baixos sujeitos à carência, o que na conjuntura inflacionária, significava uma taxa real de juros negativa” (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 103).

¹⁶ Do total de investimentos requeridos pelo Estado para a efetivação dessas metas setoriais existentes, Lessa (1983) explicou que mais de 93 % se concentravam no binômio formado pelos setores de energia (43,4%) e transporte (29,6%) mais o setor de indústrias de base (20,4%), enquanto os outros se dividiam pelos setores de alimentação (3,2%) e educação (3,4%).

¹⁷ Esse instrumento interno era amortecido pelo crescimento da economia brasileira via aumento de impostos.

No que se refere ao problema do atraso tecnológico, refletido na ausência de uma indústria brasileira de bens de capital, a solução foi encontrada na importação de equipamentos, tecnologias e bens de capital, beneficiada pela Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) promulgada no governo de Café Filho (1955), substituindo a Instrução nº70¹⁸ e suas regulamentações adicionais (DREIFUSS, 1986). Essa Instrução autorizava a entrada de capitais destinados à ampliação da capacidade produtiva da indústria brasileira sem cobertura cambial, ao mesmo tempo em que acabava com os critérios de seletividade para os investimentos estrangeiros com interesse no país (CAMPOS, 2003).

De fato, esse ajuste no marco regulatório sobre o capital internacional marcou uma inflexão no desenvolvimento capitalista brasileiro em benefício da internacionalização de capitais. Assim, o Estado garantiu ao capital internacional liberdade para adentrar a economia brasileira e “estabelecer novos laços de poder econômico dentro do aparelho de Estado, além de novas formas de comunicação com os centros de decisão, passando inclusive a controlar setores estratégicos da economia nacional” (DREIFUSS, 1986, p.137).

Desse modo, de 1956 a 1961 a economia brasileira atraiu, por meio dos financiamentos autorizados pela SUMOC e dos investimentos diretos licenciados pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX), capitais e empresas internacionais¹⁹, os quais foram fundamentais para a execução do Plano de Metas, como mostra a tabela 1.

Tabela 1
Recursos Estrangeiros Direcionados ao Plano de Metas 1956 - 1961 (Cr\$ Bilhões)

Itens/Setores	Financiamento pela SUMOC	Investimentos Diretos	Total do Setor	Percentual de cada setor no total
Energia	403,8	0,7	404,5	17,65
Transporte	535,8	1,9	537,7	23,45
Alimentação	112,3	20,6	132,9	5,8
Indústrias de Base	939,6	279,0	1.218,6	53,10
Total	1.991,5	302, 2	2.293,7	100

Fonte: Lessa (1983)

Com base nessa tabela, notamos que a maior parte desses capitais ingressados no período deveu-se aos financiamentos de importações de máquinas e equipamentos alocados em sua maior parte nos setores de indústrias básicas (939,6), transporte (535,8) e energia (403,8).

¹⁸ “A Instrução 70 foi um instrumento inventado para regular as importações que, ao eliminar o sistema de licença prévia, criou cinco escalas decrescentes de prioridade, com taxas cambiais diferenciadas da oficial”. (CAMPOS, 2009, p.128).

¹⁹ De acordo com Caputo e Melo (2009), essas empresas ingressaram primeiramente nas indústrias de veículos, de forma a beneficiar as demais indústrias ligadas a este setor, como a indústria de fabricação de máquinas e equipamentos, de borracha, plástico aparelhos e materiais Elétricos. Dentre as principais empresas que se destacaram nesses setores, estão a General Motors, a Ford Motor, a Volkswagen, a Bosch, a Krupp, a Caterpillar Tractor Co., a Pirelli, a Goodyear, a Firestone e a General Electric; Union Carbide Corporation, a Solvay e Cie., a Bayer e a Pfizer, Kurashiki e, no setor de Metalurgia Básica, da Aluminium Limited, etc.

Isso nos revela como a criação dessa infraestrutura mínima e a oferta desses insumos básicos era essencial para a realização dos projetos do Plano.

Ademais, Juscelino Kubitschek criou um aparato burocrático para atuar na coordenação e controle do processo decisório, mantendo as prerrogativas do Poder Executivo aliados aos interesses do capital internacional: a administração paralela. Teoricamente, esse aparato estaria sob o controle do Conselho de Desenvolvimento (CD), formado pela SUMOC e pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), o qual subordinaria ao seu comando o BNDE, os órgãos executivos ou de assessoria, os Grupos de Trabalho (GT) e o CPA (Conselho de Política Aduaneira) (LEOPOLDI, 1991). No entanto, na prática, essa estrutura montada representou a consolidação da aliança estratégica entre o capital internacional e o poder executivo “em que cada qual procurou assegurar sua posição perante um fórum de negociações, estabelecendo as tarefas a serem firmadas e a garantia de lucratividade conforme os setores industriais elencados” (CAMPOS, 2003 p. 72).

Isso resultou na criação dos chamados Grupos Executivos (GE) formados por administradores estatais e industriais do setor privado, responsáveis por elaborar e coordenar os programas setoriais, de forma a defender internamente a proeminência das empresas multinacionais no processo de orientação da industrialização brasileira.

Ao criar esses grupos executivos para conceder e manipular os incentivos oferecidos às empresas privadas, tais como: licença de importação cambial, financiamentos, avais, dentre outras garantias, o Estado intensificou a composição de forças do setor privado, uma vez que retirou os obstáculos encontrados pelo capital internacional para dimensionar a realização dos programas setoriais, tendo a empresa multinacional como protagonista. Essa autonomia adquirida por esses grupos para controlar a realização das metas nos setores prioritários, “lhes garantia uma grande margem de flexibilidade operacional para descentralizar a execução de suas decisões caso os interesses clientelísticos não fossem levados em consideração” (BENEVIDES, 1976, p.230). Dentre os Grupos Executivos existentes, Campos (2009, p. 62) apontou os mais atuantes no setor industrial:

- 1)- Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) – o principal deles, ligado à indústria automotiva, tinha a função de auxiliar na divisão de tarefas entre o empresário nativo que ficaria com o ramo de autopeças, e as empresas transnacionais, a quem caberiam as montadoras. Há que se lembrar também que esse grupo exerceu fortes vínculos de cooperação junto à FIESP (Federação da Indústria do Estado de São Paulo);
- 2)- Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval (GEICON) – esse grupo procurou recuperar a frota naval que desaparecera com a Segunda Guerra Mundial, contando, para isso, com os incentivos cambiais para os investimentos e remessas de empresas estrangeiras, assim como linhas de financiamento do BNDE e reserva de mercado;
- 3)- Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE) – visava à implantação dos setores metal-mecânica e equipamentos elétricos, principalmente depois que a construção da CEMIG (Centrais Elétricas de Minas

Gerais) havia colocado para o país a necessidade de criar um setor de bens de capital para satisfazer principalmente a demanda das hidrelétricas e refinarias”.

Em suma, desde a fase de implementação estava implícito no Plano de Metas um tipo de planejamento que não tinha a pretensão de se impor contrariamente aos interesses externos. Isso porque os instrumentos criados pelo Estado para colocar em prática o referido plano davam ao capital internacional preponderância estratégica para financiar e conduzir o desenvolvimento capitalista brasileiro no período 1956 – 1961, de modo a instrumentalizar a execução das metas setoriais contidas no plano de acordo com os seus desígnios.

3. A Execução do Plano de Metas

Uma vez exposta a concepção teórica do Plano de Metas, apresentaremos nessa seção como se deu a execução de suas metas setoriais. Para tanto, observaremos primeiramente o papel desempenhado pela empresa estatal nesse processo que tinha como prioridade submeter o desenvolvimento da economia brasileira à lógica de expansão do setor privado.

3.1. A Empresa Estatal

A importância estratégica do Estado para o desenvolvimento capitalista brasileiro desse período se deveu, especialmente à funcionalidade assumida pela empresa estatal no atendimento das demandas de acumulação privada dentro do espaço nacional. De acordo com Abranches (1979), a formação do setor produtivo estatal no Brasil se deu a partir de três setores de base da economia – siderurgia, petróleo e energia elétrica - os quais constituíam o núcleo básico do Plano de Metas que dava suporte a industrialização dependente, valorizando o capital produtivo das empresas privadas nacionais e multinacionais.

Na medida em que as empresas estatais concentram-se na produção de insumos básicos, impõe-se ao setor produtivo estatal certas tarefas de reforço à acumulação privada, em função, mesmo, de seus efeitos *para frente*. A concentração das empresas estatais em setores básicos faz com que o setor produtivo estatal submeta-se à lógica de expansão do setor privado – em particular dos segmentos produtores de bens finais –, que lideram o crescimento da economia. Contudo, esta mesma concentração determina o caráter estratégico do Estado na formação de base técnica necessária à continuidade de acumulação de capital no setor privado. (ABRANCHES, 1979, p. 101, grifos do autor).

Nessa fase, o executivo federal juntamente com os governos estaduais deu continuidade às suas atividades no setor elétrico brasileiro, criando empresas estatais nas diferentes regiões do Brasil, tais como: a Companhia Hidrelétrica do Vale do Paraíba (1956); as Centrais Elétricas de Furnas (1957); a Cia. de Eletricidade do Amapá (1959). Já existiam no Brasil a Central de Energia Elétrica no Rio Grande do Sul (1943); a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1952); as Centrais Elétricas de Minas Gerais (1952); as Usinas Elétricas do

Paranapanema (1953), ambas criadas no primeiro e no segundo governo de Getúlio Vargas (SILVA, 2007). No setor de transportes brasileiro “foram unificadas as estradas de ferro federais pela criação da Rede Ferroviária Federal (1957); e, no setor de indústria de base, a USIMINAS (1956), a Cia. Ferro e Aço de Vitória (1959) e a COSIPA (1960)” (SUZIGAN, 1976, p. 89).

A expansão dessas empresas refletiu não apenas o voluntarismo dos grupos internos dirigentes, mas também a passividade do Estado brasileiro, que, para dar continuidade à modernização da economia, socializou os custos de produção, mantendo uma estrutura de preços relativos que garantia os ganhos das empresas multinacionais, sem contrariar os interesses da burocracia interna que as dirigiam²⁰. Um estudo sobre a realização das metas contidas nesses setores prioritários no Plano de Metas nos revelará o papel estratégico desempenhado pelo setor produtivo estatal na formação de base técnica necessária à continuidade de acumulação de capital no setor privado.

3.2. O Setor Energético

O setor energético era composto por cinco metas setoriais, porém os principais esforços do Estado se direcionaram basicamente a ampliação da capacidade geradora de energia elétrica e petróleo, dada a importância que ambos adquiriam no atendimento dos interesses de valorização do capital produtivo das empresas privadas à medida que o processo de internacionalização produtiva de capitais avançava. “Isso significa que a expansão prévia da infraestrutura e a oferta de insumos de uso geral são requisitos fundamentais para a expansão, em base ampliada, do setor privado” (ABRANCHES, 1979, p.102).

Ao assumir a presidência do Brasil, Juscelino Kubitschek se propôs a dar continuidade realização de vários empreendimentos que estavam em execução nesse setor, além dos novos que foram elaborados para serem realizados nos cinco anos posteriores. Para tanto, garantiu a associação do BNDE ao capital internacional, passando a adquirir recursos externos de entidades de crédito internacional, como o Eximbank (*Export-Import Bank*) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); e principalmente de entidades estrangeiras, as quais receberam avais e outras garantias dessa instituição para financiar a realização das metas desse setor (LAFER, 2003). Além disso, foram criadas novas empresas estatais, algumas já citadas anteriormente, as quais assumiram a tarefa de reforçar a acumulação privada das empresas nacionais e das filiais das multinacionais pertencentes a

²⁰ Ver FURTADO, C. “Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica”. *Revista de Economia Política*, v.1, n.1, jan-mar, 1981b.

Light e *American and Foreign Power Company* (Amforp)²¹, que nessa época já atuavam em quase todo o país (LEITE, 1997). Se por um lado, a criação ou reorganização dos fundos acima mencionados, bem como dessas estatais, reduzia ou removia as fontes de incertezas internas quanto ao financiamento e a execução dessas metas específicas, por outro, isso significou para o capital internacional a certeza de sua rentabilidade nesse setor no decorrer desse processo.

Do total de empreendimentos existentes nesse setor, três propunham atingir as maiores capacidades de produção de energia elétrica no Brasil: 1)- Usina Hidrelétrica de Furnas (construção e ampliação); 2)- Usina Hidrelétrica de Três Marias (construção e ampliação); 3)- Usina Hidrelétrica de Peixoto (construção). A realização do primeiro projeto ficou a cargo da Central Elétrica de Furnas S.A, uma sociedade de economia mista com participação financeira do Governo Federal e das empresas particulares São Paulo Light e Companhia Paulista Força e Luz (CPFL), mas também contou com apoio do BNDE e do Fundo Federal de Eletrificação, além de um empréstimo de US\$ 73 milhões do Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD) (RECH, 2006). Já o segundo usou de recursos da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da CEMIG, além do suporte financeiro do BNDE, enquanto o último teve também a CPFL, pertencente ao grupo *Bond and Share*, no comando de suas obras²².

Existia também um grupo formado por projetos menores em construção, compreendidos no Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo: 1)- Usina Hidrelétrica de Jurumirim; 2)- Usina Hidrelétrica de Barra Bonita; 3)- Usina Hidrelétrica de Salto do Paranapanema; 4)- Usina Hidrelétrica de Euclides da Cunha 5)- Usina Termoelétrica de Juquiá. Estes foram realizados conjuntamente pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica de São Paulo e por duas companhias de economia mista, a Usinas Elétricas do Paranapanema S.A. (USELPA) e a Cia. Hidroelétrica do Rio Pardo (CHERP), também por meio da utilização dos recursos internos provenientes do Fundo Nacional de Eletrificação e do BNDE, além dos empréstimos internacionais fornecidos pelo BIRD e por fornecedores de equipamentos.

A conclusão de grande parte desses projetos extrapolou o prazo inicial, só ocorrendo após o término do Plano de Metas. Todavia, é importante observarmos a elevação da

²¹ Segundo RECH (2006), a primeira destas é uma empresa de capital canadense que entrou no território nacional para atuar na geração, distribuição e comercialização de energia elétrica, a partir da aquisição da “concessão Reid” e da incorporação do Rio de Janeiro Gaz Company, responsável pelos serviços de gás e iluminação elétrica. Em 1912, uma reorganização desse grupo resultou na criação da *holding* Brazilian Traction, Light & Power Company Ltd., que unificou as empresas do grupo – a São Paulo Tramway, Light & Power Company Ltd., a Rio de Janeiro Tramway, Light & Power Company Ltd. e a São Paulo Electric Company. A segunda é uma subsidiária da empresa americana Electric Bond & Share Corporation que chegou ao Brasil em 1927 e iniciou as suas aquisições por meio das Empresas Elétricas Brasileiras S.A. (EEB), criada no Rio de Janeiro para coordenar os investimentos da Amforp no Brasil. A Amforp atuou primeiramente no interior do estado de São Paulo – em 1927 –, que mais tarde se tornou o maior mercado da companhia, posteriormente, ela incorporou diversas empresas nacionais de eletricidade, transporte e comunicação que atuavam nas capitais de outros Estados como Recife, Salvador, Maceió, Natal, Vitória, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

²² Brasil. Presidência da República. Conselho do Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro, 1958.

capacidade produtiva de energia elétrica no Brasil ocorrida no período, fruto do aumento da estatização do setor, como pode se verificado na tabela a seguir.

Tabela 2
Capacidade instalada de Energia Elétrica por tipo de produtor entre 1952-62

Ano	Poder Público		Estrangeiras		Privadas		Total	
	MW	%	MW	%	MW	%	MW	%
1952	135,6	6,8	1635,5	82,4	213,7	10,8	1984,8	100
1953	171,1	8,1	1631,3	77,5	302,5	14,4	2104,9	100
1954	303,2	10,8	2159,6	77,0	342,7	12,2	2805,5	100
1955	538,5	17,1	2248,4	71,4	361,6	11,5	3148,5	100
1956	657,1	18,5	2551,9	71,9	341,0	9,5	3550,0	100
1957	681,0	18,1	2696,2	71,6	390,2	10,3	3767,4	100
1958	824,5	20,6	2742,8	68,7	425,8	10,7	3993,1	100
1959	968,5	23,5	2724,0	66,2	422,7	10,3	4115,2	100
1960	1098,9	22,9	3182,2	66,3	519,0	10,8	4800,1	100
1961	1341,5	25,8	3242,1	62,3	621,6	11,9	5205,2	100
1962	1791,9	31,1	3161,4	55,2	775,5	13,5	5728,2	100

Fonte: Centro de Memória da Eletricidade (2001)

Conforme a tabela acima, essa estatização ocorreu em benefício das empresas multinacionais que, após adentrarem nas diferentes regiões estratégicas do país e realizarem as suas operações, puderam aumentar a oferta de energia elétrica no Brasil, tal como ocorreu no período 1956-1961. A participação das empresas estatais, bem como das empresas privadas brasileiras no aumento dessa capacidade energética instalada foi inferior, quando comparada a participação das multinacionais, que cresceu rapidamente no decorrer desse período.

Prosseguindo nessa discussão, notamos que a concretização das metas 4 e 5, referentes ao aumento da produção e da capacidade de refinação do petróleo brasileiro, eram de grande representatividade para o desenvolvimento capitalista no Brasil do período não somente pela conexão que as mesmas estabeleciam com metas dos setores industrial e de transportes, mas sobretudo pela rede de distribuição de derivados que a lei da Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRÁS - (Lei nº 2.004/53)²³ garantiu ao capital internacional desde a sua promulgação. Em outras palavras, apesar de não poderem atuar especificamente na extração do produto, as empresas multinacionais do setor de petróleo poderiam participar apenas na distribuição dos seus derivados (CAMPOS, 2003). Devido a essa limitação, a forma encontrada por essas

²³ Sancionada pelo Presidente Getúlio Vargas a Lei incidia sobre a Política Nacional do Petróleo e definia as atribuições para o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), decretando que as atividades de exploração, produção, refino e transporte, ligadas ao setor de petróleo, gás natural e derivados fossem controladas pela Petrobrás, já que esta detinha monopólio sobre as mesmas.

empresas para manter o seu poder de expansão sobre o país se deu pelas fusões e aquisições de empresas em outros ramos, como ressaltou Pereira (1974a, p.132):

Desde 1947 penetram na mineração no Amapá (*Bethlehem Steel*); em 1957, no setor financeiro (*Fundo Crescincó*) e depois Delfin. A Shell vem ingressando em outros ramos de mineração, bancos e nos mais inesperados e surpreendentes setores. O império das multinacionais do petróleo no Brasil encontra-se praticamente em todos os ramos de atividades.

Com a contratação do geólogo norte-americano Walter K Link em 1955, antigo profissional da Standard Oil Co, para a chefia do Departamento de Exploração de Petróleo, as subsidiárias dessas grandes companhias internacionais antes impedidas de atuarem na exploração dessa matéria prima foram autorizadas a iniciar os trabalhos de pesquisa por novas zonas petrolíferas no Brasil. Estas, por sua vez, traçaram um panorama exploratório para novas bacias sedimentares²⁴, passando a investir numa série de novas atividades para além da distribuição, tais como: levantamento aerofogramétrico, magnetometria, mapeamento geológico, perfurações, produção e refino etc. (DIAS; QUAGALINO, 2003). A atuação dessas multinacionais nas atividades do setor petrolífero em parceria com a PETROBRÁS contribuiu para o aumento da participação da produção brasileira de petróleo no total consumido pelo país no período (tabela 3).

Tabela 3
Participação Relativa da Produção Nacional no Consumo Total de Petróleo (1955 -1965)

Ano	Participação relativa (%)
1955	7,34
1956	10,26
1957	22,33
1958	36,65
1959	43,21
1960	44,47
1961	42,48
1962	32,28
1963	32,96
1964	29,82
1965	31,6

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados em DIAS; QUAGALINO (2003) .

²⁴ Essas pesquisas, segundo esses autores, avançaram primeiramente para a costa de Sergipe e Alagoas, depois para as bacias do Maranhão – Piauí, Amazônica, do Paraná, do Espírito Santo e etc. A partir de 1959 essas atividades exploratórias foram também estendidas aos Estados de Mato Grosso e Goiás.

De acordo com a tabela acima, entre 1956 até 1959, ou seja, no momento do apogeu da realização das metas setoriais do Plano de Metas, a participação da produção brasileira de petróleo no total consumido no país cresceu de aproximadamente 11%, em 1956, para 43%, em 1959. E esse aumento foi fruto da quantidade de investimentos tanto públicos, quanto privados que foram atraídos para esse setor no período em questão. Entretanto, a partir de 1960 essa participação estacionou em valores pouco superiores a 40%, vindo a declinar após 1962, quando o país sofreu uma desaceleração do crescimento econômico, a qual resultou no esgotamento dos investimentos.

3.3. O Setor de Transportes

Para o setor de transporte, também considerado outro ponto de estrangulamento e de germinação da economia brasileira, havia sete metas setoriais orientadas em intensificar o processo de transformação para promover a integração do país. Diferentemente de Getúlio Vargas que priorizava desenvolver o transporte ferroviário em detrimento do rodoviário, JK deu uma atenção especial as metas 8 e 9, referentes à construção e a pavimentação de rodovias federais, uma vez que ambas estabeleciam uma conexão direta à implementação da indústria automobilística²⁵ - meta 27 – e, conseqüentemente, à atração de capitais internacionais²⁶.

A criação dessa infraestrutura rodoviária era uma condição prévia para o desenvolvimento da indústria automobilística e para o surgimento de outras atividades complementares no país (BARAT, 1978). Isso porque, ao ampliar as vias de circulação, ocorreria conseqüentemente um crescimento da demanda nacional por veículos automotores, oficinas mecânicas, autopeças, pneus, câmaras de ar etc.

O aumento da importância relativa das rodovias no transporte de cargas e de passageiros não ocorreu somente por suas vantagens intrínsecas, mas por uma política deliberada de incentivo a um meio de transporte considerado mais moderno e mais eficiente. Ainda que essa substituição tenha sido verificada em outros países, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, ela não aconteceu com a mesma intensidade do que se viu no Brasil, o qual vivia concomitantemente um processo de urbanização acelerada a partir dos anos 1950 (OKAMURA, 2018, p.39).

Nesse sentido, o movimento de estatização nesse setor foi semelhante àquele ocorrido no setor de energia, visto que o suporte institucional interno criado pelo Estado para financiar a realização dessas metas também favoreceu a entrada de empresas multinacionais no país, sobretudo no setor automobilístico, atraídos pela demanda interna (ABRANCHES, 1997).

²⁵ Nas palavras de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1955, p.156): “O desenvolvimento das redes rodoviárias e a expansão dos núcleos urbanos ampliariam o campo de atividade dos veículos automóveis, tornando-os instrumentos utilíssimos às relações humanas e ao intercâmbio de riquezas”.

²⁶ “Com a decadência das ferrovias e das frotas mercantes principiou a adquirir importância e incremento o transporte rodoviário, conquistando lugar cada vez mais preeminente no intercâmbio de mercadorias entre o interior e as capitais e entre os diversos estados” (LIMA, 1957, p.61).

O BNDE, que antes não participava diretamente do financiamento das obras do setor, instituiu os fundos de pavimentação e rodoviário, os quais, sob o comando do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), foram direcionados à realização dos programas de pavimentação e de construção de novas rodovias. Além disso, adquiriu de entidades externas, através de esquemas de financiamentos de importações de máquinas e equipamentos, empréstimos externos etc., os recursos que foram disponibilizados às empresas privadas que estivessem operando no setor, realizando tais obras (SOCHACZEWSKI, 1993).

Até aquele presente momento o DNER era o órgão federal responsável pela gerência do Programa Quinquenal de Obras Rodoviárias no período 1956/60 e também pelo repasse desses fundos destinados a custear os programas de construção, conservação e melhoria das rodovias compreendidas no Plano Rodoviário Nacional (PRN) (PESSOA, 1993). Todavia, eles eram obtidos por meio do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IUCL)²⁷, um mecanismo interno criado pelo Estado para arrecadar do consumidor brasileiro aquilo que era concedido às empresas privadas nacionais e multinacionais do setor durante a execução dos empreendimentos.

Entre o início de 1956 e o final de Março de 1958 foram construídos 4.122 quilômetros de rodovias, enquanto a quantidade de quilômetros pavimentados foi de apenas 1.438 (LESSA, 1983). A tabela 4 apresenta os principais projetos que existiam nesse setor com os resultados já alcançados até a referida fase.

²⁷ O IUCL foi criado pelo Decreto-lei n.º 2.615, de 21 de setembro de 1940. De acordo com esse decreto, caberia a União a competência de tributar a produção, comércio, distribuição, consumo e importação de combustíveis. Assim, os preços dos derivados do petróleo ao consumidor passaram a ser compostos pela soma das seguintes parcelas: • Custo CIF do derivado importado; • Taxas e despesas portuárias; • IUCL; • Despesas de distribuição; • Despesas gerais, comissões e bonificações aos revendedores.

Tabela 4
Principais Obras Rodoviárias Realizadas (1956 – 1958)

BR	Rodovia	Construção (km)	Pavimentação (km)
2	Rio – Jaguarão	152	163
3	Rio – Belo Horizonte	92	234
5	Rio – Feira de Santana (Litoranea)	182	112
22	Fortaleza – Belém	124	40
26	Maceió- BR 24	132	132
31	Vitória – Cuiabá	277	12
55	Belo Horizonte - São Paulo	136	52
87	Ourinhos – Jandaia do Sul	113	113

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas em: Brasil. Presidência da República. Conselho do Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro, 1958.

Esse crescimento da infraestrutura rodoviária, concentrado principalmente na região centro-sul do país, como pode ser observado acima, buscou atender às exigências das empresas multinacionais que instalaram nessas regiões complexos industriais automobilísticos desde o início de 1956, quando o GEIA começou a realizar suas atividades na economia brasileira. Isto é, “o auge do rodoviarismo no Brasil se caracterizou pela administração estatal das rodovias como suporte indireto ao setor privado” (OKAMURA, 2018, p.115).

Desse modo, de 1956 a 1961 foram construídos 12.169 km de rodovias – 7.214 km pavimentados –, no entanto, a quantidade de veículos utilitários e automóveis fabricados foi superior a 380.000, o que nos revela a capacidade de capitalização que essas empresas do setor automobilístico adquiriam no decorrer desse período (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1992). Esse crescimento da produção e da circulação de veículos aumentava os recursos internos disponíveis para a expansão da malha rodoviária, de forma a incentivar o crescimento da frota doméstica de veículos, como nos mostra a tabela 6 (OKAMURA, 2018).

No entanto, à medida que o “rodoviarismo” ganhou força no Brasil, as importações do governo com petróleo e seus derivados também aumentaram rapidamente (LIMA, 1957)²⁸. Disso resultou não apenas uma grande complementação dos meios de transporte como já previa

²⁸ De acordo com os dados apresentados na Revista Conjuntura Econômica (1964) referente a evolução da importações brasileiras de combustíveis, lubrificantes e carvão base, o *quantum* dessas importações de 1950 a 1959 apresentou um crescimento de 43 %. Entretanto, partir de 1960, fase de desaceleração do Plano de Metas, esse quantum foi se reduzindo, voltando a crescer somente em 1963.

as diretrizes do Plano, mas a progressão de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acarretados pelo crescimento dessas importações que ocorreu ao longo período.

3.4. O Setor Industrial

Para esse setor, foi proposta a realização de dez metas, das quais sete priorizavam o desenvolvimento de certos tipos de indústrias produtoras de insumos básicos (aço, papel, alumínio, cimento, borracha, minério de ferro etc.), já que isso era uma condição prévia para estimular os investimentos privados a criar no Brasil indústrias produtoras de equipamentos mecânicos, elétricos, e, sobretudo de automóveis – Meta 27, Meta 28, Meta 29. Desse modo, as indústrias de base funcionariam como “cabeças de ponte”²⁹ para a penetração em maior profundidade de empresas multinacionais e de outros investimentos em áreas mais lucrativas, como os setores pesados bens de consumo duráveis e de bens de capital, uma vez que forneceriam os artigos intermediários necessários à produção desses bens finais.

No entanto, esse aumento da capacidade produtiva das indústrias de base, e consequentemente, a crescente diversificação da demanda da sua produção dependiam da ação do Estado em criar meios para superar a estreiteza do mercado interno brasileiro e romper com os obstáculos que impediam a garantia dos lucros das empresas privadas que investissem no referido setor. De fato, esses obstáculos foram superados “com a instalação de empresas estatais de elevado porte, geradoras de economias de escala, operando com margens de capacidade ociosa planejada”³⁰ (RUCKERT, 1981, p.06).

A partir daí, a produção desses insumos básicos estiveram, em grande medida sob o controle das empresas estatais, como já afirmando anteriormente, as quais transferiam parte de seus excedentes para as empresas privadas, principalmente as multinacionais, que estavam atuando na execução dos inúmeros projetos existentes no setor industrial.

A intervenção do estado em atividades diretamente produtivas está intimamente ligada à questão da apropriação e alocação de recursos necessários à dinamização da atividade econômica [...]. Uma parcela ponderável das atividades produtivas do estado destina-se a gerar economias externas ou insumos essenciais (muitas vezes a preços administrados) à produção privada de bens industriais. Na medida em que apoia o setor privado, garantindo-lhe a oferta de certos bens e serviços básicos, o setor estatal serve, também, como intermediário no repasse desses recursos, indo beneficiar, em última instância, setores de produção final, integralmente controlados pela iniciativa privada (ABRANCHES, 1977, p. 48).

²⁹ Essa expressão foi utilizada por Celso Furtado (1981) para descrever o papel desempenhado pelas indústrias de base na expansão das empresas multinacionais no processo de industrialização.

³⁰ “Isso faz com que as mesmas, depois de instaladas, sofram reduções de seus investimentos, o que conduz a uma certa descontinuidade em seus programas. Esse crescimento descontínuo da capacidade produtiva dos setores básicos ocorre, devido, em parte, a elevada densidade de capital e ao longo prazo de maturação desses investimentos. Se, de fato, ocorreu um maior avanço do setor estatal nesse período, esse deveu-se, fundamentalmente, a um condicionamento necessário para a continuidade do processo de expansão capitalista, visto que a intervenção do Estado faz parte dessa dinâmica” (RUCKERT, 1981, p.06).

Na indústria siderúrgica, cuja produção era essencial para o desenvolvimento de outros setores, foram implantadas a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) e a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA), também conhecida como Usina José Bonifácio de Andrade e Silva, ambas criadas pelo Estado atender a expansão dos setores de energia elétrica e transportes nos quais os setores privados internacionais não queriam mais investir (BANDEIRA, 2011). Ademais, para a realização das metas sugeridas para indústrias de metais não ferrosos – cobre chumbo, zinco, estanho e níquel -, álcalis, alumínio e ferro foram criadas e ampliadas respectivamente as empresas produtivas estatais, tais como: Companhia Brasileira de Cobre, Companhia Estanífera do Brasil, Companhia Níquel do Brasil, Companhia Nacional de Álcalis, Companhia Brasileira de Alumínio e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (SOCHACZEWSKI, 1993).

Essa ampliação da participação direta do Estado nesses segmentos através dessas estatais, somado aos mecanismos de financiamentos por ele criados, como a Instrução 113, atraiu para a indústria de transformação uma grande quantidade de investimentos diretos estrangeiros sem cobertura cambial. Entre 1955 e 1959, o setor de insumos básicos recebeu 55,4% dos equipamentos estrangeiros que entraram como investimento direto via Instrução 113, o equivalente a 93,6% do total (CAPUTO; MELO 2009, p.523)³¹. Isso explica o crescimento da produção da indústria brasileira, tal como mostra a tabela 5, a qual apresenta a produção nacional de alguns insumos básicos.

³¹ Ao analisar os boletins disponibilizados pela SUMOC Caputo e Melo (2009, p.524) constataram que os setores da economia que mais receberam os investimentos diretos estrangeiros foram: “o setor de Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias foi o maior beneficiado com US\$ 189,6 milhões, equivalentes a 38,1% do total. O setor de Fabricação de Produtos Químicos foi o segundo a receber mais investimentos, com US\$ 58,2 milhões investidos, 11,69% do total do período. Foi seguido de perto pelo setor de Fabricação de Máquinas e Equipamentos, com US\$ 55,9 milhões, 11,24% do total. Estes três setores concentraram, então, 61,0% dos investimentos feitos sem cobertura cambial. Os principais setores, além dos três já citados, foram: Fabricação de Artigos de Borracha e de Material Plástico (US\$ 30,9 milhões, 6,21% do total); Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos (US\$ 25,1 milhões, 5,05% do total); Fabricação de Produtos Têxteis (US\$ 21,7 milhões, 4,36% do total), Metalurgia Básica (US\$ 20,7 milhões, 4,16% do total); Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas (US\$ 18,0 milhões, 3,62 % do total); Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel (US\$ 17,3 milhões, 3,47% do total); Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte (US\$ 13,1 milhões, 2,64% do total); Fabricação de Material Eletrônico e de Aparelhos e Equipamentos de Comunicações (US\$ 9,7 milhões, 1,95% do total); Extração de Minerais Metálicos (US\$ 9,2 milhões, 1,84% do total); Fabricação de Produtos de Metal - Exceto Máquinas e Equipamentos (US\$ 8,7 milhões, 1,74% do total) e Fabricação de Produtos de Minerais Não Metálicos (US\$ 7,8 milhões, 1,57% do total)”.

Tabela 5
Produção Nacional de Insumos Básicos (1955 – 1961)

Ano	Produção Nacional (1000 toneladas)						
	Cimento	Aço	Alumínio	Chumbo	Cobre	Estanho	Níquel
1955	2734	1162	1664	4027	399	1203	39
1956	3278	1365	6278	4543	1349	1568	59
1957	3376	1470	8837	7046	1960	1423	68
1958	3769	1659	9190	4635	1500	1527	72
1959	3798	1866	15187	5526	1800	1530	89
1960	4418	2279	16573	9976	1212	2330	95
1961	4678	2485	18457	12527	1659	-	96

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas em: Benevides (1976); Lessa (1983).

O incremento da produção desses insumos remodelou de fato a estrutura da indústria brasileira, a qual passou a produzir bens intermediários em grande escala para atender exclusivamente a demanda dos outros setores produtores de bens finais. Isso nos mostra que a ação do Estado nesse setor “assumiu um caráter de complementaridade, à medida que funcionou como elemento de apoio a outros setores, principalmente, ao setor de bens finais, capaz de liderar o crescimento industrial” (RUCKERT, 1981, p.08).

No que tange às últimas três metas propostas para esse setor, referentes especificamente à implementação da indústria pesada no Brasil, foram os Grupos Executivos que dimensionaram a realização das mesmas conforme os desígnios do capital internacional. Coube então ao Estado brasileiro a tarefa de apenas estimular o desenvolvimento da indústria pesada por meio de instrumentos cambiais e fiscais, mas sem interferir no ritmo estabelecido pelos Grupos Executivos, ou seja, um papel estritamente suplementar.

No intuito de compreender esse processo, mostraremos por meio da atuação desses grupos executivos como a indústria de bens de capital nascente esteve subordinada ao planejamento privado, controlado pelos interesses das filiais de empresas multinacionais, que já atuavam aqui produzindo bens intermediários e de consumo duráveis. Para tanto, selecionamos três dos principais grupos que mais forneceram incentivos à entrada do capital internacional no setor, favorecendo assim a internacionalização produtiva da economia brasileira no período, tais como: GEIA (Grupo Executivo da indústria automobilística), GEICON (Grupo Executivo

da indústria de construção naval) e o GEIMAPE (Grupo Executivo da indústria mecânica pesada).

O primeiro destes grupos foi criado pelo Decreto nº 39.412, publicado 16 de junho de 1956, o qual estabelecia as suas funções básicas, bem como as diretrizes relativas ao desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil, cujas exigências fomentaram o desenvolvimento de outros setores, inclusive do setor de bens de capital. De acordo com o decreto estavam a cargo desse grupo executivo as funções de elaborar e submeter à aprovação do presidente da República os planos para as diversas linhas de fabricação de automóveis. Além disso, competiria também a ele examinar, negociar e inclusive aprovar privativamente os projetos singulares referentes à instituição dessa indústria, já que a garantia desse meio transporte rodoviário era de suma importância para o crescimento das nossas atividades econômicas, e, principalmente para acumulação privada.

Ao iniciar os seus trabalhos, o GEIA contou com a infraestrutura desenvolvida pela indústria de autopeças desde a sua origem. Esta, por sua vez, ainda que se colocasse como uma iniciativa inteiramente nacional passou a ser controlada nessa fase pelas multinacionais Farloc, Schader, Tri-Sure, Mac S/A e Fruckauf, dos Estados Unidos, Amortex, Promeca, Metalúrgica Barbará, da França; Joseph Lucar, Standard Motors e Ferodo, da Inglaterra, e Tecnologeral e Same, da Itália dentre outras multinacionais (LIMA, 1957). De antemão, isso já nos mostra que a maioria das oficinas mecânicas instaladas no Brasil para consertos e reparos de veículos era de origem estrangeira, ou seja, cujo controle pertencia ao capital internacional.

Com menos de um mês de existência do GEIA, Juscelino Kubitschek assinou consecutivamente três decretos instituindo os primeiros Planos Nacionais da Indústria Automobilística no Brasil: 1- Decreto nº 39.568, de 12 de Julho de 1956, relativo a caminhões; 2- Decreto nº 39.569, de 12 de Julho de 1956, relativo a Jipes; 3- Decreto nº 39.676 – A, de 30 de Julho de 1956, relativo a camionetas, caminhões leves e furgões (GATTAZ, 1981). Para tanto, o Estado criou as condições para atrair investimentos de empresas privadas que se dedicassem ao fabrico final dos automóveis, concedendo favores e estímulos cambiais, fiscais e creditícios às empresas, que, independente de sua origem, tivessem seus projetos de fabricação aprovados pelo GEIA.

No final do ano de 1956 já havia 17 projetos aprovados, dos quais 12 foram implantados para a produção de 27 tipos de veículos, seguindo os critérios fixados pela GEIA, tais como: o número de unidades a serem produzidas, o prazo para cumprimento do plano, o

índice de nacionalização³²(GATTAZ, 1981) . Assim, grandes multinacionais, sobretudo de origem norte-americana e Alemã, tais como: General Motors, Ford Motor Company, Daimler – Benz, Krupp, Vemag, Volskswagem etc., abriram no Brasil uma série de filiais, as quais aproveitaram da produção interna da indústria básica para produzirem caminhões, jeeps, veículos leves e pesados, e inclusive Kombis e peruas. Além destas, a Sinca, de origem Francesa, a Scania – Vabis, com sede na Suécia; a Máquinas Agrícolas Romi S/A, autorizada por uma matriz de Milão; a Caterpillar Brasil S/A, subsidiária da multinacional estadunidense Caterpillar Tractor Co etc. (LIMA, 1957), ambas orientadas pelo Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Agrícolas e Rodoviárias (GEIMAR) produziam máquinas agrícolas, tratores de esteira, as quais facilitaram a realização de determinadas metas no setor de alimentação. O resultado da expansão da instalação dessas filiais nesse setor pode ser observado na tabela 6, a qual evidencia o rápido aumento da produção de automóveis no Brasil após 1956.

Tabela 6
Produção da Indústria Automobilística (1956 – 1963)

Tipo de Veículo	Quantidade Produzida	%
Caminhões pesados e ônibus	32.849	4,0
Caminhões médios	192.472	23,1
Caminhões de carga	223.723	26,9
Utilitários	115.092	13,8
Automóveis	268.008	32,2
Total	832.144	100

Fonte: GATTAZ, *op. cit.*, 1981.

Com base nesta tabela, notamos que a estratégias dessas grandes empresas multinacionais de instalar no Brasil filiais para reproduzirem internamente, com apoio do Estado, o seu comportamento oligopolista resultou no desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil, representado aqui no crescimento rápido da sua produção no período 1956-1963. Entretanto, o resultado desse movimento de internacionalização produtiva foi um tanto preocupante, devido às novas obrigações derivadas da entrada desses capitais internacionais que reduziram ainda mais a capacidade de pagamentos da economia brasileira, acelerando o endividamento externo (LIMA, 1958).

O GEICON foi criado pelo Decreto nº 43.899, de 13 de junho de 1958, com o objetivo de “estudar, coordenar, aprovar e propor as medidas necessárias à realização dos

³² De acordo com o autor supracitado a maior parte desses projetos do GEIA eram de filiais de empresas estrangeiras, cujas matrizes estavam sediadas nos Estados Unidos, Alemanha, França, Japão e Suécia, os maiores e de mais avançada tecnologia.

projetos de estaleiros de construção naval, previstos nas metas estabelecidas pelo governo relacionadas ao setor naval, dentre as quais destacamos as Metas 10, 11 e 23, referentes aos Portos e Dragagens, Marinha Mercante e Construção Naval³³. Coube ao Estado brasileiro apenas dar os suportes necessários para isso, criando, através da Lei 3.338 de 24 de abril de 1958, o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, os quais somados aos favores cambiais, assegurados pela Instrução nº 113, atraíram investimentos de empresas multinacionais que instalaram subsidiárias no setor (SOCHACZEWSKI, 1993).

Até 1960, o GEICON aprovou 12 projetos, sendo dois relativos à implantação de grandes estaleiros, com capacidade de 60 mil dwt/ano e 40 mil dwt/ano. Desses projetos, apenas seis se concretizaram de fato: os Estaleiros Mauá, que receberam o maior financiamento do BNDE; a Emaq e Caneco; o Ishikawajima Brasil Estaleiros S.A (ISHIBRAS) e Verolme, sendo o primeiro de origem japonesa e o segundo holandesa. No entanto, a realização dos maiores empreendimentos nesse setor, como: a construção de diques flutuantes, plataformas continentais e navios de grande porte, foram controlados pela ISHIBRAS, de forma a difundir os padrões japoneses de produção e gerenciamento por meio das filiais dessa empresa que foram instaladas aqui (INOUE; LEAL, 2010). Ou seja, podemos afirmar que a construção da indústria naval se deu graças à importação do chamado *know-how* japonês, isto é, um conhecimento tecnológico que após ser incorporado internamente tanto pelos técnicos japoneses para cá, quanto pelos imigrantes que vieram trabalhar no setor, orientou o funcionamento da indústria naval.

Criado pelo Decreto nº 46.753, de 26 de agosto de 1959, o GEIMAPE tinha as funções de elaborar e submeter ao Presidente da República os projetos criados para as diversas linhas de fabricação ligadas à indústria mecânica pesada, atuando executivamente no exame, negociação e aprovação dos mesmos. Além disso, poderia recomendar às agências governamentais que concedessem às empresas que tivessem projetos aprovados no setor: tratamento tarifário favorável, isenção de impostos de importação e consumo e, ainda, financiamento e subscrição de ações³⁴. Ou seja, competia-lhe a responsabilidade de controlar os esforços do governo e da iniciativa privada, de forma a incentivar empresas multinacionais a investir seus capitais no referido setor, haja vista essas facilidades cambiais a elas oferecidas, bem como a infraestrutura prévia já existente no país.

Desse modo, o instrumento utilizado por essas empresas multinacionais para desenvolver na economia brasileira as indústrias produtoras de bens de capital foi o controle da

³³ Essas passagens foram retiradas do texto original do Decreto nº 43.899, de 13 de junho de 1958.

³⁴ Esse parágrafo em questão foi baseado no texto original do referido Decreto.

tecnologia. No entanto, as tecnologias, máquinas e equipamentos importados pelas filiais dessas empresas, graças a Instrução 113 da SUMOC, eram de baixo custo de oportunidade, estando na maioria das vezes obsoletas e impossibilitadas de serem usadas para aquele determinado fim. Como contrapartida, o rendimento que essas atividades geravam internamente era drenado para o exterior na forma de remessa das amortizações, juros, dividendos e “royalties” (LIMA, 1958). Ainda assim;

De 1955 a 1960, enquanto a fabricação de bens de consumo cresceu 63%, a produção de máquinas e equipamentos, não obstante as importações subsidiadas pela instrução 113 da SUMOC, aumentou 100%, o que possibilitaria nos anos subsequentes, atender a aproximadamente 85% das demandas dos setores de petróleo e derivados, energia elétrica, siderurgia, cimento, papel e celulose. Em 1958 ela já respondia por 55,5% do total da produção industrial, superando a de bens de consumo, cuja participação declinara para 44,5% (BANDEIRA, 2011, p. 56).

O crescimento da produção do setor de bens de capital respondeu, em grande medida, ao crescimento dos setores automobilístico e de transportes, cuja expansão dependia da importação de novas máquinas e equipamentos (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1993). Graças a isso foi possível instalar novas refinarias de petróleo, fábricas petroquímicas, usinas siderúrgicas, portos, estaleiros, armazéns, fábricas de papel e celulose, dentre outros empreendimentos³⁵. Ademais, é importante ressaltar o aumento verificado na fabricação de material elétrico pesado (200%) no atendimento às encomendas do Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, das subsidiárias da Central de Itapeva, da Cia. Hidrelétrica de São Francisco, e inclusive das iniciativas do setor energético de maior vulto, como as usinas de Furnas, Três Marias, Paulo Afonso e Urubupungá (LIMA, 1958).

A internacionalização produtiva dessa fase “impôs uma interação entre a expansão das filiais de empresas multinacionais no Brasil, o crescimento do produto nacional e a formação bruta de capital fixo (FBCF)” (CAMPOS, 2009, p.24). Desse modo, o ritmo de acumulação imposto por essas multinacionais à economia brasileira possibilitou o desenvolvimento de determinados setores no período concernente ao Plano de Metas (1956 – 1961), como mostra o Quadro a seguir.

³⁵ Lima (1958, p.18) descreve os impactos do aumento da produção do setor nos outros setores da economia brasileira: “[...] As demandas internas de implementos agrícolas são satisfeitas pela indústria nacional no concernente a grades de discos, traçadores, cultivadores, roçadeiras, distribuidores de fertilizantes, polvilhadores, pulverizadores e bombas de irrigação. Para a indústria de mineração já produzimos máquinas e equipamentos como britadores, peneiras mecânicas esteiras rolantes de pequena e média extensões e dispositivos complementares. A nossa produção de caldeiraria atende à indústria química de fluidos, geradores e trocadores de calor, torres de reação e destilação e algumas instalações típicas. Desenvolve-se a fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria extrativa, de beneficiamento e transformação de produtos vegetais e animais, de alimento, de refrigeração, têxteis, de papel e celulose e outros mais. A produção de equipamento e material ferroviário supre plenamente a procura, exceto no que diz respeito à locomotiva”.

Quadro 1
Resultados alcançados pelo Plano de Metas (1956 – 1961)

SETOR	INVESTIMENTO ESTATAL PLANEJADO (%)	META	RESULTADOS ATINGIDOS (%)
ENERGIA	43,40%	1 - Energia Elétrica	95,6%
		4- Petróleo (Produção)	75,5%
TRANSPORTE	29,60%	9 - Rodovias (Construção)	124,8%
ALIMENTAÇÃO	3,20%	17- Mecanização da Agricultura	107%
		18 – Fertilizantes	241,7%
INDÚSTRIAS DE BASE	20,40%	19 – Siderurgia	114%
		20 – Alumínio	92,1
		21 - Metais não ferrosos	A capacidade alcançada de cobre, chumbo, estanho e níquel foram aumentadas em, respectivamente 203,8%; 147,7%; 143,6% acima da meta.
		22 – Cimento	87,4%
		23 – Álcalis	100%
		24 - Celulose e Papel	77% e 50,6%
		27- Automobilística	117,2 %
		28 - Construção Naval	100%
		29–Mecânica e de Material Elétrico Pesado	100 % e 200%
META – SÍNTESE	-	Construção de Brasília	Concluída

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas em: Benevides (1976); Lafer (2003); Leopoldi (1991); Lessa (1983).

Com base nessas informações, percebemos que as metas que alcançaram, e, que inclusive superaram, os níveis de crescimento propostos estão localizadas nos setores em que a participação do Estado na criação de uma infraestrutura (transporte e energia) e no fornecimento de serviços e insumos básicos (indústrias de base) criou as condições para o desenvolvimento do setor privado e, por conseguinte, para a instalação de filiais de

multinacionais nesses e em outros setores³⁶. Estas, por sua vez, atuavam em áreas mais dinâmicas da economia com elevada lucratividade, como foi o caso da indústria automobilística, cujo crescimento (117, 2%) superou a meta proposta, possibilitando o desenvolvimento do setor do transporte rodoviário, com a construção de novas rodovias (124,8%), e do setor de alimentação, com a mecanização da agricultura (107 %), fruto da execução dos projetos do GEIA.

As indústrias de base tiveram grande parte das metas alcançadas, como pode ser observado no aumento da produção de insumos básicos, como: alumínio (92,1%), álcalis (100%) cobre (203,8%), chumbo (147,7%) etc., de modo que o crescimento da produção desses bens intermediários assegurou o desenvolvimento do setor privado. No que tange à produção de bens de capital, a indústria metal mecânica teve um crescimento de 100%, enquanto a de material elétrico cresceu 200%. No entanto, isso aconteceu à custa de importações autorizadas pela Instrução 113 da SUMOC. Adicionalmente, ocorreu a construção da nova capital brasileira – Brasília –, tida como símbolo dos “50 anos em 5”, cujos investimentos do governo realizados para tal superaram os 300 milhões de cruzeiros³⁷.

Esses resultados, embora já tenham sido enaltecidos nas opiniões dos defensores do projeto de desenvolvimento Juscelinista e de outros autores que se preocuparam unicamente pela natureza quantitativa deles³⁸, quando analisados em termos qualitativos, tal como foi feito aqui, nos revelam os limites que a consolidação do desenvolvimento capitalista brasileiro impôs ao planejamento econômico brasileiro.

4. Os Limites do Planejamento Econômico Brasileiro no período 1956 – 1961

Desde a sua concepção, o Plano de Metas foi apresentado ao país pelo então Presidente, Juscelino Kubitschek, como um importante programa de desenvolvimento econômico, cuja realização possibilitaria a economia brasileira superar o estado de atraso e conseqüentemente, alcançar a prosperidade, através da implantação da indústria pesada. No entanto, os diferentes organismos e instrumentos criados pelo Estado brasileiro para resolver antigas debilidades estruturais e colocá-lo em prática, nos revelaram a formação de uma nova

³⁶ Os resultados das demais metas não foram incluídos no quadro nem mesmo nessa discussão, uma vez que estiveram baixo previsto. Destas, citamos: Carvão Mineral (26,7%), Construção de ferrovias (39,6%), Pavimentação de rodovias (24%), Pessoal técnico (não quantificado).

³⁷ De acordo com Sochaczewski (1993, p.102): “Assim, as somas investidas em Brasília diretamente supridas pelo governo foram as seguintes (em milhares de cruzeiros de 1961): 1957 – 8.000; 1958 -11.600; 1959 – 23.000; 1960 – 35.300; 1961 – 16.300”.

³⁸ Nesse grupo incluímos autores como Benevides (1976); Lessa (2003; Leopoldi (1991); Serra (1998), dentre outros que se preocuparam em enaltecer em suas obras os resultados alcançados pelo Plano de Metas, bem como as transformações que o mesmo trouxe para a dinâmica interna do país, se esquivando da tarefa de explicar a que custo isso ocorria.

articulação entre o Estado e o capital internacional, que, ao viabilizar a realização das metas setoriais do Plano, limitou a atuação do planejamento econômico brasileiro diante da dependência externa, trazendo com isso uma série de consequências a curto e longo prazo. Esses limites se manifestavam tanto no processo de tomada das decisões, quanto no esquema de financiamento e no controle das tecnologias, como pode ser observado a seguir.

Ao submeter a estrutura brasileira de planejamento – administração paralela – à lógica dos Grupos Executivos, o Estado permitiu que eles definissem as metas e a estratégia de execução das mesmas conforme os interesses de expansão do setor privado, mantendo o desenvolvimento dos setores internos mais estratégicos refém dessas decisões particulares que controlavam o planejamento econômico brasileiro. Isso aconteceu com todos os GE, mas, sobretudo com o GEIA, no qual a contribuição do Estado para o processo de internacionalização ocorreu “por meio de taxa cambial estável e subsidiada para importações, ou mesmo pela concessão de financiamentos, isenção tributária ao consumo de veículos, auxílios financeiros do BNDE e do Banco do Brasil” (CAMPOS, 2009.p.73).

De igual modo, quando optou por adotar um padrão de financiamento que garantisse a realização dessas metas setoriais através das entradas de IDE de empresas privadas internacionais, empréstimos externos e emissões de moeda, o Estado contribuiu para onerar o balanço de pagamentos brasileiro (tabela 7). Em contrapartida, esse processo induziu uma série de desequilíbrios setoriais, regionais e principalmente financeiros, como afirmou Sochaczewski (1993, p.115);

O setor público, em particular, contando com uma estrutura fiscal lenta e ineficiente, recorreu crescentemente a esses mecanismos para financiar as suas despesas. O processo inflacionário que acompanhou o processo de crescimento durante a década foi, em certa medida, a solução encontrada pelo setor privado para suprir a ausência de financiamento adequado numa situação de aceleração da taxa de crescimento.

Ademais, com a promulgação da Instrução nº 113 da SUMOC (1955) o capital internacional pôde internalizar as suas operações aqui, impedindo que o Estado viesse a exercer na economia sua capacidade autônoma no planejamento da industrialização pesada³⁹. Ao permitir que as empresas estrangeiras investissem aqui sem cobertura cambial, a Instrução prejudicava a empresa nacional, que para continuar produzindo teria que captar financiamentos externos, os quais não eram facilitados pela mesma⁴⁰ (FARO; SILVA, 1991).

³⁹ “The Instruction included an element of continuity, but also represented a rupture with the regulatory framework of international capital; it retained importation without currency hedging just as Vargas’s Law N° 1,807 had provided for, while also abolishing all institutional mechanisms for the selection of international investments that were consistent with the logic of a less dependent form of capitalist development” (CAMPOS, 2015, p.152).

⁴⁰ Em suma, a promulgação dessa Instrução “ofereceu um condicionante interno extremamente liberal para o movimento de capital estrangeiro no país, consubstanciada na conjuntura externa extremamente favorável, dada pela expansão do capital produtivo europeu na segunda metade dos anos 50”. (CAMPOS, 2003, p.70).

Por esses motivos, ainda que os resultados alcançados pelo Plano de Metas já apresentados no Quadro 1 (p.33) evidenciem a expansão e a diversificação do parque industrial brasileiro, fruto da atuação dessas filiais nos setores internos, sobretudo no setor de bens duráveis é importante observarmos o conjunto de problemas de ordem estrutural e conjuntural que, graças a lógica interna do planejamento econômico brasileiro, se avolumaram ao longo desses cinco anos, resultando na desaceleração cíclica da economia brasileira e, posteriormente, na crise dos anos 1960. Pereira (1974a, p. 183) sintetizou os determinantes da desaceleração econômica nos seguintes termos:

“i) redução natural dos efeitos de encadeamento da industrialização extensiva e intensiva, após a onda de inversões do Programa de Metas (1956/60); ii) acomodação do nível de investimento, fortemente incrementado na etapa anterior, tanto no setor privado quanto nas entidades públicas, o que inclusive dotara a economia de amplas margens de capacidade ociosa setoriais; iii) mudanças no nível e composição do dispêndio privado, em vista da disponibilidade de novos bens e serviços; iv) necessidade de reestruturação dos gastos públicos, que haviam favorecido a intensificação das despesas de capital; v) inadequação evidente dos sistemas financeiro e tributário pretéritos aos requisitos do novo padrão de acumulação e circulação do capital; vi) redução relativa na oferta de divisas livremente utilizáveis, em virtude do comprometimento do serviço da dívida, frente às receitas de exportações e às dificuldades na obtenção de influxos líquidos de capitais externos. Superpunha-se, ainda, a esses elementos grande instabilidade política. Assim, a conjugação de todos estes fatores condicionou a reversão cíclica, prolongada pelas inerentes dificuldades quanto à tomada de decisões pelos agentes investidores públicos e privados”

Isto é, aliado a esse desenvolvimento do mercado interno ocorrido via industrialização, cresceu o acúmulo de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acarretados em grande parte pela necessidade de reservas cambiais em dólar para remunerar os IDEs ingressados aqui nesse período como mostra a tabela 7 (p.36) a seguir. Em outras palavras, o rendimento proporcionado internamente nessa fase, tivemos que proporcioná-lo depois “através da remessa das amortizações, juros, dividendos e royalties” enviados ao exterior (LIMA, 1958, p.16).

Tabela 7
Balanço de Pagamentos 1956 – 1961 (US\$ milhões)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Importações	-1046	-1285	-1179	-1210	-1293	-1292
Exportações	1483	1392	1244	1282	1270	1405
(A) Saldo da Bal. Comercial	437	107	65	72	-23	113
Viagens	-34	-40	-25	-31	-48	-19
Transportes e Seguros	-127	-122	-108	-96	-85	-83
Rendas de Capitais	-91	-93	-89	-116	-155	-145
Lucros e Dividendos	-24	-26	-31	-25	-40	-31
Juros	-67	-67	-58	-91	-115	-114
Governamentais	-31	-35	-27	-23	-12	-17
Serviços Gerais	-86	-68	-60	-107	-159	-86
(B) Saldo de Serviços	-369	-358	-309	-373	-459	-350
(C) Transf. Líquida	-11	-13	-4	-10	4	15
(A)+(B)+(C)=(D) Transações Correntes	57	-264	-248	-311	-478	-222
Investimentos (Líquido)	89	143	110	124	99	108
Empréstimos e Financiamentos	231	319	373	439	348	579
Amortizações	-187	-242	-324	-377	-417	-327
Subscrições em instituições internacionais	-	-	-	-	-57	-26
Outros (Líq)	18	35	25	-4	85	-46
(E) Capitais Líquidos	151	255	184	182	58	288
Erros e Omissões	-14	-71	-189	-25	10	49
(D)+(E)+(F)	194	-180	-253	-154	-410	115
Atrasados Comerciais	-	-	-	-	68	-68
(1) FMI	-28	37	37	-21	48	40
(2) EXIMBANK	-	-	100	-	3	101
(3) Outras	-	-	58	-	10	119
(1)+(2)+(3)= Operações de regularização	-28	37	195	-21	61	260
Haveres	-182	161	31	26	-26	180
Obrigações	17	-18	28	150	267	-129
Ouro monetário	-1	-	-1	-1	40	2
(G) Contrapartida (Bal. de Pagamentos)	-194	180	253	154	410	-115
(H) Saldo	194	-180	-253	-154	-410	115

Fonte: Banco Central do Brasil (Boletim de fevereiro de 1972 e Relatório do Ano de 1971 n. 6, junho de 1972) e Conjuntura Econômica (Vol 26, n.II, novembro e 1972), apud CAMPOS, 2003, p.156.

De acordo com a tabela acima, notamos que os sucessivos déficits no balanço de pagamentos foram ocasionados, em grande medida, pelas remunerações externas (royalties, dividendos, etc) pagos pela economia brasileira aos agentes internacionais pelos empréstimos, financiamentos e importações externas. Além disso, “outra pressão sobre a balança de pagamentos vinha dos vencimentos acumulados de empréstimos passados, confirmados pelas saídas na conta capital em forma de amortizações” (CAMPOS, 2003, p.49).

Em virtude desse déficit no balanço de pagamentos, os setores de bens de consumo duráveis que conduziam o crescimento brasileiro da época “defrontaram-se com o enfraquecimento do mercado interno, apresentando uma sobreoferta de produtos em relação à demanda esperada” (CAMPOS, 2009, p. 78). Em suma, esse aumento da capacidade ociosa das indústrias desse setor, dominado pelo capital internacional, foi em grande medida responsável pela queda do produto interno brasileiro e pelo recrudescimento inflacionário, o qual foi constantemente realimentado pelo déficit das empresas estatais que atuavam principalmente no setor de indústrias de base (RÜCKERT, 1981), tal como mostra a tabela 8.

Tabela 8
Indicadores do Plano de Metas

Ano	Produto Interno Bruto (%)	Inflação (%)	Dívida Externa Registrada (U\$\$ milhões)
1955	8,8	12,5	1.395
1956	2,9	24,55	2.568
1957	7,7	6,96	2.373
1958	10,8	24,39	2.734
1959	9,8	39,43	2.971
1960	9,4	30,47	3.462
1961	8,6	47,78	3.144
1962	6,6	51,6	3.367
1963	0,6	79,92	3.298
1964	3,4	92,12	3.155

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados em Lessa (1983); Sochaczewski (1993); Estatísticas históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais. 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990, p. 118 e 177. In: MUNHOZ, D.G. Inflação Brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. Revista de Economia Contemporânea, v.1, n.1, p 59 – 87, 1997.

De fato, esses limites impostos pelo capital internacional ao planejamento econômico nessa fase em que o capital monopolista estava em ascensão nos mostraram que, a partir do momento em que o Estado brasileiro fez dos interesses privados nacionais e /ou internacionais os grandes beneficiários diretos e indiretos de sua intervenção, ele reafirmou a sua perda de capacidade de intervir na economia de forma autônoma e democrática.

Assim, longe de tentar criar as condições que permitissem a economia brasileira alavancar o desenvolvimento econômico, o planejamento econômico brasileiro se tornou um novo instrumento de internacionalização, contribuindo para a defesa dos anseios do imperialismo no capitalismo dependente brasileiro.

5. Conclusão

Em meio a ascensão do capitalismo monopolista ocorrido na segunda metade da década de 1950, o Plano de Metas representou a estratégia de desenvolvimento capitalista que objetivava construir uma infraestrutura mínima que garantisse o fornecimento de insumos básicos em áreas que o capital privado não estava disposto a investir, já que isso era uma condição prévia para a instalação e expansão de empresas multinacionais no país. Para tanto, coube ao Estado brasileiro oferecer, por meio do planejamento econômico, as condições necessárias que atendessem às exigências impostas por essas empresas, investindo em setores internos considerados essenciais a esse processo de internacionalização produtiva, tais como: energia, transporte, mineração, siderurgia, metalurgia, telecomunicações, etc.

Nesse sentido, o setor produtivo estatal se tornou uma “peça-chave” para a valorização do capital internacional na economia brasileira, uma vez que se concentrou em segmentos produtores de insumos básicos, ou seja, que forneciam matérias-primas, bens e serviços a preços subsidiados às empresas produtoras de bens finais, as quais lideraram o crescimento da economia no período.

Por esse motivo, a expansão econômica que ocorreu nessa fase, liderada principalmente pelo setor de bens de produção e bens de consumo duráveis não rompeu com as condições estruturais que garantiam nossa subordinação ao capital internacional. À medida que essas filiais direcionaram cada vez mais os seus investimentos para a indústria de bens duráveis, implementando diversos projetos na área, mais refém se tornava a economia brasileira das vicissitudes ocorridas nesse setor. Desse modo, a desaceleração da indústria brasileira e os demais problemas suscitados no final da década de 1950, resultantes do aumento da capacidade ociosa das indústrias desse setor, bem como dos mecanismos de financiamento criados pelo Estado brasileiro nesse período, revelaram quão importante era o setor para a continuidade do desenvolvimento dependente da economia brasileira.

O término do Plano de Metas não apenas inseriu a economia brasileira numa conjuntura de crise, mas também contribuiu para ampliar a dependência tecnológica e financeira da mesma ao capital internacional. Como consequência disso, os programas de desenvolvimento criados pelo Estado brasileiro trataram de intensificar o raio de manobra desse capital internacional internamente, como ocorreu durante o Plano de Ação Econômica do Governo -PAEG- (1964 – 1967), e, posteriormente no II PND - (1975 – 1979), quando esse capital internacional mudou a sua estratégia de expansão, passando a direcionar os seus investimentos a explorar os recursos naturais e matérias-primas.

CAPÍTULO II

O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

“Não é de estranhar que a lógica do "salve-se quem puder" tenha contribuído para minar as bases do Estado nacional. Ao debilitar a capacidade de a sociedade controlar as forças do mercado, o novo padrão de transformação capitalista desarticulou as premissas econômicas e políticas que haviam tornado possíveis os sistemas econômicos nacionais relativamente autônomos e autocentrados. É neste contexto que surgem as pressões para a completa remodelação do mundo do trabalho, a crise do Estado de bem-estar social, a força arrebatadora da ideologia neoliberal e os processos que abalam a própria noção de identidade nacional”.

Plínio de Arruda Sampaio Jr.

1. Introdução

O segundo capítulo do nosso trabalho discutirá o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) do governo Geisel, enquanto estratégia de desenvolvimento que propunha uma diversificação produtiva no exato momento em que o ciclo econômico doméstico dava sinais de esgotamento diante da crise estrutural do capital⁴¹. Nesse sentido, partiremos das seguintes questões:

a) Concepção: por meio de uma releitura do documento oficial que lançou o II PND em dezembro de 1974, a primeira parte desse capítulo compreenderá a sua estratégia teórica, bem como as fissuras existentes na estrutura montada pelo Estado.

b) Execução: em seguida, mostraremos como o capital internacional dinamizou a execução das metas setoriais prioritárias do plano, através das *joint ventures*, de forma a submeter a empresa estatal aos seus desígnios.

c) Limites: por último, faremos uma breve exposição sobre os limites criados pelo capital internacional no decorrer desse processo, revelando como que ele acentuou o fracasso do II PND, originando uma fase de crise e estagnação.

⁴¹ Esse conceito foi introduzido pelo Filósofo húngaro, István Mészáros, na obra: *A crise estrutural do capital* (2009).

2. A Concepção Teórica do II PND

2.1. A crise internacional

No início da década de 1970, o longo ciclo de crescimento e prosperidade capitalista iniciado em meados da década de 1950 sob a égide da ordem econômica internacional – Bretton Woods - entrou em colapso⁴². Isto é, após um período de forte acumulação de capital, liderado pela grande corporação norte-americana durante os chamados “anos dourados”⁴³, o capitalismo vivenciou uma crise estrutural, cujos impactos não se restringiram apenas à esfera produtiva, abrangendo também a totalidade da vida social (MESZÁROS, 2009).

Mandel (1990) a definiu como uma crise clássica de superprodução da economia capitalista, fruto da lógica da expansão do próprio sistema, que ao fazer avançar o processo de acumulação de capitais, criou as condições para a redução na taxa de lucros e, conseqüentemente, para o acirramento das contradições inerentes ao mesmo. Desde o início desta longa crise do capital tudo se fez no sentido de romper com as amarras das relações sociais, leis e regulamentações em que se assentavam a possibilidade de prendê-lo, com a ilusão de poder civilizá-lo. Assim, “derrubou a ilusão, nascida das conquistas anteriores, de que era possível domá-lo no âmbito dos modos de regulação nacionais” (CHESNAIS, 1995, p.02).

Em outras palavras, a ruptura com os acordos de Bretton Woods em 1971 e 1973 determinou o fim do padrão dólar-ouro, acabando com a convertibilidade direta do dólar em ouro, o que gerou uma forte desvalorização de 8% no dólar, desencadeando aquilo que muitos autores definiram como crise da hegemonia norte-americana (EICHENGREEN, 2000). Em virtude dessa desvalorização da moeda americana em relação às moedas dos demais países do centro, os Estados Unidos impuseram um novo padrão monetário: o padrão dólar-flexível, cuja dinâmica de funcionamento ocasionou mudanças na política externa estadunidense, de forma a resultar no aumento da liquidez internacional

O fim de Bretton Woods transformou as questões monetárias internacionais. A partir do momento em que os bancos centrais e governos se deram conta da existência do instrumento de veto a ser denominado política monetária, a estabilidade da taxa de câmbio passou a ser o objetivo mais importante desse instrumento. A política monetária foi usada para ancorar a taxa de câmbio, exceto durante períodos excepcionais e limitados de guerra, reconstrução e depressão. Em 1973, a política

⁴² “A crise crônica do sistema de Bretton Woods a partir de finais de 1967 significava que as contradições entre conversibilidade e paridade fixa transformaram-se em antagonismo aberto. O crescimento das relações econômicas transnacionais sob a centralidade do dólar e do capital financeiro estadunidense desarticulou o padrão ouro-dólar. O aprofundamento do déficit estadunidense e da liquidez global contornou os mecanismos de controles de capitais através dos mercados monetários *offshore* e das diversificadas operações nas transações correntes” (PEREIRA, 2018, p.157, grifos do autor).

⁴³ Para mais informações sobre essa fase, ver Hobsbawm (1995), especialmente p. 253-281.

monetária desprende-se das amarras e permitiu-se que as taxas de câmbio flutuassem (EICHENGREEN, 2000, p.183).

O dólar passou a atuar mundialmente como moeda fiduciária e flexível, fomentando a expansão de bancos e das empresas multinacionais para os espaços nacionais, sobretudo através do Euromercado⁴⁴. Para Pereira (2018), a criação desse novo padrão foi, na prática, a forma encontrada pelos Estados Unidos para transformarem o dólar num instrumento de barganha político e econômico, num momento em que o sistema antagônico e instável de Bretton Woods não servia mais a seus interesses de acumulação.

Em dezembro de 1971, eles estabeleceram, juntamente a outras nações economicamente avançadas, o Acordo Smithsoniano. A partir deste acordo o dólar se desvalorizou 8%, alterando o valor do ouro para US\$ 38 a onça. Um novo realinhamento monetário foi estabelecido, com o iene se valorizando 16,9%, o marco 13,6%, e o franco 8,6%. Também foi permitida a variação cambial dentro de uma banda de 2,25% (PEREIRA, 2018, p.218).

Outro fator que contribuiu nesse processo que possibilitou aos Estados Unidos ampliarem a liquidez internacional no início da década de 1970 foi a ocorrência do primeiro choque do petróleo em 1973, que permitiu a um grupo de países exportadores de petróleo acumular uma grande quantidade de reservas sob a forma de certificados de depósito em bancos internacionais – os petrodólares –, (FURTADO, 1992). A reciclagem desses petrodólares serviu para os países periféricos como meio de financiamento dos seus programas de desenvolvimento, porém, tal procedimento fazia aumentar o endividamento dos mesmos, que ao recorrer a esse crédito externo disponibilizado pelo novo padrão monetário a taxas de juros baixas e flexíveis, colaborava para a exacerbação do capitalismo financeiro mundial.

Foi nessa fase que se iniciou no centro do sistema um processo de reestruturação produtiva das empresas multinacionais que incidiu diretamente sobre o comportamento dessas empresas, fazendo emergir um novo padrão de acumulação capitalista caracterizado pela financeirização, precarização do trabalho, dentre outras mazelas oriundas do neoliberalismo, que negam o planejamento econômico enquanto instrumento de desenvolvimento nacional (CAMPOS, 2016). O Estado se tornou um agente a serviço da mundialização do capital, o Estado passaria a criar formas de atração de empresas multinacionais, fazendo das mesmas as principais beneficiárias de sua intervenção.

⁴⁴ A origem do Euromercado se deu em meados dos anos 1960, quando os mercados monetários de capitais internacionais estenderam suas operações para outros países por meio dos eurodólares, intensificando o processo de internacionalização de capitais. “Quem se beneficiará particularmente dessa conjuntura de largueza financeira, abrindo-lhe perspectivas e oportunidades imensas, serão naturalmente, em primeiro lugar, os grandes trustes e monopólios norte-americanos, e logo em sequência, das demais potências capitalistas, em especial a Alemanha e o Japão [...] Os primeiros, à busca de aplicações para o excesso de liquidez proporcionados pelos Eurodólares e outras fontes abundantes de capitais na época disponíveis; os outros, os monopólios, como bons negociantes, à cata de quaisquer oportunidades de novos negócios, que relativamente abundavam, e, de imediato, muito bons, nas áreas do Terceiro Mundo, semivirgem ainda do progresso capitalista mais recente, onde quase tudo, no nível desse progresso, estava por fazer ou introduzir” (PRADO JR., 2006, p. 347-348).

Segundo Chesnais (1996), começou a ocorrer um processo de deslocalização da produção, o qual potencializou os ganhos dos investidores e comprometeu o desenvolvimento dos espaços econômicos nacionais. As empresas multinacionais que antes prezavam por controlar o processo de industrialização das economias periféricas, tal como ocorreu na economia brasileira durante a realização do Plano de Metas, continuaram a investir nesses espaços, apoiadas pelo Estado, agora com o único objetivo de diluir as economias dependentes no mercado global capitaneado pelos ditames do capital financeiro. Em outras palavras;

De um regime centralizado de acumulação, em que as empresas, mesmo as transnacionais, se organizavam por rígidas fronteiras nacionais de modo a integrarem-se em cadeias produtivas nacionais formadas por empresas estatais e locais, passou-se para articulação de redes industriais organizadas por uma teia global, cuja revolução da microeletrônica, desenvolvimento militar e a alforria do capital financeiro transformavam a órbita de valorização imperialista em uma mundialização financeira (CAMPOS, 2016, p. 09).

Para a economia brasileira isso representou a queda dos pilares que haviam sustentado o seu crescimento econômico em meados dos anos 1950, cedendo espaço aos novos mecanismos de crédito oriundos do Euromercado, os quais foram determinantes para a desestruturação do sistema produtivo nacional através da armadilha do endividamento externo. Isto é, em meio aos limites encontrados pelo padrão mundial de acumulação durante o esgotamento do ciclo de acumulação industrial do Plano de Metas, a constituição do Euromercado abriu para o capital internacional novas perspectivas de valorização na economia brasileira, uma vez que seu espaço de mobilidade foi ampliado “por meio da conexão direta das filiais estrangeiras à grande oferta de liquidez dos mercados *offshore*” (CAMPOS; RODRIGUES, 2014, p. 390).

Com a efetivação do Golpe de 1964, o capital internacional pôde aliar suas estratégias de acumulação interna às novas facilidades de financiamento externo oferecidas pelo Euromercado (CAMPOS, 2009), de forma a definir os limites do desenvolvimento nacional perante a transnacionalização (FURTADO, 1992). As condições institucionais criadas pelo Estado autoritário durante o PAEG para facilitar o movimento do capital internacional⁴⁵ serviram para conectar o sistema financeiro internacional ao espaço econômico brasileiro controlado pelas filiais estrangeiras sediadas no Brasil, que passaram a realizar contratações líquidas de empréstimos e financiamentos externos para expandir as suas atividades no país.

⁴⁵ Dentre elas, a) liberação de remessas de lucro a partir do capital inicial e do reinvestimento; b) tributação progressiva das remessas de lucros e dividendos quando superasse os 12%; para remessas de juros e amortizações, contudo, não havia limite; c) acordo bilateral com os EUA para incentivar o IDE; d) autorização de intermediação direta e simplificada para a filial estrangeira captar empréstimos externos no sistema financeiro internacional; e) autorização para intermediação de créditos externos para empresas nacionais, utilizando-se de bancos de investimentos e instituições financeiras estrangeiras” (CAMPOS; RODRIGUES, 2014, p. 416).

Em virtude dessa conexão, houve nesse momento uma elevação expressiva da dívida externa brasileira e da quantidade de reservas internacionais, que, “em agosto de 1973 atingiram US\$ 6.339 milhões, ou seja, US\$ 2.156 milhões acima do nível de dezembro de 1972” (PEREIRA, 1974b, p. 77). A expressiva elevação das reservas cambiais no período, nos mostra que os empréstimos contraídos pela economia brasileira nessa fase, em grande parte, não eram utilizados na expansão da capacidade produtiva industrial do país, mas sim mantidos no circuito financeiro, como forma de garantir o pagamento dos credores em caso de inadimplência dos tomadores desses recursos (CRUZ, 1984). Esse caráter predominantemente financeiro, ou seja, não produtivo, do endividamento observado nesse período, representou, de fato, a formação de um novo estágio da internacionalização de capitais, no qual a acumulação passou a ser dada principalmente “pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função era frutificar principalmente no interior da esfera financeira” (CHESNAIS, 1996, p. 15).

Nesse processo, em que a internacionalização de capitais transitava da sua fase produtiva para a financeira, Ernesto Geisel assumiu a Presidência do Brasil e encaminhou ao Congresso Nacional no dia 10 de setembro de 1974 um documento contendo o II PND. Em Dezembro do mesmo ano o documento foi aprovado e publicado no Diário Oficial por meio da Lei nº 6.151⁴⁶, a qual determinou as diretrizes e prioridades a serem seguidas pela economia brasileira no quinquênio 1975- 1979.

2.2. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

Teoricamente, o II PND se apresentou como mais uma estratégia de desenvolvimento proposta pelo Estado brasileiro, que objetivava sustentar o crescimento econômico alcançado pela economia brasileira no período do “Milagre Econômico (1969-1973)”⁴⁷ por meio de uma mudança nas prioridades da industrialização brasileira. Esperava-se que a economia continuasse a crescer no quinquênio seguinte, porém, “puxada fundamentalmente pelo setor de meios de produção, ou seja, pela indústria de equipamentos e pela indústria de insumos de base” (LESSA, 1977, p.52).

⁴⁶ Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf.

⁴⁷ O período conhecido como milagre econômico representou uma fase em que as exportações brasileiras cresceram a uma taxa média anual extremamente elevada quando comparada aos demais países latino-americanos. Entretanto, tal fato não se “deveu exclusivamente a uma condução eficiente de política econômica, mas exclusivamente à conjunção de uma fase de recuperação cíclica da economia brasileira com uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável” (BONELLI; MALAN, 1976, p. 355).

Apesar da crise internacional e do excesso de endividamento externo brasileiro proveniente da década anterior⁴⁸, o Presidente da República garantia que a realização do II PND traria as condições necessárias para que a economia brasileira superasse tanto a desaceleração cíclica da produção, quanto os estrangulamentos estruturais existentes nos setores básicos da economia, tornando-se uma potência emergente, como pode ser conferido nesse discurso por ele proferido:

Não é menos certo, que drásticas mudanças ocorridas no cenário mundial – como a grave crise de energia (...) a instabilidade no sistema monetário internacional, a inflação que se generaliza pelo mundo todo a taxas alarmantes (...) – determinarão sérias repercussões no panorama nacional sobretudo num ano de intensa atividade política como o ano de 1974, e que significativos eventos ocorreram na vida nacional. Isso não significa abandonar o *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento*, ainda vigente para este ano, mas que, de fato, tratar-se-á de completá-lo, prolongá-lo e de complementá-lo através do Segundo Plano em elaboração, dentro de diretrizes básicas análogas, porém, adequadas à presente situação e à sua possível evolução nos próximos anos (GEISEL, 1974, p.08).

Para tanto, o Estado brasileiro montou uma estrutura de planejamento, composta por organismos internos e alguns instrumentos de execução, que, segundo Ernesto Geisel, se encarregaria de definir novas prioridades da política econômica, e, em seguida, de colocar em prática o referido plano seguindo as diretrizes predefinidas pelo governo (VELOSO, 1978). No entanto, quando analisamos o seu modo de funcionamento, notamos que, na prática, a referida estrutura, longe de romper com as condições vinculavam o desenvolvimento da economia brasileira ao imperialismo, se ajustou à nova onda de capitais que ingressou no espaço econômico brasileiro nessa fase de reestruturação do padrão mundial de acumulação, como forma de aliar o crescimento econômico com o endividamento externo. Vejamos a seguir as partes que a compunham.

Até aquele momento as mudanças corridas no padrão de financiamento, fruto das reformas institucionais realizadas pelo Estado autoritário, serviram para ampliar as condições que permitiam maior mobilidade do capital internacional e, por sua vez, aprofundar nossa dependência externa (CAMPOS; RODRIGUES, 2014). Assim, o padrão de financiamento adotado permaneceu constituído por recursos oferecidos pelo BNDE, outros captados através de transferências dos fundos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de

⁴⁸ “O excesso de endividamento externo verificado no início dos anos setenta, notadamente no biênio 1972-73, e a preocupação das autoridades governamentais quanto ao impacto desse fenômeno sobre a massa monetária e, por essa via, sobre os níveis de inflação, tiveram um importante desdobramento: um massivo lançamento de letras do Tesouro visando eliminar o excesso de liquidez derivado do crescimento das reservas. Isso significa que o primeiro grande salto da dívida pública brasileira – ocorrido no início dos anos setenta – foi determinado pela intensa abertura financeira para o exterior experimentada pela economia brasileira no período (CRUZ, 1984, p. 36).

Formação do Patrimônio do Servido Público (PASEP) da Caixa Econômica Federal, mas, principalmente de empréstimos externos oriundos do Euromercado⁴⁹ (CAMPOS, 2009).

Além disto, nesse intervalo de tempo a equipe econômica de Ernesto Geisel anunciou medidas que tinham o propósito de angariar outros recursos externos necessários para implementar as propostas anunciadas no II PND. Estes, por sua vez, também repercutiam diretamente no aumento da dívida externa brasileira, principalmente do setor público, como a Circular nº 230⁵⁰ por meio da qual o Banco Central (BACEN) assumiria o endividamento privado (RODRIGUES, 2017).

A partir de Agosto de 1974 passou a ser permitido que os recursos não utilizados nas operações financeiras de repasse fossem aplicados na forma de depósitos em moeda estrangeira junto ao BACEN, como alternativa à compra de Letras do Tesouro Nacional (LTN). Sobre tais depósitos o BACEN assumiria os juros devidos ao credor externo e, também, o ônus do imposto de renda quando de responsabilidade do depositante (Circular n. 230) (CRUZ, 1984, p. 41).

Como explicado anteriormente, essa conexão do sistema financeiro nacional com o circuito financeiro internacional estabelecida desde meados da década de 1960, através da Lei 4.131 (1962)⁵¹, Lei nº 4.390 (1964), Instrução 289 (1965) e das Resoluções 63 e 64 de 1967, foi reafirmada na década de 1970 pelas novas regulamentações criadas pelo Estado brasileiro⁵². (RODRIGUES, 2017). Por um lado, a criação desses novos canais de entrada para o capital internacional permitiu o surgimento de novas fontes de financiamento, por outro, possibilitava o crescimento da dívida externa brasileira⁵³ a colocando em patamares jamais vistos.

Nesse sentido, um dos principais instrumentos de ação do II PND criados pelo Estado para gerir a política industrial da época, de forma a incentivar a participação do capital internacional na realização das metas prioritárias da indústria brasileira, teve participação direta

⁴⁹ Recorrer a esses empréstimos externos constituía uma medida estratégica adotada pelos governos militares que defendiam a importância da poupança externa no crescimento da produção da indústria brasileira, não se preocupando com as consequências que essa opção viria a trazer. De 1969 a 1973, por exemplo, o endividamento externo brasileiro acelerou rapidamente, saltando de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 12,6 bilhões nesse intervalo de tempo (CRUZ, 1984).

⁵⁰ Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/1974/pdf/circ_0230_v10_1.pdf.

⁵¹ “A Lei 4.131 procurou repor o controle ao capital internacional que a Instrução 113 havia suprimido, tomando-se um dos elementos mais relevantes da argumentação dos setores conservadores contra o governo. Por outro lado, ela também simbolizou o questionamento da internacionalização brasileira, constituindo-se como uma das razões pela qual o Golpe de 64 não foi mero resultado da conspiração dos quartéis, mas, acima de tudo, dos interesses reais constituídos em parte pelo próprio capital internacional. Se assim não fosse, como explicar que uma das primeiras medidas tomadas pelo primeiro governo militar ao ser empossado, ainda no segundo semestre de 1964, tenha sido a alteração dos artigos mais polêmicos da Lei de Remessas de Lucro por meio da Lei 4.390” (CAMPOS, 2004, p.144).

⁵² Destas instrumentos financeiros criados na década de 1970, a Resolução nº 432 foi responsável por impulsionar a estatização (socialização) da dívida externa, no intuito de proteger os devedores em moeda estrangeira de dos possíveis aumentos de juros e das desvalorizações cambiais. Em outras palavras, a partir dessa Resolução “qualquer devedor ao exterior poderia, a qualquer tempo, transferir ao Banco Central, em caráter temporário ou definitivo, o remanescente de sua dívida nas condições contratadas, desde que nele depositasse os cruzeiros correspondentes ao principal da obrigação na data. Foi o sinal para a estatização crescente da dívida privada, a um custo em dólares para o Banco Central equivalente ao *spread* arbitrado pelo credor e aceito pelo devedor originais – não raro, matriz externa e subsidiária interna de um mesmo banco, ou vice-versa”. (TAVARES; ASSIS, 1985, p.70).

⁵³ “Até 1964 os fundos da dívida externa brasileira provinham principalmente de fontes de financiamento oficiais. Ainda que em 1969 seu peso já se havia reduzido relativamente pela metade dos recursos captados no exterior. Não obstante, a partir de 1970, ano em que se deu a primeira grande expansão da dívida externa brasileira, mais de 50% dela passou a ser financiada por fontes privadas”. (BAER, 1986, p. 73).

nesse aumento do endividamento externo brasileiro. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), composto por representantes do BNDE, BACEN e alguns ministérios, era o órgão estatal interno responsável por estimular as importações de máquinas e equipamentos, através da concessão de subsídios e isenções fiscais a empresas que apresentassem projetos industriais para essas atividades prioritárias, e, sobretudo, por avaliá-los (BONELLI; MALAN, 1976). Para aprovar tais projetos, o conselho definia alguns critérios de seletividade a serem observados, tais como: volume do investimento, tamanho do empreendimento, etc., que beneficiavam às empresas multinacionais detentoras da maior parte dos projetos de grande porte, com longo prazo de maturação.

De fato, a proposta inicial de Geisel para realizar as metas do II PND era a de manter o tripé que vinha desde o Plano de Metas, no qual a empresa estatal seria o personagem mais estratégico da economia brasileira, se instalando novamente em setores que o capital privado não tinha interesse de atuar naquela fase, mas que eram considerados essenciais para o desenvolvimento capitalista brasileiro, tais como: energia, transportes, comunicação, saúde, educação. Na medida em que essas empresas empurrassem para frente os projetos desses setores, “elas gerariam uma demanda de bens de capital que permitiriam à empresa privada nacional e estrangeira, investir, ampliando a produção interna de bens de capital” (LESSA, 1977, p.54). Enquanto isso, o desenvolvimento das áreas mais lucrativas, como a indústria de transformação ficaria inteiramente a cargo da iniciativa privada, como pode ser conferido abaixo:

1) Os setores de Infraestrutura Econômica, normalmente através de empresas governamentais, em Energia, Transportes e Comunicações, operando articuladamente com os Estados e Municípios. Nessas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado [atuaria] complementarmente, na forma que for definida. Todavia, as indústrias produtoras de equipamentos materiais para tais setores, pertencentes à Indústria de Transformação, não [eram] áreas de responsabilidade do Governo, e sim da iniciativa privada; 2) As áreas de Desenvolvimento Social, frequentemente em ação conjugada com a iniciativa privada: Educação, Saúde, Previdência Social (a Habitação [era] caso especial, pois a ação executiva [caberia], em geral, ao setor privado). Constituem campo de atuação próprios da área privada setores diretamente produtivos: Indústria de Transformação, Indústria de Construção, Agricultura e Pecuária, Comércio, Seguros, Sistema Financeiro (ressalvada a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais). Nesses setores, não apenas o Governo [confiava] seu desenvolvimento à iniciativa privada, como [procurava] provê-la das condições para um desenvolvimento satisfatório, através de incentivos fiscais, financeiros, políticas de preços e outros estímulos⁵⁴ (II PND, 1974, 48-49).

Dos novos programas e projetos previstos pelo II PND que seriam “liderados” pela empresa estatal, destacamos aqueles existentes no setor de insumos básicos, cuja execução

⁵⁴ Do total de investimentos públicos e privados estimados para as áreas abrangidas pelo II PND, 267 bilhões de Cruzeiros seriam direcionados à valorização de recursos humanos, 384 bilhões à integração social, 110 bilhões ao desenvolvimento social e urbano, 439 bilhões à Infraestrutura econômica, 255 bilhões às indústrias básicas, 105 bilhões à agropecuária, 165 bilhões a integração nacional e por fim, apenas 22 bilhões a área de desenvolvimento tecnológico e científico (II PND, 1974).

ficaria a cargo dos esquemas de participação acionária e de financiamento criados pelo BNDE e por outras entidades governamentais para garantir a associação das estatais brasileiras com empresas privadas, como estabelecia o documento oficial⁵⁵. Neste grupo, incluímos o Programa Petroquímico, o Plano Siderúrgico Nacional e os Planos Especiais para Fertilizantes Papel e Celulose, que abrangiam os projetos direcionados a exploração do minério de ferro – Carajás/Pará; de bauxita - Trombetas/Pará; cobre – Carajás/Bahia; fosfatados – Patos/Minas Gerais; Carvão e Piritas – Santa Catarina e Rio Grande do Sul; Sal – Nordeste, siderurgia - Itaquí/Maranhão, Tubarão/Espírito Santo - as usinas minerais Açominas e Mendes Junior. Além destes, havia a proposta de criar o II Polo Petroquímico da Bahia, o complexo cloroquímico – Maceió/Alagoas; complexo de exploração de potássio – Sergipe; exploração de nitrogenados – Norte Fluminense, fertilizantes – Minas Gerais, dentre outros projetos ligados a exploração do cimento, papel e celulose implantados no Nordeste, Sul da Bahia e Norte Capixaba (LESSA, 1977; VELOSO, 1978;).

Em todos esses projetos, a atuação das empresas estatais brasileiras - Insumos Básicos S.A (FIBASE), Petrobrás Química S.A (PETROQUISA), Siderúrgica Brasileira (SIDERBRAS) - e de suas subsidiárias servia unicamente para propagar a crença existente por parte do Estado de que, ao aumentar a sua participação na economia brasileira nesse e nos demais setores de infraestrutura, ele potencializaria o capital privado nacional, e, em seguida, teria condições futuras de submeter as empresas multinacionais aos desígnios nacionais (NONNEMBERG, 2003). Segundo o discurso oficial da época proferido pelo Presidente da República e enaltecido nas obras escritas pelos defensores do II PND⁵⁶, a política de incentivos governamentais praticada pelo Estado nessas empresas em curto prazo alteraria, num segundo momento, o estilo de desenvolvimento da economia brasileira, “dotando-a de uma estrutura industrial moderna e poderosa capaz de cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”⁵⁷ (II PND, 1974)

⁵⁵ “Através, primordialmente, de esforço conjugado do MIC, MME e BNDE, será dado amplo e imediato apoio a empreendimentos liderados pelo setor privado, que deverá ser o principal responsável pela área de insumos básicos. Sem embargo, não se permitirá a sistemática procrastinação, por longos anos, do uso de reservas conhecidas de certos minérios de alto interesse nacional, pela indefinição dos grupos interessados, procurando se, para cada projeto, a solução gerencial adequada, se for o caso através de associação entre empresas privadas e governamentais” (II PND, 1974, p. 39).

⁵⁶ Nesse grupo composto por economistas que defendiam a estratégia de desenvolvimento contida no II PND, tanto do ponto de vista da concepção, como de sua implementação e resultados, estão: Antônio Barros de Castro, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Veloso, Roberto Campos e Delfim Netto.

⁵⁷ Para Lessa (1998, p.150, grifos do autor), essa “sincronia dos investimentos” faria com que a “aeronave do desenvolvimento brasileiro” decolasse: “Esta articulação exigiria que houvesse espaço político-econômico para que, num golpe concentrado no tempo, fosse implantado um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e nova capacidade ampliada e diversificada na indústria nacional de bens de capital. Esse bloco interarticulado garantiria a demanda para a indústria de bens de capital e o suprimento de insumos básicos. A constituição dessas novas capacidades, significando uma descontinuidade, um salto pelo lado da oferta, cristalizaria um pacto entre esses dois setores. O peso e a necessidade da sustentação dinâmica desse pacto imporiam uma nova diretriz ao movimento ulterior da industrialização. E teríamos então instalado um novo Padrão. Assincronias e reduções das magnitudes dos projetos interarticulados implicam objetivamente a frustração do salto. Uma

Todavia, essa centralidade assumida, tanto pelo Estado, quanto pela empresa estatal na orientação da política econômica nacional, estava relacionada ao papel que, na prática, ambos desempenhariam novamente no suporte à acumulação do setor privado, como estava estabelecido na concepção teórica do II PND:

[...] deixar com a iniciativa privada a função de investir e produzir, com rentabilidade adequada. Só [haveria] projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, [demonstrasse] que não [poderia], ou não [desejaria], realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia) [...]. Ainda mais: mesmo que [tivessem] de assumir o comando de certos projetos, [procurariam] normalmente as empresas de Governo associar-se ao setor privado utilizador do insumo a produzir, e, sempre que possível, em oportunidade futura, [passariam] a iniciativa às mãos de empresários (II PND, 1974, p.38).

Em outras palavras, caberia ao Estado direcionar, de forma mais explícita, os investimentos realizados pelo setor privado nacional e internacional, seja pela demanda originada nas empresas estatais, principalmente por bens de capital, seja por meio dos incentivos concedidos a alguns setores industriais prioritários aos interesses privados. Era, portanto, uma forma seletiva de impulsionar o processo de industrialização brasileiro, articulando os investimentos públicos e privados. “E não apenas por esses dois fatores, mas, meio de ações destinadas a atrair, sobretudo, diretamente sócios estrangeiros para setores predeterminados” (NONNEMBERG, 2003, p.09).

3. A Execução do II PND

Para alcançar o êxito esperado pelas propostas do II PND, o Estado brasileiro precisava garantir que as suas relações estabelecidas com o capital privado nacional e internacional no período concernente ao Plano de Metas (1956- 1961) fossem reafirmadas, já que isso era uma condição prévia para a atração de investimentos estrangeiros não apenas para os setores de infraestrutura (transporte, energia, comunicação e etc.) e de insumos básicos, mas, sobretudo, para o setor de bens de capital, considerado o principal “gargalo” da economia brasileira a ser resolvido pela política desenvolvimentista de Geisel.

Daí advém à necessidade de compreendermos a atuação da empresa estatal enquanto instrumento interno de valorização desses capitais privados durante a execução do plano (RODRIGUES, 2017), assumindo funções cada vez mais específicas no modelo brasileiro de capitalismo industrial defendido pelo II PND.

analogia é útil para esta questão. Uma aeronave necessita uma potência de decolagem e uma velocidade mínima para sua sustentação em cruzeiro. Sem potência não decola e abaixo da velocidade estola”.

3.1. A Empresa Estatal

A proposta do II PND de ampliar as funções do Estado na produção de serviços e insumos básicos, considerados setores de baixa rentabilidade, estava ligada à necessidade de as empresas estatais prosseguirem gerando economias externas que beneficiassem às empresas privadas, principalmente as multinacionais, nas diferentes etapas do processo de execução das metas setoriais do plano (RODRIGUES, 2017)⁵⁸. Em 1974, por exemplo, “foram criadas as três irmãs – FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA – como companhias de investimento para assumirem participações acionárias minoritárias em projetos inscritos nas prioridades da Estratégia” (LESSA, 1998, p. 224).

As empresas estatais brasileiras nos setores de utilidades públicas e de indústria básica dessa época revelaram-se substitutas efetivas da propriedade privada. Criadas para desempenhar papéis no processo de crescimento que, por numerosas razões, as empresas privadas não podiam cumprir, as estatais alteraram o curso e o ritmo da industrialização no Brasil. (TREBAT, 1980, p. 843).

De acordo com Trebat (1980), a principal função assumida por essas empresas nessa fase era a criar novamente as condições que permitiam ao setor privado ampliar as suas operações na economia brasileira. E isso poderia ocorrer de formas distintas. A primeira e mais comum era resultante da demanda necessária por máquinas e equipamentos produzidos no setor de bens de capital que a realização dos projetos existentes nos setores liderados pela empresa estatal criava no decorrer desse processo (BAER, 1986). Essa demanda, por sua vez, estimulava a produção e a lucratividade desse setor, cujo desenvolvimento não estava sob o controle do Estado e sim da iniciativa privada.

Outra forma encontrada pelo Estado para continuar garantindo a apropriação privada foi influenciando no padrão de desenvolvimento capitalista, dando sustentabilidade institucional à associação dessas empresas estatais com o capital internacional e as privadas nacionais na formação das chamadas de *joint ventures* (CAMPOS, 2009). De acordo com Zoninson e Teixeira (1983), o estabelecimento das *joint ventures* internacionais nos países em desenvolvimento era explicada pelos mesmos fatores⁵⁹ que motivavam uma firma internacional a estabelecer subsidiárias no exterior. Em outras palavras, nas economias periféricas, como a brasileira, o capital das empresas multinacionais, mesmo sendo minoritário patrimonialmente, detinha mobilidade para impor a sua autonomia no processo de execução, de forma a criar um ambiente comum no qual qualquer firma, seja ela local ou internacional, tivesse que

⁵⁸ “Essa intervenção foi parte integrante de um padrão de desenvolvimento capitalista cujos constrangimentos mais importantes eram o caráter incipiente do setor privado nacional e os laços de dependência estrutural em relação ao centro capitalista mundial” (ABRANCHES, 1977, p. 8-9).

⁵⁹ Para maiores informações sobre esses fatores que beneficiavam a expansão das *joint ventures* nas economias periféricas, ver ZONINSEIN e TEIXEIRA (1983).

materializar em suas atividades a lógica organizacional do capital internacional (EVANS, 1980). As facilidades encontradas por essas empresas multinacionais no que refere ao acesso à produção local de insumos e aos sistemas de comercialização e distribuição, aliados às leis, práticas administrativas e subsídios criados pelas pelo Estado brasileiro para beneficiá-las (ZONINSON; TEIXEIRA, 1983), faziam com que esse processo de criação de novos setores produtivos e modernização das atividades já existentes permanecessem controlados pelo capital internacional.

Também se faz necessário ressaltarmos a funcionalidade dessas empresas estatais enquanto instrumento da política de endividamento externo do governo. Dada a baixa capacidade de autofinanciamento das estatais e dos limites à sua participação no mercado de ações e no mercado interno de crédito, estas empresas tinham a missão de captar um volume crescente de empréstimos em moeda estrangeira no mercado financeiro internacional para serem aplicados internamente conforme as prioridades impostas pelas empresas privadas. (CAVALCANTI, 1998).

Vejamos como a articulação dessas empresas com os interesses do grande capital internacional e do capital nacional - tripé do desenvolvimento –, possibilitou a realização de alguns projetos do II PND, conforme as prioridades do novo IDE. Para tal, partiremos dos setores de infraestrutura nos quais as estatais garantiram o fornecimento de bens e serviços necessários para que as empresas multinacionais realizassem esses projetos prioritários, para, em seguida, compreendermos o processo de desnacionalização do parque industrial brasileiro que se tentava “construir” nesse intervalo de tempo.

3.2. Os Setores de Infraestrutura: Energia e Transporte

O binômio formado pelos setores de transporte e energia assumia uma posição crucial nessa nova estratégia de internacionalização, visto que seria inviável atrair investimentos externos para os demais setores abrangidos pelo II PND sem que ocorressem alterações substanciais nestas áreas de infraestruturas. A construção de novas plantas industriais nas regiões mais estratégicas do país, bem como a integração das mesmas com as regiões mais periféricas, dependia de um redesenho da malha brasileira de transporte rodoviário, ferroviário, e hidroviário; do aumento da capacidade de geração de energia hidrelétrica, e, sobretudo da redução, dentro do setor de energia, da dependência em relação ao petróleo⁶⁰.

⁶⁰ Para manter o crescimento econômico brasileiro na faixa de 10% seria necessária uma política econômica que solucionasse primeiramente os problemas existentes nos setores de energia e transporte. “Em um país que importa mais de dois terço do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada) a política de energia passa a ser peça decisiva da estratégia nacional. O Brasil deve, no longo prazo, atender internamente ao essencial de suas necessidades de energia. Na etapa

A partir de 1973, o mundo do petróleo mudou e as nações produtoras agora ditam as regras. As coisas eram diferentes em 1961, quando o Relatório Link, recomendou que se pesquisasse fora do país; como teria sido melhor se a Petrobrás seguisse o conselho da ocasião. Indubitavelmente, teria conquistado uma posição de preferência nas negociações (a ENI da Itália já vinha desfrutando desse tratamento há anos), e o volume de sua produção seria hoje bem mais robusto (SMITH, 1976, p.201).

As metas existentes para esses setores estavam divididas conforme apresenta a tabela 9

Tabela 9
Metas previstas para os setores de Energia e Transportes (1974 – 1979)

Setores		1974	Previsto para 1979	Aumento previsto para o período (%)
Energia	Potência Instalada (milhões de kW)	17,6	28	59
	Consumo (bilhões de kW/h)	61	107	75
	Petróleo – Capacidade de refino (mil barris/dia)	1020	1650	62
Transporte	Rede Rodoviária Federal Pavimentada (mil km)	41,2	63	53
	Rede Rodoviária Federal não Pavimentada (mil km)	33,5	45,8	37
	Total da Frota de Navegação de Longo Curso (mil tpb)	4205	9438	124
	Total da Frota de Cabotagem (mil tpb)	612	967	58
	Petroleiros	1297	2280	75
	Graneleiros	783	2089	167

Fonte: II PND (1974)

De acordo com a tabela, as medidas adotadas pelo Estado brasileiro para o setor energético se concentraram em fomentar a exploração de novas fontes de energia pela intensificação da pesquisa e da prospecção de petróleo. Essa opção nos revela como Ernesto Geisel fez da primeira crise do petróleo (1973) uma justificativa para a proclamação de outros projetos direcionados não apenas a esse setor, mas também ao setor de transportes e industrial⁶¹ (LESSA, 1977).

dos próximos cinco anos, o País realizará grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia. Será executado programa maciço de prospecção e produção (Cr\$ 26 bilhões no mínimo, no quinquênio, dentro de um investimento total em petróleo — exclusive Petroquímica — de pelo menos Cr\$ 56 bilhões), com redução do prazo de início de produção, após a descoberta do campo. (II PND, 1974, p.17).

⁶¹ A política de energia do II PND foi aberta “em um compósito de orientação específica que cobre programas de aumento interno de combustíveis (prospecção e produção de petróleo; desenvolvimento do programa de xisto; ampliação do programa de geração e distribuição de hidro eletricidade ; exploração de carvão; Proálcool ; Programa Nuclear), passando por medidas orientadas à modificação da estrutura de consumo de combustíveis (eletrificação ferroviária; deslocamento do transporte de grandes massas para os Sistemas ferro-hidroviários; Programas de Transportes Coletivos; incentivo ao uso de carvão em processos industriais [...] Esse compósito de orientações visaria desde a alterações imediatas até a preparação a longo prazo da economia para um futuro “ciclo” energético onde avulta, por seu significado, o Programa Nuclear (que prevê a prospecção, o beneficiamento dos minérios nucleares, a absorção das tecnologias de enriquecimento de urânio e a construção de centrais termonucleares” (LESSA, 1998, p.22).

Para o alcance das metas propostas na política de energia do II PND, a Petrobrás rompeu com o monopólio estatal definido pela Lei 2.004/54, criando uma subsidiária para negociar e executar os contratos de risco de exploração no Brasil e em países estrangeiros, a Petrobrás Internacional – Braspetro⁶². Esses contratos estabeleciam vantagens para os sócios estrangeiros desde a oferta de serviços através de associação, até a formação de *joint-ventures*, tal como ocorreu no setor.

Pelos contratos, a Petrobrás ou Braspetro atua em parceria com vários dos “trustes”, com outros consórcios estrangeiros, ou com companhias de petróleo nacionais, e receberá no máximo apenas parte do petróleo produzido por suas descobertas; realmente, no Iraque, a Braspetro/Intebrás tem direito apenas a “comprar”, a “preços favoráveis”, parte do petróleo que venha a descobrir (enquanto pagará à Iraq National Oil Company um “bônus” durante dez anos) (SMITH, 1976, p.199).

“A verdade é que o contrato de risco abriu precedente à instalação dos principais oligopólios internacionais no setor petrolífero, permitindo um avanço do capital internacional sobre a economia brasileira” (CAMPOS, 2009, p. 151). No final de 1976, a Petrobrás e a Braspetro já havia assinado uma série desses contratos com trustes internacionais oriundos de países, como: Colômbia, Iraque, Egito, Irã, Madagascar, Argélia e Líbia, os quais concentraram os seus esforços na perfuração e produção das plataformas continentais nas áreas de Campos (Rio de Janeiro), Uberana (Rio Grande do Norte), Sergipe e Alagoas. De acordo com Tamer (1980), ao longo da década de 1970 grandes grupos estrangeiros em regime de contrato de risco controlavam a exploração do petróleo, tais como: *Agip, Allied Chemical Corporation, BP, Cities Service Company, Ensearch Exploration Inc., Exxon, Hispânica de Petróleos S.A. (Hispanoil), Hudson’s Bay Oil and Gas Company Ltd., Marathon, Norcen Energy Resources Ltd., Occidental Petroleum Corporation, Ocean Drilling & Exploration Company, Pennzoil, Shell, Société National Elf aquitaine, Standard Oil e Union*.

Devido a essa internacionalização na área petrolífera, o índice de produção de petróleo brasileiro subiu para 10,5% nos primeiros meses do ano de 1976. Todavia, essa quantidade era insuficiente para atender a demanda nacional por essa matéria-prima, sendo necessário que o Brasil o importasse de fontes estrangeiras pagando um alto preço⁶³. Isso tinha um respaldo direto no preço interno do barril, o qual se elevou de US\$ 13,60 em 1978 para US\$ 30,03 em 1979. Por isso quando ocorreu o segundo choque do petróleo (1979) o Brasil já importava 87% do que consumia deste recurso (BAER, 1993).

⁶² Posteriormente essa subsidiária da Petrobrás mudou o nome para Interbrás e passou a assumir o papel de uma *trading Company* Internacional no estilo japonês.

⁶³ “O Brasil teve de gastar US\$ 3,5 bilhões - em dólares - com importações de petróleo em 1975. Isto significa que tiveram de ser pagos diariamente US\$ 10 milhões em divisas estrangeiras pelo petróleo importado - o total foi de 30,5 por cento de todas as moedas fortes que o Brasil ganhou em 1975. Em 1976, o gasto deverá chegar a US\$ 4 bilhões, que poderão constituir tanto como 40 por cento da importação total do valor” (SMITH, 1976, p. 201).

No que diz respeito ao aumento da capacidade interna de produção de energia elétrica, destacamos aqui a construção da Usina Hidroelétrica Itaipu, como o resultado de uma aliança estratégica entre os Estados paraguaio e português e algumas empresas privadas nacionais e multinacionais na realização de um projeto apoiado no aumento endividamento externo brasileiro, via importações e empréstimos externos. Orçado inicialmente em U\$\$ 4 bilhões de dólares, as dimensões dessa usina abrangiam a Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del'Este, no sul do Paraguai, até Guaíra e Salto del Guairá, no Norte deste país⁶⁴. Para realização desse empreendimento, no início de 1970 foi assinado o Convênio de Cooperação entre as Centrais Elétricas Brasileiras S.A (ELETROBRAS) - Chesf, Furnas, Eletrosul e Eletronorte - e a Administración Nacional de Eletricidad (ANDE) do Paraguai. Para o Paraguai, essa parceria foi o meio de “desenvolver programas de integração com o país vizinho dentro da política dos corredores de exportação” (SILVA, 2006, p. 98).

Em consonância a isto, em 26 de abril de 1973, Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu⁶⁵, que estabeleceu as normas e diretrizes a serem seguidas por esses países para o aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná. No referido tratado foi definido a criação da Itaipu Binacional, uma empresa surgida da vontade desses dois Estados (Brasil e Paraguai), incumbida de coordenar e supervisionar a construção da hidrelétrica, que se protegeu “sob a lei de segurança nacional, com legislação específica e foi diretamente subordinada ao governo federal” (ANDERSEN, 2009, p. 8). Isto é, tratava-se de um organismo internacional, sob a forma de uma empresa estatal com um direito de propriedade exercido em comum pelos dois Estados soberanos (MIRANDA, 2008).

As obras foram iniciadas pela binacional ainda em 1975, utilizando de recursos provenientes da abertura de uma linha de crédito da Eletrobrás no valor de 3,5 bilhões de dólares, aliados a atuação de quatro consórcios. Os consórcios Unicon (brasileiro) e Conempa (paraguaio) formados por grandes grupos privados existentes nesses países ficaram responsáveis pela parte da construção civil, enquanto as obras de montagem e eletromecânica foram executadas pelos consórcios Itamon (brasileiro) e *Consórcio de Ingeniería Electromecánica S.A* (paraguaio). Esses consórcios⁶⁶ eram compostos por algumas estatais e

⁶⁴ Se não bastassem os números, “a importância desta obra é tão considerada pelos técnicos que a Popular Mechanics classificou Itaipu como uma das Sete Maravilhas do Mundo Moderno, junto com o Eurotúnel, o Controle das Marés na Holanda, o Empire State, a Torre da Canadian National, a Golden Gate e o Canal do Panamá. Em grandiosidade, o Lago de Itaipu não fica atrás, com um volume d’água seis vezes o da Baía da Guanabara, é, junto com a Muralha da China, uma das obras do homem que pode ser vista da lua” (MIRANDA, 2008, p.03).

⁶⁵ Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/dlg1973023_IATIPU.pdf

⁶⁶ Vejamos as empresas integrantes destes consórcios: Unicon: Cetenco Engenharia Ltda.; CBPO – Cia. Brasileira de Pavimentos e Obras; Camargo Corrêa; Andrade Gutierrez; e Mendes Júnior. Conempa: A Barrail Hermanos; Cia. General de Construcciones; ECCA S.A.; Ing. Civil Hermanos Bauman; Ecomipa – Emp. Const. Min. Paraguaya; e Jimenez Gaona & Lima. Itamon: A. Araújo S.A. – Engenharia e Montagem; Empresa Brasileira de Engenharia S.A. – EBE; Montreal Engenharia

outras empresas privadas brasileiras e internacionais que se instalaram aqui para concluir as obras dentro do prazo.

No final da década de 1970, com o agravamento da situação econômica do Brasil, a Eletrobrás teve que recorrer a empréstimos externos de curto prazo de bancos estrangeiros, tais como: Deutsche Bank, Morgan International e Citibank, tendo que pagar altas taxas de juros pelos mesmos⁶⁷ (CAUBET, 1989). Essa obrigação da Eletrobrás, somada as despesas diretas do empreendimento com obras civis, importação de equipamentos, engenharia, supervisão e etc., fizeram com que os custos do Projeto Itaipu Binacional crescessem de forma rápida ao longo desse período, como mostra a tabela 10.

Tabela 10
Evolução dos Custos do Projeto Itaipu Binacional (em 10³ US\$)

Ano	Custos diretos (em 10 ³ US\$)	Juros durante a construção (em 10 ³ US\$)	Custos totais (em 10 ³ US\$)
1974	2.869.266	1.373.794	4.243.060
1976	3.872.350	1.979.300	5.851.650
1978	5.934.000	2.788.400	8.722.400
1980	8.010.350	4.692.150	12.702.500
1982	9.297.720	5.995.180	15.292.900

Fonte: Dados obtidos no site institucional da Itaipu Binacional já citado

Do total desses custos gerados pela construção da Itaipu Binacional apresentados na tabela acima, o pagamento desses juros da dívida externa contraída externamente pela Eletrobrás incidiu sobre o Estado brasileiro, que também “foi obrigado a comprar a energia de Itaipu, mesmo quando não havia demanda, com preço estipulado pelo Tratado, superior ao praticado pelo mercado” (CAUBET, 1989, p.261). Ademais, o Estado brasileiro teve que pagar ao Estado paraguaio *royalties* por ter cedido a outra parte de energia necessária para a realização dos projetos de Itaipu.

Esses royalties foram pagos através de dólares dos Estados Unidos da América, referente ao seu padrão de peso e título em ouro, na época, sendo previsto também que este valor poderá ser substituído no caso em que a mencionada moeda deixar de ter referida sua paridade oficial em relação ao ouro (MIRANDA, 2008, p.19).

S.A.; Sade – Sul Americana de Engenharia S.A.; Sertep – Engenharia e Montagem S.A.; Techint – Companhia Técnica Internacional; Tenenge – Técnica Nacional de Engenharia S.A.; e Ultratec Engenharia S.A. CIE – Consórcio de Ingeniería Electromecánica S.A.: AG Brown Boveri & Cie; Alstom Atlantique; Bardella S.A. Indústrias Mecânicas; BSI – Indústrias Mecânicas S.A.; Brown Boveri & Cie. AG; Indústria Elétrica Brown Boveri S.A.; J.M. Voith GmbH; Mecânica Pesada S.A.; Neyrpic; Siemens Aktiengesellschaft; Siemens S.A.; e Voith S.A. Máquinas e Equipamentos. Essas informações estão disponíveis em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/perguntas-frequentes>. Acessado em 23/01/2018.

⁶⁷ No Tratado de Itaipu ficou determinado, em comum acordo entre as partes, que as garantias aos empréstimos internacionais contraídos para a execução das obras de Itaipu fossem dadas pela Eletrobrás, de forma que as consequências disso fossem assumidas pelo Estado brasileiro.

Na área de energia nuclear, em novembro de 1975 foi assinado o Acordo Nuclear Brasil – Alemanha, o qual determinava a transferência integral da tecnologia atômica da empresa alemã *Kraftwerk Union* (KWU), de forma a dotar o Brasil de uma autonomia em todo o ciclo de tecnologia nuclear, incluindo o enriquecimento do urânio e o reprocessamento do combustível. Após tomar conhecimento disso, o governo norte-americano, temendo que esse acordo atrapalhasse os seus interesses comerciais e estratégicos, convenceu o governo alemão a inserir rígidos controles na transferência da tecnologia nuclear para o Brasil e a intervir internamente na realização dos projetos direcionados a construção de usinas termonucleares no Brasil (WROBEL, 1986). Com isso, a produção de energia nuclear no Brasil prevalecia controlada pela tecnologia alemã e refém do “consentimento” norte-americano.

No que tange aos transportes, a realização dos projetos de ampliação da malha rodoviária brasileira (Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Belém-Brasília, etc) prosseguiram encontrando problemas para a liquidação das faturas do DNER e dos Departamentos de Estradas e Rodagens (DERs) estadual (LESSA, 1998). No que refere à ampliação da malha ferroviária, Geisel criou o Programa de Desenvolvimento Ferroviário, definindo o investimento de Cr\$ 30,5 bilhões para a conclusão do mesmo. Entretanto, em razão do elevado custo das obras e da baixa produtividade do setor que já entrava em decadência, a Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) não conseguiu atrair novas investimentos privados internos e externos para o setor (BARAT, 1978). Esses impasses impediram que o desenvolvimento do sistema ferroviário nacional ocorresse, de fato, mantendo o setor rodoviário como principal beneficiário da intervenção estatal.

Para o programa naval inscrito no II PND foi elaborado em 1976 o Plano de Construção Naval, que previa investimento na ordem de 3,3 bilhões de dólares, contratando 5.300.000 TPB, e concluir 1.300.00 TPB já contratados no plano anterior, também para atender aos mercados interno e externo. “O objetivo era fazer do Brasil uma potência mundial na construção naval, ao lado do Japão e da Coreia do Sul, ampliando as exportações de manufaturados” (FILHO, 2014, p. 04). Para tanto, o estado brasileiro permitiu que os grupos estrangeiros Ishikawajima Brasil Estaleiros S.A (ISHIBRAS) e Verolme, já instalados aqui desde o Plano de Metas, continuassem a executar a maior parte dos projetos do setor, mas, devido ao esgotamento dos padrões de financiamento, esses empreendimentos começaram a operar com capacidade ociosa, enquanto outros foram cancelados.

3.3. O Setor Industrial

3.3.1. As indústrias de base

No setor industrial, a estratégia de diversificação produtiva proposta por Geisel se organizava em torno de dois objetivos contraditórios. Por um lado, buscava viabilizar o desenvolvimento da indústria brasileira por meio da ativa participação do setor privado internacional na realização dos projetos existentes; por outro, assegurar à empresa nacional papel importante na estrutura industrial que se desejava consolidar no País (II PND, 1974). Para tanto, o Estado brasileiro priorizou a implantação de um conjunto de projetos orientados a ampliar a produção da indústria de insumos básicos, como apresenta a tabela 11.

Tabela 11
Metas Propostas para a Indústria de Insumos Básicos (1974 –1979)

Setores	Ramo	1974	Previsto para 1979	Aumento previsto para o período (%)
Siderurgia e Metalúrgica (Capacidade Instalada, em mil t)	Aço em lingotes	8600	22300	159
	Laminados Planos e Perfis Pesados	4100	13100	220
	Laminados Não-Planos e Aços Especiais	4600	8300	80
	Alumínio	120	190	58
	Cobre	10	60	500
	Zinco	33	58	76
Química (Capacidade Instalada, em mil t)	Ácido Sulfúrico	986	3388	244
	Soda Caústica e Barrilha (em Na ₂ O)	273	700	156
	Cloro	212	593	179
	Amônia	268	577	115
	Fertilizantes (NPK)	585	1199	105
	Detergentes (em DDB)	27	75	178
Bens Intermediários Não-Metálicos (Capacidade Instalada, em mil t)	Cimento	17130	26190	53
	Celulose	1547	2860	85
	Papel	2267	2900	28
Mineração (Capacidade Instalada, em mil t)	Produção de Minério de Ferro (milhões t)	60	138	130
	Exportações de Minério de Ferro (milhões t)	44	98	123

Fonte: II PND (1974)

Essa grande quantidade de metas conferidas ao setor era explicada, sobretudo, pela articulação que as indústrias siderúrgicas, metalúrgicas, químicas, mineração etc., mantinham com as empresas multinacionais produtoras de bens de capital por meio da demanda, como já afirmado anteriormente (BAER, 1986). O fato é que a execução dos empreendimentos existentes nas primeiras indústrias dependia do uso de máquinas e equipamentos pertencentes às últimas, as quais detinham o controle dessas tecnologias. Para essas empresas, era mais lucrativo empregar uma tecnologia desenvolvida e produzida no centro do que em um país subdesenvolvido, como o Brasil, pois “o custo adicional do uso de tecnologia num mercado novo é desprezível, se comparado ao custo de desenvolver inicialmente essa tecnologia” (EVANS, 1980, p. 46).

Na indústria de insumos básicos os maiores empreendimentos concretizados foram produto da aliança societária das empresas estatais brasileiras – SIDERBRAS, FIBASE e PETROQUISA etc – e de suas subsidiárias, com empresas privadas nacionais e multinacionais japonesas e europeias. Na indústria siderúrgica, por exemplo, em julho de 1974 o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) aprovou as diretrizes relativas à implantação do Plano Siderúrgico Nacional (PSN) orientado a ampliar as três grandes usinas nacionais – Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) Cosipa e Usiminas - e construir duas novas grandes usinas: Itaquí, no Maranhão, e Tubarão, no Espírito Santo (LESSA, 1998). Esses dois últimos projetos foram realizados a partir de 1976 pela Cia. Nipo-Brasileira de Pelotização, uma *joint venture* formada pela associação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), uma subsidiária da SIDERBRAS, com multinacionais japonesas produtoras de aço, tais como: Nippon Steel Co. e Kawasaki.

A participação acionária dessas empresas na execução desses projetos do setor siderúrgico brasileiro integrava um novo ciclo de investimentos diretos japoneses no Brasil, o qual não ocorreu apenas por meio do investimento de capital de risco (TORRES FILHO, 1990). O país passou também a fornecer capital de investimento e tecnologia siderúrgica, a qual foi incorporada internamente pelos técnicos brasileiros.

Para um país, como o Brasil, que dispõe de excelentes e volumosos depósitos de minérios de ferro, que aproveita os cargueiros que transportam o minério exportado para importar carvão, cuja poupança não chega às necessidades de financiar um ambicioso plano siderúrgico e que ainda precisa importar tecnologia, a solução de multinacionais no modelo da usina de Tubarão é altamente indicada. Por seu turno em termos mais modestos, o Brasil está também estudando uma multinacional siderúrgica com o Paraguai e talvez uma com a Bolívia (CANTANHEDE, 1976, p.113).

O modelo de gestão aplicado pelos técnicos japoneses desde a montagem desses dois empreendimentos não se restringiu apenas aos do PSN, sendo posteriormente incorporado pelos técnicos brasileiros em outros projetos do setor metalúrgico, químico, elétrico, material pesado etc. (TORRES FILHO, 1990). Assim, o desenvolvimento setorial brasileiro continuava

a reproduzir internamente o chamado *know-how* japonês, bem como suas técnicas e conhecimento.

Na indústria metalúrgica, a expansão da oferta dos insumos requeria a construção de novas usinas e reservas. Para aumentar a produção de alumínio, por exemplo, o II PND depositou suas esperanças no complexo Alunorte – Albrás, cuja construção dependia das negociações entre as multinacionais japonesas - Light Metal Association, Mitsui Aluminium, Showa e a Nippon Light Metal - com a CVRD (LESSA, 1998). Entretanto, por conta da diversificação de interesses existentes nos dois lados das negociações para a formação da *joint venture* Alumínio Brasileiro Ltda a meta foi reduzida à metade e a conclusão desse projeto ficou prevista para 1985, extrapolando o prazo estabelecido pelo Presidente (EVANS, 1980).

Em relação à produção de cobre, a construção do complexo metalúrgico da Caraíba Metais/Bahia, considerado o empreendimento mais significativo da época, estava inicialmente nas mãos do Grupo Pignatari⁶⁸, mas foi transferido posteriormente para a carteira da recém-criada FIBASE/BNDE⁶⁹. Sob o comando da FIBASE, a realização desse projeto custou aproximadamente U\$\$ 600 milhões, incluindo os recursos aplicados na construção de outro complexo metalúrgico, o de Camaquã no Rio Grande do Sul. Uma parcela expressiva desta quantia foi adquirida sob a forma de empréstimos externos, com taxas de juros flutuantes acompanhando a variação da taxa de juros negociada no London Interbank Offered Rate (LIBOR) (BNDES, 1986).

Na indústria química, as *joint ventures* criadas, tinham a PETROQUISA e a PETROBRÁS associadas aos capitais norte-americanos, japoneses e europeus (CAMPOS, 2009). Em potássicos, o Grupo Lume Financiliar, formado por um grupo de sócios estrangeiros do setor imobiliário ganhou a disputa com a Companhia de Pesquisa Recursos Mineral (CPRM) pela direito a pesquisa e lavra das substancias minerais brasileiras, passando a ser dono de 50% das reservas de potássio de Carmópolis, uma das regiões que mais o produziam no Brasil. Em 1976, o grupo admitiu ampliar a participação da PETROQUISA nas decisões referentes ao setor, contudo se recusou a vender as suas ações, avaliadas em U\$\$ 1, 3 bilhão, continuando a investir no setor na década seguinte (LESSA, 1998).

Na área de nitrogenados, a construção e ampliação do Polo Petroquímico de Camaçari e de outros projetos em implantação em Araucária (Paraná) e Laranjeiras (Sergipe)

⁶⁸ O Grupo Pignatari era composto por empresários brasileiros que controlavam a exploração do cobre até meados da década de 1970, criando uma série de unidades produtivas de metalurgia em todo país.

⁶⁹ Essa transferência era explicada pela irredutibilidade do Grupo Pignatari na negociação com vários grupos estrangeiros, como o Kaiser Aluminum, que se interessou em participar da iniciativa, mas foi vetado. Por conta desse insucesso, em 1974, o projeto foi estatizado, de modo que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assumiu a jazida de seu prosseguimento ao programa de exploração de instalação de sua unidade metalúrgica (BNDES, 1986).

seria, num primeiro momento, uma tarefa da PETROBRÁS (OLIVEIRA, 2004). Mas, por conta das dificuldades relacionadas à obtenção de recursos externos e da falta de experiência dessa estatal com o uso das tecnologias necessárias, ela optou por convidar petroquímicas japonesas (Mitsubishi, Sumitomo, Nisho – Iwai) que aceitaram entrar como sócio minoritário nesse projeto, se associando aos capitais privados internos de empresas, como a Camargo Corrêa⁷⁰. Em seguida, “alguns grandes grupos licenciadores europeus e norte-americanos (Shell, Dupont, dentre outros) entenderam que o modelo a três lhes daria a possibilidade de entrarem no país e ingressaram no setor” (SCHUTTE, 2004, p. 107).

Na indústria de fertilizantes fosfatados, a exploração das grandes reservas minerais descobertos pela CPRM esteve sob o controle da própria CPRM, das subsidiárias da CVRD e de outros grupos privados, os quais detinham 40% do capital investido, como o grupo Argentino Bunge & Borne⁷¹. No que se refere à indústria farmacêutica, o Estado brasileiro não possuía até o início da década de 1970 nenhum controle significativo sobre os recursos naturais e as tecnologias necessárias para aumentar a produção dos medicamentos, tendo que importá-los de outros países para atender as necessidades da população⁷². Diante disso, permitiu que grupos privados internacionais, tais como: F. Hoffman - La Roche Co. (Suíça), Cia. Ind. Produtora de Antibióticos (Portugal) penetrassem na indústria brasileira com apoio da FIBASE, formando as duas *joint ventures*: Alagoas Matérias-Primas e Farmacêuticos e Cia. Brasileira de Antibióticos, responsáveis pela maior parte da produção da indústria no período e na década posterior. Essas empresas patrocinaram a construção de laboratórios e outros centros direcionados a realizar novas pesquisas no Brasil.

Na indústria de bens intermediários, especificamente no que se refere a produção de papel e celulose, em dezembro de 1974 o Conselho de Desenvolvimento Econômico estabeleceu as metas do Programa Nacional de Papel e Celulose, cuja realização caberia a Japan – *Brazil Pulp Resources Development*, uma *joint venture* formada pela associação da CVRD com o capital japonês e norte-americano (EVANS, 1980). Todavia, devido à iminência de cortes do BNDE, aliados à alta dos preços dos equipamentos importados a serem utilizados,

⁷⁰ De acordo com Oliveira (2004), o resultado dessa aliança societária na indústria química brasileira foi a formação da CPC - Cia. Petroquímica de Camaçari, uma *joint venture* que integra o Polo Industrial de Camaçari, localizado no município de Camaçari se estendendo até Dias d'Ávila, no estado da Bahia, no Brasil.

⁷¹ Esse grupo é considerado o terceiro maior conglomerado da América Latina e uma das cinco principais empresas do planeta que processam alimentos e comercializam grãos.

⁷² Em 1971, o Estado criou a Central de Medicamentos (CEME) para preencher o que era considerado como uma lacuna na assistência médica pública, porém, a base produtiva dessa estatal nem se comparava com as poderosas multinacionais que dominavam a indústria farmacêutica. “A distancia entre a CEME e as principais multinacionais era ainda maior em termos de sofisticação tecnológica. Os remédios produzidos nos seus laboratórios não incluíam os mais novos e avançados antibióticos, esteroides ou hormônios. Dos milhares de produtos farmacêuticos existentes no comércio, o momento terapêutico da DEME incluía apenas 80” (EVANS, 1980, p.221).

os projetos desse setor foram rapidamente cancelados e só voltaram a serem executados na década de 1980.

Para a indústria de mineração existia um projeto de exploração do minério de ferro da Serra dos Carajás, o qual exigia uma vultosa quantidade de investimentos externos para entrar em execução (CANTANHEDE, 1976). Estes, de antemão, seriam obtidos com a grande empresa norte-americana, U.S. Steel, que, para se associar a CVRD, se dispôs a aceitar uma posição minoritária nesse empreendimento, exigindo em troca disso o poder de veto nas negociações do conselho diretor (EVANS, 1980). Contudo, a CVRD, temendo perder sua “autonomia” no fórum de negociações, recusou a participação da empresa e optou por contrair novos empréstimos junto ao Banco Mundial, fazendo com que a dívida externa do setor público brasileiro aumentasse impulsionada por essa indústria. O resultado obtido pela indústria de insumos básicos nesse período em que as *joint ventures* promoveram a execução de grande parte de suas metas seguindo as prioridades do novo IDE pode ser conferido na tabela a seguir:

Tabela 12
Coefficientes da Indústria de insumos básicos 1970 - 1980 (dados em Cr\$ milhões de 1970)

Ano	Produto Industrial	Exportações	Importações
1970	95.513	2.459	11.869
1971	106.87	2.790	15.631
1972	121.77	3.887	19.109
1973	141.93	4.023	22.812
1974	153.01	4.046	32.104
1975	158.83	4.484	28.822
1976	179.37	4.658	25.594
1977	184.62	5.768	22.730
1978	197.80	7.404	24.048
1979	210.98	8.340	26.213
1980	227.03	10.206	28.377

Fonte : Bonelli e Malan (1976) *apud* Serra (1998).

Com base na tabela acima, notamos que, ao mudarem sua estratégia de acumulação e direcionarem os seus investimentos para a indústria brasileira de insumos básicos, formando as *joint ventures*, as empresas multinacionais possibilitaram esse aumento na produção da mesma e, conseqüentemente, das exportações brasileiras no setor no período 1970 – 1980. Essa ampliação da capacidade produtiva dessa indústria, porém, se deu, sobretudo, à custa de uma rápida elevação na pauta de importações brasileiras, o que gerava conseqüentemente pressões indesejáveis no balanço de pagamentos e na taxa de inflação da economia brasileira (BONELLI; MALAN, 1976). Com a instalação das empresas multinacionais nessas atividades ligadas ao mercado interno “os desequilíbrios do balanço de pagamentos tornaram-se estruturais e mais acentuados, de forma que os saldos da balança comercial não eram mais, em regra, suficientes para equalizar esses desequilíbrios” (RODRIGUES, 2017, p. 56).

3.3.2. A indústria de bens de capital

A consolidação da indústria de bens de capital constituía um “componente crítico para a mudança do padrão de industrialização brasileiro” ⁷³ (LESSA, 1998, p. 121). Isto é, construir na economia brasileira uma indústria doméstica de máquinas e equipamentos mais complexa, diversificada e de maior nível tecnológico era considerada a principal lacuna que a política industrial do II PND se propunha a fechar (BONELLI; MALAN, 1976). Para tanto, o II PND estabeleceu algumas metas direcionadas ao setor, ambas apresentadas na tabela 13.

Tabela 13
Metas Propostas para a Indústria de Bens de Capital (1974 – 1979)

Ramo	1974	Previsto para 1979	Aumento previsto para o período (%)
Maquinaria Mecânica e Elétrica (mil t)	898	1603	79
Tratores (mil unidades)	44	84	91
Construção Naval (mil TPB)	410	1140	178
Material Ferroviário (mil t)	122	214	75

Fonte: II PND (1974)

“De saída, o presente desafio esbarrava na incapacidade estatal de articular diversos interesses de blocos de capitais em torno dessas metas” (CAMPOS, 2009, p. 88). Em maio de 1974 foi constituída a Mecânica Brasileira S.A - EMBRAMEC, uma estatal criada para controlar a realização dos empreendimentos do setor, ampliando a capacidade das empresas privadas nacionais na contratação de financiamentos externos (LESSA, 1977). Porém, a sua atuação como um instrumento de capitalização específico para o setor de bens de capital se chocou nas relutâncias dos empresários proprietários dessas empresas do setor no que tange o acesso às tecnologias necessárias.

A solução encontrada pelo Estado para garantir à indústria de bens de capital um nível de investimentos capaz de atender as encomendas internas sem romper com os prazos estabelecidos no cronograma do II PND foi agir de igual forma à indústria de insumos básicos. Ou seja, permitir que empresas multinacionais detentoras dessas tecnologias se instalassem no país de forma associada à EMBRAMEC e a essas empresas privadas, formando *joint ventures*,

⁷³ Nesse sentido, Geisel enaltecia a sua preocupação em realizar nesse setor uma política econômica diferente da anterior: “No setor de Bens de Capital, particularmente quanto a equipamentos não seriados, a preocupação fundamental é no sentido de inverter a tendência, que se vinha observando, a que o comprador se colocasse na posição de procurar importar o máximo, pelas desvantagens que a compra de equipamento nacional oferecia. Em grande medida, tal tendência já se inverteu, com as medidas adotadas pelo atual Governo, em complementação aos mecanismos de ordem fiscal e financeira montados pelo Governo anterior. O sistema de apoio, a ser completado, compreende a expansão do financiamento de longo prazo, a adaptação do sistema fiscal, a prioridade nas compras de órgãos e empresas de Governo e a ajuda especial para a participação nos projetos de maior importância do setor público” (II PND, p.38).

para atuarem na execução desses projetos⁷⁴. Essas empresas multinacionais, por controlarem a produção de máquinas e equipamentos essenciais para a construção de novas plantas produtivas, encontrariam nesse setor novas oportunidades de conseguir retornos sobre os seus ativos administrativos e tecnológicos, considerados os principais pilares de sua acumulação (BARANSON, 1980). Ao recorrer ao *know-how* dessas empresas por meio do controle de transferência tecnológica e ao incentivo a construção das bases do P&D no setor, por meio da política de longo prazo ao fomento da ciência aplicada, estariam superadas as principais debilidades que impediam o desenvolvimento do setor (CAMPOS, 2009).

Nesse processo, a atuação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), criado no início da década de 1970 em substituição ao antigo Departamento da Propriedade Industrial (DPI), cumpriria um importante papel nessa política de transferência tecnológica, de modo as suas principais atribuições seriam as de “executar a legislação que regulava a propriedade industrial (marcas e patentes), impulsionar a transferência de tecnologia, além de fiscalizar tratados, acordos e convênios sobre propriedade Industrial” (CAMPOS, 2009, p. 164). Enquanto isso, o CDI se prestaria em incentivar as importações de máquinas e equipamentos no Brasil de acordo com as constantes encomendas realizadas pelas empresas multinacionais (MARTINS, 1985). Assim, à medida que os projetos do setor fossem realizados, ocorreria uma piora no balanço de pagamentos brasileiro. Ou seja, “a substituição de importações do setor de bens de capital só poderia ocorrer ao custo de maiores importações, logo, de maior vulnerabilidade externa” (FISHLOW, 1986, p. 522).

Apesar do esforço do Estado no sentido de promover à formação de *joints ventures* com empresas estrangeiras, garantindo ao sócio nacional participação majoritária nos empreendimentos, a indústria de bens de capital não decolou, de fato. (ZONINSON; TEIXEIRA, 1983). Ainda assim, durante o primeiro ano em que o II PND esteve em exercício uma parte dos projetos do setor de bens de capital pôde ser concluída, de modo que a produção corrente da indústria apresentou um crescimento superior a 10% a.a. A partir de 1976, a realidade da crise internacional ganhou contornos mais nítidos na política econômica brasileira⁷⁵, impactando diretamente no crescimento da produção doméstica. Em virtude disso, a execução dos projetos ainda existentes no setor de bens de capital passou a depender cada vez

⁷⁴ Nesses empreendimentos “a EMBRAMEC assumiria participações acionárias minoritárias” (LESSA, 1998, p.119).

⁷⁵ Suas consequências, desestabilizadoras da política econômica, foram: as exportações perderam dinamismo, o hiato de recursos manteve-se prolongadamente em um elevado patamar (intensificando o grau de endividamento externo, agora *cum* deterioração dos indicadores de solvabilidade), as reservas internacionais continuaram em queda (a ponto de acender um “sinal vermelho”) e, não menos importante, os fluxos de IED, embora recordes históricos, ficaram aquém do necessário para permitir a materialização das metas ambiciosas de investimento (um caso exemplar, e não único, foi o atraso na execução, ainda assim parcial, do programa siderúrgico, à medida em que os sócios buscados no exterior reavaliavam suas decisões à luz de uma conjuntura de crônico excesso de capacidade no plano mundial) (MACARINI, 2011, p.50).

mais das importações realizadas pelas empresas estatais, que, em meio a essas consequências, se comprometeu a adquirir de fornecedores externos não apenas máquinas e equipamentos, mas também créditos combinados (*supplier's credits*) para a compra de outros bens, gerando um descontentamento na indústria nacional (MANTEGA, 1979),

As poucas empresas privadas que tinham apostado no II PND e ampliado as suas capacidades de produção se viram frente ao acirramento da competição internacional e a redução das garantias de demanda assegurada pelas estatais, que tiveram grande parte de seus projetos cancelados (SERRA, 1998). Não demorou muito para que esse descontentamento dos empresários do setor contra a “ingratidão” do Estado ganhasse a opinião pública, como afirmou Moraes (2018, p.145, *grifos do autor*):

[...] O Estado passou a ser visto como o agente causador da crise, e o arbítrio com que comandava todas as esferas da economia foi apontado como o seu problema maior. Passou a serem mais frequentes, a partir de então, manifestações empresariais de oposição ao governo, no que viria a ser chamada “Campanha Antiestatização.

Esse embate entre o setor de bens de capital representado pela Associação Brasileira de Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB) e o Estado se colocou como um dos principais determinantes do fracasso do II PND, visto que a reação das lideranças dessa fração empresarial nacional no sentido de “reforçar o movimento de crítica à política econômica do II PND sob a forma de uma campanha contra a estatização, levou-o a um patamar de maior radicalidade” ⁷⁶ (MACARINI, 2011, p. 111), fazendo com que esse setor entrasse em conflito com o próprio capital internacional.

Nessa ordem de conflitos que se estabeleceu entre o Estado e o setor de bens de capital, e entre este e os fornecedores externos, o caso da indústria aeronáutica brasileira se colocou de maneira distinta, devido a autonomia imposta pela estatal - Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) - nas negociações com empresas multinacionais, e posteriormente, no processo de execução dos projetos do setor (CAMPOS, 2009). Para a realização dos projetos propostos para o setor aeronáutico, a EMBRAER negociou com três empresas multinacionais (Cessna, Beech e Piper), mas acabou firmando um contrato com a última; a norte-americana *Piper Aircraft Corporation*, no qual estabelecia algumas exigências para que a referida empresa se adequasse às “regras do jogo”, tais como: 1) condições mínimas para desenvolver suas próprias capacidades técnicas, administrativas, industriais e de *marketing* na produção de aviões pequenos, reservando o mercado interno somente para os aviões produzidos no Brasil; 2) autoridade para fazer modificações que julgasse adequadas nos aviões fabricados.

⁷⁶ De acordo com Campos (2009, p. 92): “Em linhas gerais, tal autonomia nacional, que também passava por uma *Campanha contra a Estatização*, era enunciada pela ABDIB nos seguintes termos: 1)- proibição absoluta de incentivos aos investimentos contratados no exterior; 2)- veto à criação de departamento de engenharia dentro de empresas estatais; 3)- criação de reservas de mercado para a tecnologia nacional; 4)- garantia de mercado à oferta nacional de produtos do setor”.

(BARANSON, 1980). Com o tempo, esse esforço brasileiro de desenvolver sua indústria aeroespacial atingiu bons resultados, tais como:

No âmbito produtivo e tecnológico, o período estatal foi marcado pela construção de uma empresa do zero, sem experiência de produção em escala industrial, para uma empresa capaz de dominar técnicas avançadas de projeto, construção e montagem de aviões. Apesar dos limites dos tipos de aeronaves construídas, de muito menor complexidade do que as feitas pelas grandes companhias – Boeing, McDonnell Douglas, Lockheed Martin, British Aircraft Corporation ou Airbus –, a Embraer conseguiu atingir um patamar competitivo no seu nicho de aviões comerciais e alcançar aprendizado tecnológico nos projetos mais avançados de então, o AMX e o CBA-123⁷⁷ (CARDOSO, 2018, p. 104).

Nas demais indústrias localizadas no setor de bens de capital, bem como naqueles que estavam sob o comando das empresas estatais, esse conflito com o capital internacional criou um ambiente de incertezas que foi prejudicial aos investimentos privados e, conseqüentemente, a realização dos empreendimentos que dependiam dos mesmos para serem realizados. A participação do investimento privado no total de investimento realizado na economia brasileira que era de 60% em 1974 diminuiu nos anos posteriores, vindo a recuperar, ainda que parcialmente, apenas em 1978, quando atingiu quase 55% (REICHSTUL; COUTINHO, 1983).

Desse modo, a manutenção do dinamismo da economia brasileira dependia da capacidade do Estado em sustentar blocos de investimentos concatenados no tempo, sem interrupções. Porém, essa opção estava inviabilizada naquele momento tanto do ponto de vista produtivo como financeiro (TAVARES; ASSIS, 1985). Nesse cenário de incertezas e instabilidade muitos dos projetos prioritários dos setores de infraestrutura, metalurgia e siderurgia etc. não foram concluídos no prazo determinado, enquanto outros foram abandonados⁷⁸, ocasionando a diminuição das encomendas ao setor de bens de capital, que passou a carregar uma capacidade produtiva excedente.

O irrealismo de alguns investimentos devido a projeções superestimadas da demanda futura, somado ao crescimento excessivo da oferta em alguns segmentos da indústria de bens de capital, devido, principalmente, a entrada de filiais estrangeiras, levaram a um aumento na capacidade ociosa e à queda de rentabilidade média do setor (MORAES, 2018, p. 145).

Diante dessa redução da demanda a produção doméstica do setor de bens de capital caiu paulatinamente, exibindo um crescimento de apenas 3,4% a.a. de 1977 a 1980, considerado o desempenho setorial mais fraco alcançado por esse setor, como afirmou Serra (1998, p.126):

Essa redução deveu-se: (i) à contração do ritmo de crescimento (com seus efeitos desaceleradores mais que proporcionais sobre a demanda de bens de capital do exterior): (ii) à modificação que ocorreu na composição do investimento, com uma

⁷⁷ Para maiores detalhes sobre o caso da EMBRAER, ver CARDOSO (2018).

⁷⁸ Segundo Vermulm (1985), em 1974 foram 1976 projetos aprovados, em 1975, esse valor reduziu para 871, no ano seguinte para 284. Em 1979 somente 130 projetos do II PND obtiveram aprovação para entrarem em execução.

queda da participação da indústria têxtil, de material elétrico e comunicações, de material de transporte e química, que são precisamente os setores cuja demanda se concentra em bens de capital em série, de substituição mais difícil; (iii) a substituição de importações de bens de capital anteriormente adquiridos no exterior, sobretudo no subsetor de bens de capital sob encomenda.

Essas e outras contradições intrínsecas ao II PND puseram fim às premissas originais⁷⁹ do Plano que defendiam a existência de uma sincronia entre os investimentos realizados nos setores de bens de capital e insumos básicos capaz de sustentar o crescimento da economia brasileira através da demanda. Para Bonelli e Malan (1976), as dificuldades encontradas pelo Estado na conclusão, tanto das metas presentes nesse setor de bens de capital, quanto das outras que dependiam do mesmo para serem realizadas, não deveriam ser reduzidas unicamente a questões de maior ou menor eficiência do Presidente Ernesto Geisel na gestão da política econômica naquele momento. Estas, por sua vez, estariam relacionadas, sobretudo, ao processo de formação de capital na economia brasileira num momento em que a crise estrutural do capital impôs limites ao planejamento econômico brasileiro da época, de modo a resultar no desmonte do Estado desenvolvimentista no final da década de 1970 e início dos anos 1980.

4. Os Limites

Desde a sua concepção teórica até a sua prática, o II PND tentou reproduzir no seu conjunto de metas setoriais a ser executado o espírito “desenvolvimentista” do Plano de Metas nos marcos de um novo padrão de acumulação capitalista apoiado no crescente endividamento externo (MACARINI, 2011). Por ser considerado o único meio de facilitar o ajustamento do balanço de pagamentos e de financiar o crescimento proposto para o período, a dependência do endividamento externo⁸⁰ se tornou a base dessa estratégia de desenvolvimento que defendia a conflitante possibilidade de a economia brasileira adquirir uma maior autonomia relativa frente ao sistema mundial, sem romper com a situação de subordinação externa.

Nesse sentido, ao instituir os organismos internos (CDI, empresas estatais, INPI, etc.), bem como os demais instrumentos de execução, o Estado brasileiro optou por manter o processo de expansão e diversificação dos setores prioritários do II PND controlado pelo capital internacional, tanto via empréstimos externos e importações, quanto da participação acionária de empresas multinacionais na formação de *joint ventures* etc (NONNEMBERG,

⁷⁹ “A diluição em tempo indefinido do bloco de inversões projetado pelo II PND – patente nas peripécias dos projetos básicos – e arritmia das ampliações da indústria de bens de capital – realizadas na escala e no tempo propostos pelo II PND – e ‘descalçadas’ pelo atraso e pela redução dos projetos básicos, impediram a decolagem. A aeronave – novo padrão de industrialização – não decolou.” (LESSA, 1998, p. 150).

⁸⁰ O aprofundamento do endividamento externo “era visto como desejável, de vez que financeira não mais um crescimento desequilibrado, como o do período anterior, mas sim a erradicação estrutural da dependência da economia brasileira em relação aos países centrais” (CRUZ, 1984, p. 19-20).

2003). Essa escolha, ainda que se colocasse como melhor alternativa para superar os problemas conjunturais causados pela crise mundial, contornando a desaceleração cíclica, restrição cambial etc., e viabilizar a execução do referido plano, de forma a atrair novos investimentos externos, criava certos limites à crescente atuação do setor público na condução da política econômica, sendo estes de natureza financeira e tecnológica.

Na medida em que o objetivo era construir capacidade produtiva em larga escala no setor de bens intermediários, e crescer aceleradamente, teria de haver problema de balanço de pagamentos, bem como desequilíbrio interno. Continuavam necessárias as importações de máquinas e equipamentos, embora crescentemente restringidas, enquanto o mercado doméstico absorvia exportáveis. O Estado estimulava a demanda, ao mesmo tempo em que implementava seus ambiciosos planos, defrontando-se com a dificuldade de financiá-los. [...] Os subsídios creditícios, através da limitação da correção monetária, foram um instrumento escolhido; os incentivos fiscais, incluindo-se generosas benesses para exportadores de manufaturados, foram outro instrumento (FISHLOW, 1986, p. 523).

O primeiro destes, referente à questão financeira, era resultado do destaque dado às empresas estatais pelo Plano, as quais tiveram que recorrer a empréstimos externos para prover os fundos necessários, em moeda local, a execução dos projetos localizados nos setores prioritários aos interesses do capital internacional, fazendo aumentar o endividamento dessas empresas junto aos bancos privados internacionais (CAVALCANTI, 1998). Por se assentar na chamada alavancagem financeira estatal, o endividamento externo brasileiro “permitia que essa tentativa de reordenamento da estrutura produtiva fosse sendo conduzida concomitantemente à solidarização de um amplo leque de interesses privados receptores de fundos públicos subsidiados”⁸¹ (CRUZ, 1995, p. 127). A tabela 14 nos mostra como essa alternativa contribuiu para o aumento da dívida externa do setor público, por meio da Lei 4.131.

⁸¹ A consequência dessa opção” foi o acúmulo de um elevado passivo denominado em moeda estrangeira por parte das empresas estatais, cujo potencial desequilibrador foi se manifestar na crise cambial da virada da década (CRUZ, 1995, p. 127).

Tabela 14

Empréstimos em moeda (Lei 4.131): Captações brutas anuais realizadas pelo setor público, segundo principais setores de atividade 1972-1981 (em US\$ milhões)

Discriminação	1972 Valor	%	1973 Valor	%	1974 Valor	%	1975 Valor	%	1976 Valor	%
SETOR PÚBLICO	623,1	24,9	1.130,9	39,7	1.098,0	35,3	1.900,9	50,4	1.953,3	51,5
Energia	89,9	3,6	143,0	5,0	112,0	3,6	180,0	4,8	187,1	4,9
Siderurgia	3,9	0,2	19,1	0,7	26,4	0,9	72,0	1,9	128,5	3,4
Petroquímica	72,5	2,9	117,3	4,1	43,6	1,4	129,9	3,4	0,0	0,0
Transportes	197,7	7,9	306,0	10,8	422,7	13,6	531,0	14,1	475,7	12,4
Telecomunicações	63,5	2,5	50,5	1,8	209,1	6,7	267,7	7,1	262,2	6,8
Inter. Financeira	77,2	3,1	135,9	4,8	99,1	3,2	141,2	3,7	282,0	7,4
Adm. Pública	89,0	3,5	352,0	12,3	182,0	5,8	459,0	12,2	515,9	13,5
Outros	29,4	1,2	7,1	0,2	2,2	0,1	120,1	3,2	101,9	2,7
SETOR PRIVADO	1874,4	75,1	1.718,3	60,3	2.011,5	64,7	1.872,1	49,6	1.872,7	48,9
Total	2497,5	100	2.849,2	100	3.109,5	100	3.773,0	100	3.826,9	100

Discriminação	1977 Valor	%	1978 Valor	%	1979 Valor	%	1980 Valor	%	1981 Valor	%
SETOR PÚBLICO	2.500,5	51,5	5.317,4	60,2	6.642,9	76,8	3.687,0	76,6	5.285,5	69,6
Energia	591,4	12,2	1.368,3	15,5	1.599,1	18,5	1.207,7	25,1	2.009,5	26,5
Siderurgia	610,7	12,6	610,0	6,9	913,0	10,6	378,2	7,9	317,0	4,2
Petroquímica	136,0	2,8	151,5	1,7	133,9	1,5	250,0	5,2	522,0	6,9
Transportes	603,2	12,4	1.096,8	12,4	560,0	6,5	113,9	2,4	994,4	13,1
Telecomunicações	10,0	0,2	267,0	3,0	309,0	3,6	229,0	4,8	15,0	0,2
Inter. Financeira	427,7	8,8	717,8	8,1	710,0	8,2	535,5	11,1	429,3	5,7
Adm. Pública	50,0	1,0	580,0	6,6	1.749,7	20,2	822,6	17,1	657,1	8,6
Outros	71,5	1,5	526,0	6,0	668,2	7,7	150,1	3,0	341,3	4,4
SETOR PRIVADO	2.356,9	48,5	3.511,5	39,8	2.007,4	23,2	1.124,1	23,4	2.311,1	30,4
Total	4.857,4	100	8.828,9	100	8.650,3	100	4.811,1	100	7.596,6	100

Fonte: Banco Central do Brasil. In: Cruz (1984, p. 96).

De acordo a tabela 14, entre os anos 1972 e 1973, quando ocorreu o primeiro momento de crescimento elevado do endividamento externo brasileiro, o setor privado detinha quase 70% de toda a dívida, visto que eram as empresas privadas as principais demandantes desses empréstimos. A partir de 1975, com a formação das *joint ventures*, as estatais assumiram a responsabilidade de recorrer a esses empréstimos para concluir os empreendimentos nos setores de infraestrutura e insumos básicos. Isso fez com que o endividamento do setor privado diminuísse de 49,6% em 1975, para 23,2% em 1979. Nos anos 1979-1980⁸², período em que grande parte dos projetos do II PND havia sido abandonada e as estatais tiveram que absorver parte do endividamento privado, houve uma inversão nesse percentual de participação, de

⁸² Nessa fase, as sucessivas e repentinas mudanças em algumas medidas de política econômica, criou um clima de incerteza que reduziu a captação de recursos externos por parte do capital privado. Por isso, “para os banqueiros internacionais era mais seguro emprestar ao Estado, seja à administração central ou a grandes empresas públicas, como forma de garantir o pagamento das dívidas numa conjuntura que tendia certamente à recessão” (BAER, 1986, p. 120).

forma que o setor estatal passou a responder por mais de 75% de toda a dívida externa brasileira⁸³.

Ademais, é importante observarmos que os setores que mais receberam empréstimos externos durante o período de execução do II PND foram os de energia e siderurgia, de modo que parte deles foi direcionada as obras de Itaipu e ao PSN. Enquanto no setor de energia a sua participação aumentou de 3,6% em 1972 para 25,1% em 1980, no segundo ela passou de 0,2% em 1972 para 7,9% em 1980.

A questão do acesso às tecnologias também se colocava como outra fragilidade que se manifestava no II PND desde a sua elaboração, estabelecendo limites ao desenvolvimento setorial. Ela refletia a continuidade da dependência externa da economia brasileira ao capital internacional, identificada por duas dimensões:

Do lado da demanda de tecnologia, teríamos o comportamento do mercado consumidor de bens de consumo duráveis, em que a absorção de um padrão de consumo de economias desenvolvidas nos tornava também reféns da importação de uma tecnologia estranha e não adaptada às nossas características internas; por outro lado, do ponto de vista da oferta de tecnologia, a presença da empresa multinacional no país, tendo a demanda de *know-how* plenamente satisfeita por suas matrizes, induzia padrões de eficiência, diferenciação do produto, orientação do consumo interno e abertura ao exterior incompatíveis com a formação histórica de nossos centros de pesquisas, e forçando, assim, as empresas nacionais mais dinâmicas e competitivas a se manterem dependentes das importações tecnológicas, como forma de defenderem os mesmos níveis de incorporação técnica determinados pelo ritmo da empresa multinacional (CAMPOS, 2009, p. 86) .

Especificamente, a realização dos empreendimentos do plano forçava o crescimento da transferência tecnológica e das importações de bens de capital, em detrimento da produção doméstica. A principal explicação para isto estava na elevada complementariedade existente nesse setor, decorrente, “da estreiteza do parque produtor já instalado, bem como das dificuldades dessa natureza tecnológica para substituir muitas das importações” (SERRA, 1998, p. 113). Ademais, a atuação dos organismos internos do governo no setor, como o CDI e o INPI, ao invés de buscar alternativas para reforçar a capacidade de as empresas privadas nacionais participarem da realização dos grandes empreendimentos de vanguarda, faziam um movimento contrário a isso. Ou seja, criavam formas de impulsionar a entrada desses bens de capital, de modo a manter a indústria doméstica refém do capital internacional.

Em suma, esses limites concernentes à centralização do Estado na execução de um plano de desenvolvimento fadado ao fracasso como foi o II PND criaram no decorrer do processo de execução do mesmo uma série de descontinuidades, os quais foram responsáveis pela longa estagnação da economia brasileira iniciada nessa fase. No final da década de 1970 e início dos anos 1980, a balança comercial brasileira voltou a ter um déficit, “acumulando um

⁸³ Os dados desses parágrafos, bem como a sua interpretação estão baseados em CRUZ (1984, p. 95 – 97).

saldo negativo de US\$ 5,7 bilhões, como resultado direto do segundo choque do petróleo” (RODRIGUES, 2017, p. 103). Nessa mesma fase as tomadas líquidas externas totalizaram 9,2 bilhões de dólares, os juros líquidos alcançaram o montante de 10,5 bilhões de dólares, (CRUZ, 1984, p. 24), enquanto a taxa inflação brasileira fechou a década de 1970 em 53% (ABREU, 1992).

Nesse cenário corrente de crise fiscal e financeira do Estado, endividamento público externo, contração da liquidez internacional e dos investimentos externos, as preocupações do Estado se deslocaram para a criação de políticas de estabilização orientadas a controlar a dívida externa, reduzir os desequilíbrios nos balanços de pagamentos e a inflação (BONELLI; MALAN, 1976). Diante disso, o Estado brasileiro deixou de intervir diretamente no processo de implantação da indústria pesada através do planejamento econômico, se submetendo inteiramente à autonomia do capital internacional, cujo objetivo principal nesta fase, passou a ser o de manter a subordinar a economia brasileira às vicissitudes da internacionalização financeira.

5. Conclusão

O II PND se colocou como mais uma estratégia de desenvolvimento capitalista, que vislumbrou a possibilidade de dar continuidade ao processo de substituição de importações na economia brasileira num momento em que o padrão mundial de acumulação estava se reestruturando, em resposta a crise estrutural do capital que se impunha. Nesse sentido, a sua realização dependia da capacidade do Estado em criar, por meio do planejamento econômico, as condições que atendessem as novas exigências impostas pelas empresas multinacionais para continuarem a investir aqui naquela fase tendo acesso privilegiado e rentabilidade garantida.

Para tanto, o Estado deu às empresas estatais um papel central nesse processo, lhes conferindo as funções de demandantes de bens de capital, tomadoras de recursos externos, e, sobretudo, promovendo a associação destas com empresas privadas nacionais e estrangeiras, formando as *joint ventures*. Essa forma de associação, ao estimular a entrada de empresas multinacionais na economia brasileira na exploração dos recursos naturais, insumos básicos e matérias-primas para depois serem comercializados, promoveu a realização uma parte das metas existentes no II PND, especialmente daquelas localizadas no setor de insumos básicos, o qual recebeu a maior parte dos investimentos externos. Por outro lado, essa escolha do Estado possibilitou à empresa multinacional a continuar se apropriando de parte do excedente que era produzido pelas empresas estatais e, posteriormente, transferido para essas empresas a preços

subsidiados, bem como a captar recursos externos e importações etc; a serem utilizadas na execução do plano.

Desse modo, à medida que as metas setoriais do II PND eram concluídas, mais avançava o processo de internacionalização da economia brasileira, de modo a definir, na fase posterior, um tipo de acumulação assentado essencialmente na internacionalização financeira. O fracasso do II PND, bem como as vicissitudes criadas ao longo da sua execução, nos revela os limites existentes num plano de desenvolvimento que se prestou a concluir a industrialização pesada numa estrutura econômica desequilibrada e dependente, como a brasileira.

CAPÍTULO III

CAPITALISMO DEPENDENTE E LIMITES DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

“Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas econômicas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do 'cálculo capitalista' do agente econômico privilegiado. [...] É um modelo altamente complexo de raciocínio abstrato de natureza prática. Ele não poderia ser eficiente se não se adaptasse à estrutura e à dinâmica das situações com que se defronta o agente econômico numa economia capitalista subdesenvolvida. O que quer dizer que as peculiaridades do capitalismo dependente se refletem não só nos modos de agir do *homo oeconomicus*: elas atingem o cerne de sua imaginação econômica e de seu pensamento criador. O grande desafio consiste na superação do circuito de indeterminação imanente à objetivação histórica desse capitalismo”.

Florestan Fernandes

1. Introdução

Nesse último capítulo apresentaremos uma síntese dos planos econômicos, com o intuito de mostrar como o planejamento econômico brasileiro foi sendo instrumentalizado ao longo desse período. O nosso objetivo é compreender como o planejamento se tornou um meio de defender os interesses do capital internacional e da burguesia brasileira. Para tanto, seguiremos o seguinte percurso:

a)- Limites do Plano de Metas e II PND para autonomia econômica: na primeira seção do capítulo identificaremos os principais problemas enfrentados pelo Estado brasileiro desde a concepção teórica até a execução desses dois planos de desenvolvimento, bem como os mecanismos de ação encontrados por ele para superá-los. Mostraremos então como a atuação do Estado brasileiro nesses dois momentos distintos por meio do planejamento, ainda que tenha sido importante no “avanço” do processo de industrialização pesada, aprofundava a dependência externa da economia brasileira;

b)- Os dilemas da formação econômica do Brasil: a segunda seção do capítulo vai retomar essa perspectiva histórica como forma de entender como esses planos de desenvolvimento executados no seio da economia brasileira serviram como meios de reafirmar nossa dependência externa e nosso subdesenvolvimento. Para isto, utilizaremos das principais

bibliografias que discutiram essa problemática, tais como: Caio Prado Junior, Celso Furtado e Florestan Fernandes, além de outras bibliografias complementares.

2. Comparação entre os Planos no que tange a autonomia econômica

Ainda que tenha acontecido em contextos econômicos e períodos distintos da formação do capitalismo brasileiro, a chegada de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e Ernesto Geisel (1975-1979) à Presidência do Brasil trouxe consigo novas perspectivas para o desenvolvimento da economia brasileira. As promessas de campanha desses dois presidentes de gerir uma política econômica capaz de superar o estado de atraso em que se encontravam os setores mais estratégicos da economia e, conseqüentemente, atingir o desenvolvimento industrial, começaram a serem colocadas em prática nas estratégias de desenvolvimento criadas e executadas nos seus respectivos governos⁸⁴ (BENEVIDES, 1976; VELOSO, 1978).

Nesse sentido, tanto o Plano de Metas quanto o II Plano Nacional de Desenvolvimento representariam esse esforço governamental no sentido de criar internamente, por meio da industrialização pesada, as condições que possibilitariam a economia brasileira edificar uma estrutura industrial sólida, verticalmente integrada e com altas taxas de expansão e rentabilidade. Para tanto, esses planos postulavam investimentos diretos do governo na realização de uma série de empreendimentos localizados nos setores de transporte, energia, educação, alimentação, indústrias básicas, e, sobretudo, no setor produtor de máquinas e equipamentos, considerado a principal lacuna existente na pirâmide industrial brasileira (LESSA, 1977; 1983).

De fato, a execução dos mesmos dependia primeiramente da capacidade do Estado em desempenhar por meio do planejamento um papel cada vez ativo na política econômica brasileira nesse período que vai da segunda metade da década de 1950 até o final da década de 1970. O Estado brasileiro teria em tese autonomia para instituir no decorrer desses períodos novos instrumentos de política econômica, organismos e outros mecanismos de ação que pudessem dirimir os problemas existentes na estrutura econômica, estimulando o processo de industrialização pesada⁸⁵ (CASTRO, 2010).

No entanto, como já afirmado na primeira seção do primeiro capítulo, toda essa “potencialidade” que o planejamento econômico viria a exercer na economia brasileira não foi

⁸⁴ Para uma análise mais aprofundada dos governos Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel, ver CAMPOS (2007); MORAES (2018).

⁸⁵ Daí advém a referida importância que o mesmo adquiriu desde o imediato pós-Segunda Guerra no cenário mundial, enquanto instrumento de desenvolvimento econômico para as economias globais, principalmente para as periféricas que poderiam adequá-lo às metas da política econômica. Para uma maior compreensão sobre a importância assumida pelo planejamento econômico a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, ver: CASTRO (1998); RODRIGUEZ (2009).

colocada em prática pelo Estado nos períodos em análise. Todo o empenho realizado pelo Estado no sentido de superar as principais debilidades estruturais que o impediam de executar esses dois planos de desenvolvimento se concentrou, de antemão, na criação de um quadro instrumental⁸⁶, cujas partes constituintes sustentavam uma estrutura institucional que subordinava o planejamento econômico brasileiro ao capital internacional de diversas formas.

Como forma de compreender como o planejamento brasileiro cedeu às exigências desse capital internacional para atender as necessidades das empresas privadas brasileiras e internacionais, aprofundando a dependência externa, observamos a seguir quais eram essas debilidades estruturais existentes.

2.1. Financiamento

Em linhas gerais, o problema do financiamento constituiu a principal debilidade estrutural a ser solucionada pelo Estado brasileiro nessas duas fases, visto que seria impossível para os governos realizar os projetos contidos tanto do Plano de Metas quanto no II PND sem a obtenção dos recursos necessários para tal. Nesse sentido, para entendermos como o Estado procedeu diante disso, se faz necessário observarmos a relação que se estabeleceu entre o padrão de financiamento nacional e o capital internacional, destacando a influência desse último na execução dessas duas estratégias, e por consequência, nas conjunturas econômicas e políticas brasileiras.

Durante o Plano de Metas todas as práticas do Estado direcionadas ao alcance desses recursos tiveram como objetivo atrair os capitais externos, que pretendiam ampliar a capacidade produtiva externa do capital internacional nas regiões periféricas desde o pós-Segunda Guerra Mundial⁸⁷. Isto é, o Estado utilizou de empréstimos externos de instituições multilaterais e dos influxos de investimento direto estrangeiro (IDE) de empresas privadas internacionais, fazendo do financiamento externo a única alternativa viável para dar continuidade ao processo de substituição das importações (SOCHACZEWSKI, 1993).

⁸⁶ No Plano de Metas, “o conjunto de instrumentos utilizados na sua execução resultou na mobilização dos velhos instrumentos herdados das fases anteriores que, em alguns casos, tiveram sua forma de operação ajustada aos requerimentos do Plano, e de novos instrumentos forjados face a problemas específicos, num quadro marcadamente pragmático. A escolha de novos instrumentos parece ter-se pautado pela opção daqueles que constituíssem linhas de menor resistência política [...]” (LESSA, 1983, p. 82). No II PND, “esse conjunto de instrumentos possibilitou implementação de uma estratégia meramente voluntarista, que provocou e exacerbou quebras devido ao atrito de medidas aplicadas sob sua égide com os blocos de interesse de peso na economia. A tomada de consciência das quebras levou sucessivas frações empresariais à percepção - ainda que parcial e frequentemente ambígua - do arbítrio [...]” (LESSA, 1978, p.12).

⁸⁷ “The Kubitschek government maintained the same direction in economic policy as Vargas, which sought to attract foreign capital through state planning and steer it towards sectors demarcated according to industrialization needs. Meanwhile, Juscelino did not question which type of international capital would be the best for carrying out his plan for the division of tasks. Thus, he preferred to take advantage of the favorable international environment at the time to launch the Target Plan as a means of aligning his expansionist economic policy with direct investment flows and autonomous foreign capital that was seeking out new frontiers for expansion” (CAMPOS, 2015, p.165).

Ademais, outras modalidades internas de financiamento foram criadas, como: emissões primárias de papel moeda, fundos setoriais provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e outras mudanças no sistema tributário brasileiro⁸⁸ que proporcionavam às empresas privadas brasileiras e internacionais as condições para direcionar seus investimentos a economia brasileira. Ou seja;

Além dos estímulos permitidos pela legislação de capital estrangeiro, detinha o governo outra fonte de favores nesta matéria. Através do BNDE assegurava acesso a créditos do exterior aos empresários via corresponsabilidade com a liquidação do débito externo assumida por aquela instituição de crédito. Seu aval, em muitos casos decisivos para o êxito da operação de financiamento externo, outorgava a este banco poderes de orientação das inversões privadas e constituía-se, por este aspecto, na peça fundamental da fisiologia do Plano de Metas (LESSA, 1983, p.59).

Por conta dessas práticas realizadas ocorreu no desenrolar do processo de execução das metas setoriais do plano um rápido crescimento da entrada de capitais externos, como pode ser observado na tabela a seguir, os quais oneravam sobremaneira o balanço de pagamentos brasileiro⁸⁹. Assim, tornava-se cada vez mais difícil para o Estado conseguir financiar o déficit em conta corrente ocasionado, em parte, pelas remessas de lucros e dividendos das empresas estrangeiras instaladas no país.

No final do governo de Juscelino Kubitschek, já na fase de desaceleração da economia brasileira, após esgotarem-se as linhas tradicionais de crédito externo, o Estado contraiu as chamadas *swaps* e os *supplier's credits*, que consistiam em empréstimos de curto prazo, com garantia de moedas sem cobertura cambial (SERRA, 1998). “As *swaps* foram utilizadas de maneira excessiva pelo Governo JK, para disponibilizar recursos nos últimos anos do plano por conta da situação das contas externas, que se mostravam perturbadoras já no final dos anos 50”. (CAMPOS, 2003, p. 87)

⁸⁸ O sistema tributário, embora em muitos casos com tabelas de baixa produtividade fiscal, cobria extensivamente quase a totalidade dos objetos de taxação. Assim, sobre o comércio exterior recaía uma baixa tributação específica das importações e um imposto *ad valorem*, cobrado pelos valores estaduais de 5% sobre as exportações (LESSA, 1983, p.94).

⁸⁹ Para maiores informações sobre o balanço de pagamentos, ver a tabela 7 (p.36) apresentada no capítulo 1 desse trabalho.

Tabela 15
Empréstimos e Financiamentos Estrangeiros 1951 – 1966 (US\$ Milhões)

Anos	(A) capitais autônomos		(B) Capitais compensatórios			(A)+(B)=(C)
	Empréstimos e Financiamentos	Outros	FMI	EXIMBANK	Outros	
1951	38	-18	28	-	-	48
1952	35	24	-28	-	-	31
1953	44	39	28	300	158	569
1954	109	-4	-	-	200	305
1955	84	16	-	45	16	161
1956	231	18	-28	-	-	221
1957	319	35	37	-	-	391
1958	373	25	37	100	58	593
1959	439	-4	-21	-	-	414
1960	348	85	48	3	10	494
1961	579	-46	40	101	119	793
1962	325	117	-18	81	57	562
1963	250	45	5	79	103	482
1964	221	130	-28	1	109	403
1965	363	-124	20	6	224	489
1966	508	-27	-39	-	48	490

Observações:

- (1) Capitais autônomos (A): Aqueles recursos externos privados captados pelas instituições públicas e privadas na forma de empréstimos e financiamento.
- (2) Capitais compulsórios (B): Aqueles provenientes somente de agências internacionais ou de órgãos públicos norte-americanos, tais como: Banco de Exportação e Importação de Washington (EXIMBANK), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), etc., ambos originados a partir das resoluções de Bretton Woods.

Fonte: Boletins do Banco Central (1972) e Conjuntura Econômica (1972) In Campos (2003)

Ao observar essa tabela 15, notamos que entre os anos 1951 e 1955 (segundo Governo Vargas e o Governo Café Filho), a soma (C) dos capitais autônomos (A) com os capitais compensatórios (B) ingressados nesse período foi de US\$ 1.114 milhões. Enquanto isso, entre 1956 e 1960, período de execução e auge das metas setoriais do Plano de Metas, esse montante chegou a atingir a cifra de US\$ 2.906 milhões.

Se por um lado, as entradas desses capitais externos nesse quinquênio eram responsáveis por financiarem a mais intensa mudança estrutural da produção industrial brasileira até então⁹⁰, por outro, as mesmas repercutiam negativamente no balanço de pagamentos brasileiro, como mostramos na tabela 7 (p.36), tendo como consequência direta o crescimento do endividamento externo brasileiro. De 1956 a 1961, por exemplo, a dívida

⁹⁰ Nesse ínterim, as indústrias que mais cresceram foram as de plástico, equipamento de transporte, material elétrico, produtos químicos e metalurgia. Esse crescimento foi baseado em substituição de importações de setores novos, como o de equipamentos de transporte, máquinas elétricas e produtos químicos, mas também houve uma significativa substituição de importações global (FISHLOW, 1972, p. 48-51).

externa brasileira saltou de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 3,2 bilhões, atingindo US\$ 3,6 bilhões em 1963 (CAMPOS; RODRIGUES, 2014).

Com o fim do Plano de Metas, quando a economia brasileira começou sofrer os efeitos da desaceleração econômica, as entradas desses capitais externos diminuíram de US\$ 562 milhões em 1962, para US\$ 482 milhões em 1963. De acordo Pereira (1974a) essa redução era fruto dos sucessivos déficits no balanço de pagamentos, da queda do produto interno brasileiro, das altas taxas de inflação, dentre outros problemas, os quais afugentaram os agentes investidores públicos e privados do país.

Na verdade, após o Governo JK o país passou a sofrer uma desaceleração do crescimento econômico que correspondeu ao esgotamento dos investimentos públicos e privados, além das sucessivas políticas de estabilização que ocorreram no início de 1963. No plano das estratégias empresariais houve uma defasagem entre a decisão de investir e o processo de ampliação da capacidade instalada, que culminou em um excesso de capacidade ociosa (CAMPOS, 2003, p.31).

A partir de 1964, com a efetivação do Golpe Militar e das sucessivas reformas financeiras do PAEG, o Estado brasileiro passou a favorecer a entrada desses investimentos externos oriundos do Euromercado e de outras instituições multilaterais de diferentes formas, tal como ocorreu após a modificação da Lei de Remessa de Lucros pela Lei n° 4.390 (1964)⁹¹ e a Instrução n° 289⁹² em 1965 (CAMPOS; RODRIGUES, 2014). Isso explica porque de 1964 em diante a soma (C) dos capitais autônomos (A) com os capitais compensatórios (B) voltou a crescer, aumentando rapidamente de US\$ 403 milhões em 1964 para US\$ 490 milhões em 1966.

Essa tendência prevaleceu durante todo período ditatorial, de modo que os governos que assumiram a presidência do país nessa fase, longe de buscar estratégias internas que viessem a reduzir a dependência da economia brasileira ao capital internacional, criaram mecanismos novos para permitir a intermediação direta de créditos externos para as empresas públicas e privadas instaladas no país.

Essa liberalização cambial, combinada a certas medidas de diferenciação das taxas de juros internas das externas, viabilizou um novo ciclo de financiamento internacional, sobretudo a partir do final dos anos 1960 com aumento expressivo do IDE e dos

⁹¹ A referida lei estabelecia ao capital internacional uma série de vantagens adicionais, como a alíquota de 12% para as remessas de lucros mais os reinvestimentos (RESENDE, 1990).

⁹² Esse instrumento criado pelo Estado brasileiro autorizava a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil a efetuar compras de moedas estrangeiras, assegurando assim ao vendedor o direito posterior de adquirir cobertura para retomo das divisas. De fato, “efetivamente, a política econômica e financeira do governo brasileiro, conjugando favores cambiais (Instrução n° 289, da extinta SUMOC, e outras) e diplomáticos (Acordos sobre Seguros de Investimento) ao congelamento dos salários e às medidas de vários tipos contra as empresas nacionais, permitiu que as corporações norte-americanas, além de repatriarem US\$ 381 milhões, durante o decênio de 1960, reinvestissem, sobretudo a partir de 1964, US\$ 621 milhões no Brasil. O total dos investimentos registrados como norte-americanos elevou-se de US\$ 1,1 bilhão, em 1963, para US\$ 1,6 bilhão, em 1970. De 1960 a 1969, para um total de US\$ 680 milhões aplicados pelas corporações norte-americanas no Brasil, apresentando um incremento de 71% sobre o montante do capital existente no início do período, os reinvestimentos contribuíram com 91%. Isto significa que somente cerca de US\$ 56 milhões, como investimentos diretos norte-americanos, entraram realmente no Brasil” (BANDEIRA, 1975. p.91).

empréstimos externos. Por um lado, tais incentivos permitiram financiar a expansão da economia brasileira nos anos do “Milagre Econômico” (1968-1973) mediante financiamento do consumo das famílias de médio e alto poder aquisitivo e do capital de giro das grandes empresas. Essa expansão esteve lastreada na estrutura produtiva preexistente (criada na época de Kubitschek), tendo como particularidade, entretanto, a ampliação dos estoques da dívida externa e a submissão da política macroeconômica ao bloco transnacional (CAMPOS; RODRIGUES, 2014, p.392).

Nesse sentido, no II PND, por exemplo, o problema do financiamento foi solucionado pelo então Presidente da República, Ernesto Geisel, através de uma conexão plena do padrão de financiamento brasileiro ao sistema financeiro internacional calcada na atuação da empresa estatal⁹³. Isto é, em meio a difícil situação do contexto mundial⁹⁴, para tornarem efetivas as metas setoriais do referido plano, Geisel aproveitou primeiramente das condições benéficas até então oferecidas pelo Euromercado para tomar empréstimos externos, com o discurso de que constituir uma poupança externa era de fundamental importância para o desenvolvimento econômico brasileiro daquela fase⁹⁵ (RODRIGUES, 2017).

Além disso, o Estado utilizou dos recursos provenientes do BNDE captados por meio dos fundos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servido Público (PASEP) da Caixa Econômica Federal, porém a participação destes no montante de recursos tomados era inferior, quando comparados àqueles oriundos do Euromercado (SERRA, 1998). Até o ano de 1964 mais de 90% dos financiamentos realizados pelo BNDE eram dedicados ao setor público. Com a efetivação do golpe militar, quando o BNDE passou a administrar os fundos PIS-PASEP, essa situação se tornou precisamente inversa, visto que cerca de 90% de seus dispêndios passaram a ser direcionados ao setor privado, sobretudo, para as chamadas *joint ventures* formadas aqui a partir da década de 1970 (MARTINS, 1978).

Esse sistema financeiro montado pelo Estado brasileiro nessa fase explicitava em tese a estratégia proposta por Ernesto Geisel de associar o crescimento da poupança externa com o desenvolvimento industrial brasileiro, tendo a empresa estatal como agente central desse processo (VELOSO, 1978). No entanto, na prática, o modo de funcionamento dessa mesma estrutura tornava o desenvolvimento da indústria brasileira cada vez mais dependente e

⁹³ De acordo com Lessa (1977), no II PND a empresa estatal assumiria uma posição estratégica no desenvolvimento da economia brasileira, estando na linha de frente dos projetos contidos nos setores de infraestrutura, cuja realização criaria uma demanda por máquinas e equipamentos, de forma a incentivar a produção interna dos mesmos. Ou seja, “era crucial que a empresa estatal pudesse ampliar de forma autônoma seus investimentos, além do que, fosse capaz de manter certa sincronia com a política macroeconômica de forma a que sua demanda por bens de capital não escoasse para o exterior diante de eventuais vantagens que tal opção lhe garantisse” (MORAES, 2018, p.143).

⁹⁴ A conjuntura mundial era definida por Ernesto Geisel a partir dos seguintes problemas: crise do SMI; crise de energia e matérias-primas essenciais; problemas com a inflação; arrefecimento do comércio mundial; desequilíbrio do balanço de pagamentos; convulsão social; climas de incerteza; estagnação inflacionária e depressão econômica (II PND, 1974).

⁹⁵ No documento oficial que lança o II PND, o governo autoritário explicitava a necessidade de poupanças externas no financiamento do plano. Segundo Geisel: “[exigiria] a manutenção de um adequado escalonamento da dívida externa e elevado volume de reservas monetárias, essenciais ambos à captação da poupança externa” (II PND, 1974, n/p).

subordinada ao capital internacional, o que ocorria tanto através dos empréstimos externos e importações, quanto da participação acionária de empresas privadas multinacionais na formação de *joint ventures* que atuavam aqui na execução dos projetos mais estratégicos do plano. Como contrapartida dessa tentativa frustrada do II PND de reordenar a estrutura produtiva brasileira através de uma mudança nas fontes de financiamento externo, ou seja, da criação de novos canais de entrada para esses capitais internacionais, houve no decorrer desse período uma rápida elevação da dívida externa brasileira, como ilustra a tabela a seguir.

Tabela 16
Evolução da Dívida Externa Bruta Brasileira 1964 – 1985 (US\$ Bilhões)

Ano	Valor
1964	3.2940
1965	3.8230
1966	3.7710
1967	3.4400
1968	4.0920
1969	4.6350
1970	6.2400
1971	8.2840
1972	11.4640
1973	14.8570
1974	20.0320
1975	25.115
1976	32.145
1977	37.951
1978	52.187
1979	55.803
1980	64.259
1981	73.963
1982	85.487
1983	93.745
1984	102.127
1985	105.171

Fonte: Ipeadata (<http://www.ipeadata.gov.br/>).

Com base na tabela acima, notamos que a dívida bruta externa brasileira saiu de um patamar de US\$ 3,2 bilhões em 1964 para US\$ 6,2 bilhões em 1970, chegando a US\$ 25,11 bilhões em 1975. A partir de 1975 esse valor cresceu de forma tão rápida, que em 1985 o mesmo já superava os US\$ 105 bilhões, ou seja, uma quantia 4,18 vezes superior ao ano de 1975. Do total desse endividamento, como mostrou a tabela 14 (p.68), grande parte pertencia ao setor privado, porém, a responsabilidade pelo pagamento do mesmo recaiu sobre o setor público brasileiro, que, devido às funções que lhe foram determinadas, se viu obrigado a absorvê-lo (CAVALCANTI, 1998).

No final da década de 1970, fase em que praticamente todos os projetos do II PND já tinham sido abandonados, a balança comercial brasileira voltou a ter um déficit,

comprometendo assim a entrada de novos investimentos produtivos no país (FISHLOW, 1986).
Em virtude disso;

Ampliou-se a vulnerabilidade externa do país, uma vez que não havia uma contrapartida de investimentos produtivos a partir desses empréstimos a fim de sustentar o ciclo expansivo da economia brasileira tanto naquele momento quanto no futuro. Isto é, grande parte dos recursos contraídos fora do país acabou na conta das reservas cambiais, voltada ao pagamento de juros aos credores, não passando, portanto, para a esfera produtiva (RODRIGUES, 2017, p.99).

Com base nessa exposição, podemos constatar que a estrutura financeira criada pelo Estado brasileiro para solucionar os problemas referentes ao financiamento da política econômica brasileira nos períodos estudados (1956-1961; 1974-1979) não tinha o intuito de reestruturar o sistema de financiamento brasileiro a ponto de impor um padrão de financiamento que pudesse garantir a execução da política econômica brasileira de forma autônoma. Ao contrário disso, elas serviram para ampliar internamente o raio de manobra do capital internacional e, por consequência aprofundar nossa dependência externa, via aumento do endividamento externo.

2.2. Tecnologia

Ainda no que se refere às debilidades estruturais encontradas pelo Estado brasileiro no período concernente a esses dois planos, estava o sério problema relacionado à incapacidade da economia brasileira de desenvolver uma autonomia tecnológica, que possibilitasse instalar no país indústrias, cuja produção pudesse ser utilizada na realização das metas localizadas nos setores mais estratégicos, como os setores de insumos básicos e de bens de capital (LESSA, 1977; 1983). Na realidade, a construção dessa infraestrutura básica atrairia novos investimentos privados para o país e, em seguida, viabilizaria a articulação desses dois setores com os demais;

Tratava-se, portanto, de um problema básico na formação do Departamento de Bens de Produção constituído pela permanência de um atraso tecnológico relativo que impedia uma articulação mais estreita do setor de bens de capital com os demais subsetores da indústria de bens de produção (siderurgia, metalurgia, petroquímica, energia elétrica, etc.), como também com os outros setores do sistema industrial (TIRONI, 1979, p.11).

Durante o Plano de Metas, o Estado brasileiro enfrentou essa restrição interna utilizando de um instrumento regulatório que favorecia a entrada de capitais internacionais na economia brasileira através da importação direta de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial: a Instrução nº 113 da SUMOC (1955)⁹⁶ (FARO; SILVA, 1991). Esta, por sua vez, foi

⁹⁶ De acordo com Graeff (1981, pp.116-117): “a importação sem cobertura cambial é uma forma de investimento externo na qual o investidor, proprietário dos bens de produção importados, transfere-os para o país receptor sem receber em troca qualquer pagamento ou promessa de pagamento em divisas (a cobertura cambial); em vez disso, torna-se titular de uma cota proporcional do capital da empresa a cujo ativo os bens de produção são incorporados. No balanço de pagamentos do país receptor, em vez de aparecer como operação comercial com o sinal negativo de importação, a transferência aparece, portanto, como operação financeira, com o sinal positivo de entrada de capital. Se o mesmo investimento fosse realizado com cobertura cambial, implicaria o seguinte: o investidor converteria uma certa importância de capital-dinheiro da moeda do seu país

responsável por impor ao processo industrial “uma espécie de *continuidade*, ao mesmo tempo em que se sobrepunha à intervenção estatal, demarcando uma clara *ruptura* na maneira de associar-se ao capital internacional” (CAMPOS, 2009, p.144, grifos do autor).

Amparadas nessa Instrução, as empresas multinacionais adquiriram livre mobilidade para saírem de seus países de origem, adentrarem ao espaço econômico brasileiro e instalarem aqui subsidiárias para atuarem na criação de novas plantas produtivas⁹⁷, utilizando de tecnologias importadas, sem ter nenhuma despesa cambial por isso (LIMA, 1958). Assim, o capital internacional pôde internalizar máquinas e equipamentos já obsoletos em seus países de origem, superfaturando-os e amortizando os seus custos fixos, de modo a lucrar com isso (CAMPOS, 2009).

Por um lado, isso possibilitava o desenvolvimento do parque produtivo brasileiro, que passou a contar nesse quinquênio com indústrias de diferentes segmentos antes inexistentes; por outro, essas entradas tornavam o problema do balanço de pagamentos brasileiro crescentemente oneroso, como pôde ser mostrado na tabela 7 (p.36). De qualquer forma, “enquanto a taxa de câmbio e a política comercial eram usadas como um instrumento bem sucedido para estimular a industrialização interna, elas não podiam, inevitavelmente, manter o equilíbrio externo” (FISHLOW, 1972, p.45).

Desse modo, de 1964 em diante não houve por parte do Estado brasileiro o desejo de criar meios que tentassem desenvolver essa capacidade tecnológica autônoma. Durante o PAEG, por exemplo, o Estado prezou novamente pela abertura da economia brasileira ao capital internacional, como tinha feito durante o Plano de Metas, o que do ponto de vista tecnológico significou a continuidade no processo de substituição das importações por meio das sucessivas importações de bens de capital e da entrada de empréstimos externos, ambos favorecidos pelas reformas institucionais realizadas pelo Estado autoritário nesse período.

Com a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) no governo do General Arthur da Costa e Silva e de outros planos posteriores, tais como: Plano de Metas e as Bases para Ação do Governo (MBAG); Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), a questão tecnológica voltou a adquirir um importante papel na política econômica brasileira. Isso, porém, se deveu ao fato de que o Estado reconheceu a necessidade de se colocar naquele determinado momento histórico do capitalismo brasileiro como principal

receptor, para aplicá-lo numa empresa aí estabelecida; em seguida, esta reverteria a mesma importância para a moeda do país de origem do investimento a fim de cobrir a importação dos bens de produção”.

⁹⁷ Assim, “foram instaladas as indústrias automobilística, de construção naval, material elétrico pesado e houve ampliação do setor de bens de capital, como a produção de máquinas e equipamentos e expansão das indústrias básicas, como a siderurgia, química pesada, petróleo, papel e celulose” (SERRA, 1998, p. 20-28).

incentivador e financiador da política tecnológica, mesmo sabendo que o controle pela pesquisa e desenvolvimento (P&D) recairia ao setor privado, que era o principal beneficiário dos investimentos estatais (TIRONI, 1979).

No II PND essa centralidade do Estado a serviço do setor privado se tornou ainda mais evidente. Isso porque, diante da promessa de suprir o hiato tecnológico que impedia o desenvolvimento industrial brasileiro, o Estado criou primeiramente novos organismos estatais que estimulavam a realização de importações diretas e indiretas⁹⁸, bem como a transferência internacional de tecnologia tanto de produto quanto de processo (LESSA, 1998). Destes, destacamos a importância do CDI e INPI, esse último criado no início da década de 1970 com atribuições que favoreciam diretamente às empresas privadas, como mostrou a tabela 12 (p.60) sobre os coeficientes da indústria de insumos básicos 1970 – 1980 (CAMPOS, 2009).

Em seguida, sob a ação direta das empresas estatais e do apoio do sistema de financiamento BNDE, o Estado procurou implementar nos setores de bens de capital e de insumos básicos um modelo tripartite de *joint ventures* no qual as empresas multinacionais pudessem transferir, além de máquinas e equipamentos, um conhecimento tecnológico (*know how*) a ser incorporado no país hospedeiro⁹⁹ (BARANSON, 1980. A transferência internacional de tecnologia via *joint ventures* “referia-se à capacidade de uma firma, a matriz da multinacional, transferir conhecimento para outra firma no mesmo setor” (NONNEMBERG, 2003, p.27).

Entretanto, as benesses que essa associação traria para a indústria local, especialmente para o setor bens de capital, não se concretizaram na realidade da indústria brasileira daquela fase, como destacou Moraes (2018, p.165):

Em sua lógica de atuação, determinada desde fora, os benefícios e facilidades oferecidos pelas políticas nacionais dos países hospedeiros foram instrumentalizados em favor da estratégia global de acumulação das grandes corporações. Neste sentido, os planos de exportações, importações e endividamento eram definidos em muitos casos de forma independente das estratégias locais, o que fazia com que fossem frustradas as metas de direcionamento das compras de insumos e bens de capital para a indústria local.

Somado a esse problema interno, cresceu o fluxo de remessas de lucro enviadas ao exterior a título de pagamentos por transferência de tecnologia, supervalorização de importações, subfaturamento de exportações, além de outras práticas realizadas pelas empresas e organismos estatais que beneficiavam o oligopólio internacional, de modo a reforçar o seu

⁹⁸ De acordo com Nonnemberg (2003, p.61), as importações do primeiro tipo podem ocorrer por meio da exploração de patentes, do fornecimento direto de tecnologia ou da contratação de serviços técnicos. Enquanto que as indiretas se dão através da importação de bens e serviços, com conhecimento incorporado.

⁹⁹ De acordo com Zoninson e Teixeira (1983, p.05): “As jv são identificadas como um instrumento para acelerar a transferência de tecnologia, graças ao acesso ao arsenal de recursos técnicos e administrativos da firma internacional, incluindo eventualmente até mesmo os departamentos de pesquisa e laboratórios da matriz da firma internacional, aos canais de suprimento de equipamentos, componentes e insumos de comercialização da produção”.

nível de acumulação (RODRIGUES, 2017). Isso “ampliava os resultados financeiros da matriz, ao mesmo tempo em que colaborava para acentuar as dificuldades externas do país hospedeiro, no caso, a economia brasileira”, o que colaborou para o abandono dos muitos projetos do II PND (MORAES, 2018, p.166).

De fato, isso nos mostra que, ao tentar implantar na economia brasileira o departamento de bens de produção utilizando de tecnologias importadas, e, sobretudo, de um *know-how* externo, como ocorreu nesses dois planos, o Estado brasileiro não rompeu com a nossa dependência tecnológica. Os novos organismos e as demais estratégias criadas serviram para manter o desenvolvimento de novas tecnologias controlado por esses grupos privados internacionais, os quais detinham total controle sobre as tecnologias necessárias para a industrialização pretendida.

2.3. Centralização e Controle das Decisões

O Estado precisou inserir no seu quadro instrumental agentes cujas atribuições o possibilitasse exercer a sua capacidade autônoma no planejamento da industrialização, de forma a impor ao processo de execução das metas setoriais uma lógica eminentemente centralizada, isto é, controlada pelos seus anseios e interesses públicos. Para tanto, estabeleceu em cada um desses planos, como forma de orientar os campos de atuação de cada indústria, um tripé de desenvolvimento composto pelo Estado, o capital internacional, e o capital privado nacional (LESSA, 1977; 1983).

Essa articulação interna e externa representaria uma divisão interna de tarefas que pretendia, em linhas mais gerais, fortalecer a “pata fraca” do tripé (capital privado nacional), através da atuação das estatais, o que direcionaria a industrialização pesada de forma eficaz (SERRA, 1998). Entretanto, se observarmos em termos de estrutura de poder na economia, veremos que a “ação do Estado brasileiro por meio dos organismos e empresas do governo [foi] muito mais no sentido de oferecer suporte às outras bases do tripé econômico do que determiná-las” (SUZIGAN, 1976, p. 107).

No período do Plano de Metas, por exemplo, ainda que o Estado tenha criado um aparato burocrático - administração paralela¹⁰⁰ - (Conselho de Desenvolvimento (CD), Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), BNDE, Grupos de Trabalho e o Conselho de Política Aduaneira (CPA), etc.,) para atuar na coordenação e controle do processo decisório das metas do Plano, a realização das mesmas não foi controlada por esses organismos, nem por

¹⁰⁰ Para maiores informações sobre o modo de funcionamento desse aparato burocrático, ver LEOPOLDI (1991).

empresas estatais. Foram os Grupos Executivos¹⁰¹, formados por administradores estatais e, sobretudo, por industriais do setor privado brasileiro e internacional os responsáveis por controlar a execução das metas contidas nos setores mais estratégicos do plano, de forma a priorizar os interesses privados, principalmente das empresas multinacionais, no fórum de negociações, e não os interesses públicos, como enaltecia o tripé desenvolvimentista.

Por meio da atuação deles, as empresas multinacionais adquiriram autonomia para descentralizar o processo de execução dos programas setoriais conforme a sua própria lógica, isto é, a lógica do capital internacional. Assim aconteceu com indústria automobilística, de construção naval, de equipamentos elétricos e de mecânica pesada¹⁰², cuja construção e ampliação estiveram subordinadas aos ditames dessas empresas, as quais tinham seus interesses privados defendidos pelos Grupos Executivos: GEIA, GEICON e o GEIMAPE, respectivamente.

No caso da GEIA [...] a contribuição pública se dava por meio de taxa cambial estável e subsidiada para importações, ou mesmo pela concessão de financiamentos, isenções tributárias ao consumo de veículos, auxílios financeiros do BNDE e do Banco do Brasil, ficando aquém, todavia, de uma condução vertical da maneira que Getúlio havia idealizado para seu padrão de desenvolvimento. O capital internacional, por ter preponderância estratégica, escala infinitamente superior ao privado nacional e força econômica suficiente para impor seus interesses, teve o caminho livre para fazer os grupos executivos exercerem por si próprios as decisões e descentralizarem as execuções, ignorando até mesmo o *Conselho de Desenvolvimento* (CAMPOS, 2009, p. 63, grifos do autor).

Com o II PND não foi diferente, porém o protagonismo da empresa multinacional foi garantido de outra forma. O tripé de desenvolvimento que seria responsável por direcionar o processo de execução dos projetos prioritários do setor de insumos básicos e de bens de capital, dando a empresa estatal uma centralidade nesse processo, encontrou um novo aporte no tipo de associação que se instaurou a partir da década de 1970, através das *joint ventures*. Estas, por sua vez, expressavam o resultado final de uma “transformação de longo prazo da relação das empresas internacionais com os países mais atrasados, como o Brasil”, que culminou com a sua formação e expansão (ZONINSON; TEIXEIRA, 1983, p.15).

Nesse tipo de associação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas multinacionais, o capital dessas últimas, mesmo sendo minoritário patrimonialmente, recebia do Estado uma preponderância estratégica para definir os projetos que deveriam ser realizados prioritariamente, de acordo com os interesses do setor privado, tal como ocorreu

¹⁰¹ Esses Grupos Executivos com representantes da SUMOC, CACEX, BNDE e dos empresários privados, deviam “organizar, incentivar (por exemplo, mediante concessões de terrenos industriais, isenções de importações e linhas especiais de crédito) e acompanhar a implementação das diferentes metas setoriais” (SERRA, 1998, p.89).

¹⁰² Atuaram nesse processo grandes multinacionais, sobretudo de origem norte-americana, Alemã, Francesa, Italiana e Japonesa. Estas, por sua vez, contribuíram para que o parque produtivo brasileiro fosse implementado de forma internacionalizada e dependente (LIMA, 1958).

com aqueles do setor de insumos básicos (EVANS, 1980). Isso permitiu que essas empresas ampliassem os seus investimentos para o Brasil, de modo a instalar novas *joint ventures* aqui em diferentes setores ¹⁰³.

No caso brasileiro, a disseminação das *joint ventures* acompanha o processo de criação de novos espaços econômicos, constituição de novos setores produtivos e modernização de atividades existentes, realizado desde os anos 50, principalmente sob a liderança das firmas multinacionais, e com apoio e a solidariedade do Estado e das firmas locais [...] Distanciando-se da exploração predatória dos recursos locais, as firmas internacionais tendem a adaptar-se e integrar-se crescentemente ao meio ambiente, à medida em que avança o processo de industrialização deste país hospedeiro (ZONINSON; TEIXEIRA, 1983, p.17).

À medida que esses projetos eram concluídos, maior era o grau de mobilidade e autonomia que essas empresas adquiriam no país. Desse modo, ao invés de fortalecer o elo mais fraco do tripé (capital privado nacional) como propunha o II PND, a existência dessas *joint ventures* contribuiu para deixá-lo ainda mais “debilitado” e incapaz de se reestabelecer, “pois quando ele não conseguia a escala necessária para direcionar sua produção aos objetivos básicos das indústrias mais dinâmicas (em grande maioria estrangeiras), era desnacionalizado” (CAMPOS, 2009, p. 98).

Mesmo com o aumento da participação do Estado e das empresas estatais no processo de industrialização, não houve uma maior autonomia por parte do Estado no processo de tomada de decisões no período concernente aos dois planos em questão (RODRIGUES, 2017). Ao incentivar a formação dos Grupos Executivos e das *joint ventures*, ele reafirmou a sua aliança estratégica com o capital internacional, que, ao favorecer a internacionalização, retirava do horizonte da política econômica brasileira qualquer possibilidade daquele tripé funcionar de forma harmônica.

Com base nessas considerações apresentadas, notamos que esse quadro instrumental criado pelo Estado brasileiro funcionou como um suporte interno ao capital privado, tanto em meados da década de 1950 quanto na década de 1970. Sendo assim, longe de estabelecer um sistema central de planejamento, no qual o Estado brasileiro pudesse impor a sua lógica ao processo de elaboração e execução das políticas setoriais, ele possibilitou a criação de novos canais estratégicos para o capital internacional, limitando assim o planejamento econômico.

¹⁰³ Nessa fase passou a atuar nos setores de infraestrutura e de insumos básicos uma série de filiais de grandes empresas multinacionais de origem japonesa, norte-americana e alemã, etc., tais como: Agip, Allied Chemical Corporation, BP, Cities Service Company, Shell, Société National Elf aquitaine, Standard Oil e Union Nippon Steel Co, Kawasaki, Light Metal Association, Mitsui Aluminium, Showa e a Nippon Light Metal, Mitsubishi, Sumitomo, Nisho – Iwai, U.S. Steel, etc.

2.4. Balanço do debate sobre planejamento

Em meio às distintas possibilidades de interpretações sobre do padrão de intervenção estatal que se instaurou na economia brasileira a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial, podemos afirmar que há na literatura econômica um consenso de que o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) constituíram as duas maiores experiências da economia brasileira no que se refere ao uso do planejamento econômico enquanto instrumento para a industrialização. Entretanto, quando observamos como essa ampliação da presença do Estado nos setores mais estratégicos da economia foi interpretada, encontramos uma série de divergências entre eles, as quais criam as bases para um debate cujas ideias mais gerais serão elencadas.

De um lado desse embate ideológico estão os autores que, ao analisarem a atuação do Estado brasileiro no processo de industrialização, à luz do planejamento econômico, defenderam que o alargamento das suas funções significou uma mudança qualitativa no seu papel, visto que o colocou na posição de articulador do tripé de desenvolvimento, isto é, no papel de protagonista das transformações sucedidas na estrutura econômica do país. Nesse grupo estão: Benevides (1976); Castro e Souza (1985); Ianni (1977) Lafer (2003); Lessa (1977; 1983; 1998); Lessa e Dain (1998); Serra (1998); Veloso (1978), os quais acreditavam na capacidade do Estado controlar o capital internacional, o submetendo aos desígnios da nação.

Desse modo, para Lessa (1983) e Serra (1998), a estatização formal da economia brasileira que ocorreu durante o Plano de Metas teria representado uma maneira de conceder ao Estado autonomia para atuar como produtor direto nos setores mais estratégicos e como controlador de substanciais faixas de decisão privada¹⁰⁴, mantendo o tripé de desenvolvimento. Como consequência, isso alteraria o balanço de poder dessa fase em favor de uma maior “centralização pública”¹⁰⁵ no processo de industrialização pesada, a qual “garantiria a relativa estabilidade política, conciliando os interesses da relação de forças políticas atuantes que compunham o poder” (BENEVIDES, 1979, p. 225).

Nessa mesma perspectiva, Lessa e Dain (1998) e Ianni (1977) viram na realização do Plano de Metas uma oportunidade para o desenvolvimento capitalista nacional ainda que de forma dependente. Na interpretação desses autores, o Estado brasileiro teria condições de sobrepor os seus interesses acima dos anseios das empresas privadas brasileiras e

¹⁰⁴ E esse papel não deveria ser exercido somente através de suas funções fiscais, monetárias, e de outras relacionadas ao controle do mercado de trabalho e dos chamados bens públicos, mas, sobretudo pela: (i) definição, articulação e sustentação financeiras dos grandes blocos de investimentos que determinaram as principais modificações estruturais da economia a partir do pós-guerra; (ii) criação de infraestrutura e produção direta de insumos intermediários indispensáveis a industrialização pesada (SERRA, 1998, p.81).

¹⁰⁵ Termo cunhado por Lafer (2003) na sua respectiva obra ao se referir ao papel da administração paralela.

multinacionais instaladas aqui¹⁰⁶, de forma que essas últimas deveriam aceitar as regras estabelecidas por ele, se adequando às estratégias de valorização do capital nacional.

De fato, durante o Governo Kubitschek aprofundaram-se bastante as relações entre o Estado e a economia brasileira. O poder público passou a atuar no sistema econômico do país lançando mão de todos os recursos disponíveis. Essa atuação destinou-se a acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização e a impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro. A partir dessa época, a política econômica precisou orientar-se, muito mais, pelas determinações do sistema econômico instalado no país. Os investimentos governamentais e privados, nacionais e estrangeiros, foram ditados pelas condições e tendências do sistema econômico preexistente (IANNI, 1977, p.142).

Em outros termos, era como se o Estado tivesse adquirido autonomia para definir as regras e os limites para o capital internacional, tornando-se o responsável pelas modificações das condições e tendências do desenvolvimento capitalista no Brasil no período 1956 -1961. Sendo assim, os resultados alcançados pelo Plano refletiriam, em última instância, aquilo que Lessa (1983) chamou de mudança “qualitativa” do Estado brasileiro¹⁰⁷, que, para conseguir executar as metas do Plano, precisou “combinar as tendências estruturais do subsistema econômico brasileiro com o sistema internacional” (IANNI, 1977, p.148).

No II PND, a criação do sistema de controle estatal sobre as áreas industriais consideradas de mais alta prioridade para o desenvolvimento nacional era vista por Castro e Souza (1985); Lessa (1977; 1998); Serra (1998) e Veloso (1978) como uma maior autonomia do Estado para implantar no país projetos prioritários nos setores de infraestrutura, insumos básicos e bens de capital. Na obra “Economia Brasileira em Marcha Forçada”, por exemplo, Castro e Souza (1985) fizeram questão de enaltecer o protagonismo do Estado brasileiro na realização dessa estratégia de ajuste estrutural, que, por meio da substituição das importações e do aumento da capacidade exportadora da economia, removeria ou atenuaria a restrição externa ao crescimento. De acordo com esses autores, por meio da ativa participação do Estado no controle e redirecionamento do desenvolvimento capitalista brasileiro em meados da década de 1970, a economia brasileira se ajustaria a uma nova ordem econômica mundial, e, em seguida, se transformaria numa moderna economia industrial.

Nessa empreitada, a empresa estatal deveria estabelecer uma forte relação de interdependência com as empresas multinacionais, de forma a impor uma divisão de tarefas que fortaleceria o capital privado nacional (SERRA, 1998). Isto é, devido a essa capacidade de

¹⁰⁶ Para Lessa e Dain (1998, p.253), as empresas multinacionais que se instalavam aqui possuíam uma “lógica macrodeterminada pelo dinamismo da economia capitalista em que [penetravam]” (LESSA; DAIN, 1998, p. 253).

¹⁰⁷ O autor mostra como o Estado brasileiro se tornou proprietários de muitos setores do país: “Em alguns casos (sistema de transporte), passaram ao Estado quando deixaram de ser rentável (seja devido aos preços subsidiários, seja devido a alta nos custos de operação), o que constituiu, na realidade, uma transferência para a sociedade como um todo do ônus de subsidiar os usuários. Noutros casos (energia e siderurgia), passou o Estado a empresário quando o setor privado, revelando incapacidade ou desinteresse direto no desenvolvimento de atividades que, genericamente, consultam seus interesses como utilizadores dos insumos produzidos, obrigou-os a atuar como produtor” (LESSA, 1983, p.103).

centralizar e reorientar o sistema, empurrando para frente os projetos que pudessem materializar as novas prioridades propostas pelo II PND, a empresa estatal seria o personagem central dessas transformações na estrutura produtiva do país¹⁰⁸, conforme afirmou Lessa (1977, p.54):

Esse personagem central, para poder cumprir tal *desideratum*, necessitaria que outros setores, antes prioritários, deixassem de ser prioritários. Ou, colocando de outra forma, recursos reais financeiros da economia deveriam ser desviados de suas antigas alocações, para tornar possível a esse novo personagem, a esse novo conjunto de personagens, realizar as metas propostas.

Para Castro e Souza (1985), os resultados do Plano se fariam sentir no longo prazo, especificamente na década de 1980, período em que todos os seus projetos estratégicos já estariam maturados e a reforma da estrutura produtiva estaria completa, ou seja, a economia brasileira se tornaria totalmente autossuficiente. “Por haver deslanchado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em Março de 1979” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.46).

Apesar desse otimismo exacerbado no papel do Estado, alguns desses autores desse grupo também fizeram críticas sutis a forma pela qual a ação governamental direcionou o Plano de Metas e o II PND, reconhecendo os limites, bem como as consequências que essa opção viria a acarretar para o desenvolvimento da economia. Para Ianni (1977), o desejo de realizar os “50 anos em 5” a qualquer preço, tendo como agente propulsor da política econômica o Estado, não poderia resultar em outra coisa senão na redefinição da nossa dependência externa, devido ao grau de articulação que se estabeleceu com o capital internacional¹⁰⁹.

De igual modo, Lessa (1983) apontou, de forma breve, algumas inadequações presentes no quadro instrumental criado pelo Estado para executar os projetos presentes no Plano de Metas, as quais limitaram seu raio de ação. Durante a execução desse plano não havia ocorrido, de fato, uma reformulação e montagem de um novo instrumental de política econômica.

Em decorrência do seu esquema pragmático de execução, acentuou-se o caráter improvisado do instrumental. Dadas as novas funções, ampliou-se o raio de ação do setor público, ganhando novas dimensões como instituição. E, em virtude de um incipiente processo de integração, acentuando a solidariedade do corpo econômico,

¹⁰⁸ “Elas gerariam uma demanda de bens de capital, uma demanda de equipamentos que configurariam o horizonte firme que permitiria à empresa privada, nacional e estrangeira, investir, ampliando a produção interna de bens de capital” (LESSA, 1977, p.54).

¹⁰⁹ Em outros termos, “o intenso programa de industrialização realizado durante o Governo Kubitschek não provocou apenas a consolidação e a expansão do setor privado, com base nos estímulos diretos e indiretos proporcionados pelo poder público. A política econômica planejada então adotada produziu um amplo e profundo surto de internacionalização da economia brasileira. [...] De fato esse programa implicou na adoção de uma política econômica de associação e interdependência, em âmbito internacional. Isto significava que os governantes optaram por uma estratégia política de desenvolvimento econômico que trazia consigo, como componente essencial, a reelaboração da dependência estrutural que sempre caracterizou a economia brasileira [...]. Isto é, a reprodução capitalista acelerou-se de conformidade com as tendências do setor privado, nacional e estrangeiro”. (IANNI, 1977, p.177)

registra-se em escala modesta, uma diminuição da compartimentalização dos meios de ação do Estado. (LESSA, 1983, p.141).

No que se refere ao II PND, a crítica de Lessa (1977; 1998) se voltou para a impossibilidade de as empresas estatais articularem essa mudança nas prioridades da industrialização brasileira proposta pelo plano, condicionando o seu fracasso. O autor reconheceu que essa articulação exigiria, de antemão, a existência de um espaço político-econômico, que as empresas privadas não estavam dispostas a oferecer¹¹⁰ (SPLENGER; MONTEIRO, 2017). Ou seja, o raio de manobra da ação do Estado estava balizado por grandes pactos, os quais “não determinavam a decisão político – econômica, mas fixavam os limites de manobra” (LESSA, 1998, p.151).

Ademais, é importante ressaltarmos brevemente a principal divergência entre as interpretações de Lessa (1977; 1978) e Castro e Souza (1985), a qual está relacionada à viabilidade da política de ajuste estrutural naquele momento histórico do capitalismo dependente brasileiro. Para tal, utilizaremos das interpretações de Moraes (2018) e Carneiro (2002)¹¹¹ em suas respectivas obras. Para esses autores, Castro e Souza (1985) utilizaram de uma abordagem estruturalista com o intuito de defenderem a importância do ajustamento estrutural no “triunfo” do programa de investimentos do II PND, visto que o mesmo contribuiria para a eliminação da atrofia do setor de bens de capital e insumos básicos¹¹².

O ajustamento estrutural do período 1974 – 1979 constituiu, segundo os autores, um ponto de ruptura, ao direcionar a industrialização para as indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas, integrando o parque industrial e dando-lhe capacidade de competitividade internacional (CARNEIRO, 2002, p.58).

Numa perspectiva mais crítica e oposta a Castro e Souza (1985), Lessa (1978) procurou demonstrar os quatro principais pontos críticos existentes na economia brasileira que inviabilizavam a realização do II PND, através do ajustamento: a) o momento de realização do Plano era inadequado, devido a conjuntura internacional desfavorável e a desaceleração interna; b) a mudança nas prioridades da industrialização criaria um conflito interno entre o setor de bens de capital e o setor de bens de consumo duráveis; c) recorrer ao financiamento externo, implicaria, no curto prazo, no agravamento do déficit em conta corrente; d) a realização de um plano dessa dimensão necessitaria de um Estado com a capacidade de conciliar a totalidade dos interesses existentes (CARNEIRO, 2002). Por essas razões, Carlos Lessa (1978) concluiu que o

¹¹⁰“Por não conseguir o apoio da empresa privada nacional (vide a campanha contra a estatização) e por transformar o endividamento externo de solução, o plano já em 1976 dava mostras de seu fracasso na aspiração de tornar o Brasil uma potência” (SPENGLER; MONTEIRO, 2017, p.09).

¹¹¹ Para Carneiro (2002, p. 54): “Há pelo menos, três correntes de interpretação sobre o período, cada qual com suas variantes, que merecem ser assinaladas: uma visão ortodoxa, na qual a estratégia de política é vista como uma evasão ao ajustamento; uma interpretação estruturalista, segundo a qual o período pode ser caracterizado como um ajustamento estrutural; e, por fim, uma vertente crítica que enfatiza a inadequação e o fracasso do ajustamento estrutural”.

¹¹² “Assim, a decisão de manter o nível de investimento e promover as transformações demandadas pela indústria, foi, na visão destes, a melhor forma de enfrentar a crise a partir de suas raízes. De outra forma, o governo teria levado o país a uma crise social de contornos imprevisíveis, além de não resolver em definitivo os reais problemas do país” (MORAES, 2018, p.149).

plano seria “fruto da euforia desta tecnocracia inebriada pelos resultados do “milagre econômico” e dos anseios políticos do presidente em legitimar o regime e concretizar seus objetivos de criação de uma potência mundial” (MORAES, 2018, p.108).

Do outro lado desse embate ideológico, posição na qual também este trabalho se enquadra, estão os autores, que ao fazerem essa mesma análise utilizando de um instrumental mais crítico, contestaram essa visão positiva desses autores sobre o padrão de intervenção estatal, e por consequência, sobre os resultados desses planos. Nesse grupo estão: Abranches (1977; 1979); Batista (1987); Bonelli e Malan (1976); Campos (2009; 2003; 2014; 2016); Cardoso (1978); Fishlow (1972; 1986); Macarini (2011); Moraes (2018); Nonnemberg (2003); Rodrigues (2017); os quais afirmavam que esse aumento da participação do Estado na economia brasileira tinha o único intuito de criar as condições internas necessárias que favorecessem aos investimentos privados. Nesse sentido, esses autores teceram críticas aos defensores dos planos apontando que as lacunas existentes nas suas interpretações sobre o processo de industrialização, via planejamento econômico, refletiam o abandono da perspectiva da formação econômica brasileira.

De acordo com Abranches (1977; 1979); Cardoso (1978) e Rodrigues (2017) no Plano de Metas e no II PND, como já destacado anteriormente, a ação governamental em setores básicos objetivava criar uma infraestrutura que pudesse fornecer bens e serviços necessários para que as empresas privadas, sobretudo, as empresas multinacionais se instalassem aqui e, em seguida, assumissem o controle da industrialização, e não o contrário, como apontou Lessa (1983) e Serra (1998) anteriormente¹¹³. Os incentivos fiscais, créditos e outros subsídios oferecidos pelo Estado serviam para retirar os entraves da burocracia retrógrada que impedia o avanço da industrialização, bem como para dar cobertura aos investimentos privados compatíveis com a programação do desenvolvimento (CARDOSO, 1978).

Desse modo, seria considerado um grande erro afirmar que as empresas estatais se expandiram em setores que prejudicavam a iniciativa privada, “pelo contrário, as empresas estatais forneceram subsídios à acumulação dessas empresas”¹¹⁴ (RODRIGUES, 2017, p.46). Para JK, a iniciativa privada não era somente necessária, como fundamental para que ocorresse

¹¹³ “No tripé em que se baseou a industrialização brasileira desde meados da década de 1950, formado pelas empresas do Estado, do capital privado e do capital estrangeiro, a essas últimas coube “compartilhar” com as empresas estatais o papel de protagonista” (SERRA, 1998, p.83, grifos nossos).

¹¹⁴ Mesmo porque o Estado operava em “empreendimentos que exigem pesados investimentos, com longo prazo de maturação e retorno lento, que se implantam em um momento em que a escassez de capitais era mais acentuada. Mas setores necessários para a realização de condições apropriadas para a produção manufatureira e superação de deficiências oriundas do desenvolvimento capitalista retardatário. A intervenção direta do estado foi uma demanda das forças mais interessadas na combinação do processo de desenvolvimento e na abertura de novas possibilidades e arranjos para a expansão das atividades produtivas. Essa demanda articulava-se em torno de empreendimentos estratégicos, de cuja produção a indústria necessitava, mas que o capital privado não tinha condições ou interesse em assumir” (ABRANCHES, 1977, p. 10).

o surto industrializante, devendo lhe ser creditada a maior parcela do progresso econômico brasileiro (CARDOSO, 1978). Se por um lado essa expansão das empresas estatais beneficiava diretamente essas empresas que podiam expandir suas plantas produtivas aqui com apoio do Estado impulsionando o processo de industrialização dependente, por outro, retirava do horizonte do Estado qualquer possibilidade dele conseguir subordinar esse capital internacional aos interesses do espaço econômico nacional, criando assim graves problemas no decorrer desse processo;

O problema é que essa intervenção tem frequentemente gerado resultados negativos, o que se deve ao fato de ela geralmente refletir fraqueza - e não força - do Estado. Assim, as prioridades do Estado são diluídas por decisões de interesses privado e conflitantes; quando se buscou atingir aquelas prioridades, elas se tornaram mais onerosas, dada a falta de apoio corporativo (FISHLOW, 1986, p. 42).

Ademais, é possível encontrar nas entrelinhas dos trabalhos de Bonelli e Malan (1976); Campos (2003; 2009); Cardoso (1978) e Fishlow (1972; 1986) críticas direcionadas ao otimismo exagerado dos autores que enalteciam a capacidade autônoma da economia brasileira superar, por meio do planejamento econômico, os principais “problemas” internos que impediam a realização desses planos, tais como: financiamento, acesso às tecnologias e controle das decisões etc. Para Bonelli e Malan (1976), essa possibilidade era totalmente inexistente, pois os mesmos correspondiam a debilidades estruturais da nossa formação que estão associadas à superestrutura política do país, não podendo assim ser reduzidas a simples problemas passíveis de serem solucionados pela associação ao capital internacional.

Em suma, o planejamento econômico adotado pelo Estado brasileiro durante esses planos, mesmo tentando definir as áreas de expansão ao setor privado não teve a pretensão de se impor contrariamente aos interesses do capital internacional, em favor de uma maior centralização pública no processo como Benevides (1979) e Veloso (1978) erroneamente enfatizaram em suas obras. Ao contrário disso, a ausência de um sistema central de planificação no interior da economia brasileira fez com que o Estado concedesse aos grupos setoriais privados uma autonomia para subordinar a realização dos projetos setoriais a seu próprio ritmo, submetendo-os à sua própria dinâmica de acumulação (CAMPOS, 2003).

Para Cardoso (1978), quando o planejamento governamental ocorre nessas condições apontadas a partir das necessidades e aspirações da iniciativa privada, não se pode ter dúvidas dos verdadeiros propósitos do Estado. Sendo assim, “a posição que se deve atribuir ao Estado é a de um *manipulador de incentivos* e não a de um *controlador de decisões*, a de um investidor pioneiro e supletivo, em vez de ser um *Leviathan absorvente*”. (CARDOSO, 1978, p.205, grifos do autor). Como resultado dessa passividade do Estado, as empresas multinacionais se robusteceram no Brasil e ganharam um papel de destaque no desenrolar dos

projetos desses planos, ou seja, o de protagonista do desenvolvimento capitalista brasileiro (RODRIGUES, 2017). Afinal de contas, elas assumiram as funções de: transferidoras de tecnologia, financiadoras do setor de bens intermediários e geradoras de divisas através de exportações, as quais lhes davam o direito de usufruir de todas as benesses que o processo de industrialização dependente poderia gerar (CAMPOS, 2009).

Isto corrobora novamente com aquela premissa de que o quadro instrumental criado pelo Estado brasileiro, ao invés de submeter o processo de industrialização ao controle nacional, como enaltecia os defensores desses planos em suas respectivas obras, serviu basicamente para coloca-lo sob os desígnios do capital internacional, que pôde controlá-lo por diversas esferas.

3. Dilemas da formação econômica do Brasil

Diante dessas considerações apresentadas acerca dos erros e acertos que circundam o debate sobre o padrão de intervenção estatal utilizado na política econômica brasileira nesses dois períodos distintos, faz-se necessário compreendermos agora como o planejamento econômico brasileiro se articulou com os dilemas históricos da formação econômica do Brasil, de forma a reafirmá-los no decorrer desse período. Para tanto, faremos uma reflexão crítica desse processo à luz das interpretações de autores que não abandonaram a perspectiva histórica da nossa formação nas suas obras. Afinal de contas,

Em tempos de barbárie, provocada pela crise estrutura do capital, se faz uma urgência teórica: o estudo do passado a partir da longa duração, se apropriando da raiz dos principais problemas, de modo a extrair sínteses estruturais capazes de armar novamente o pensamento social para a ação (CAMPOS, 2018, p.07).

Nesse sentido, as obras selecionadas para essa etapa do trabalho apresentam uma abrangência analítica maior que as obras especializadas já apresentadas anteriormente, uma vez que estavam circunscritas no contexto da revolução brasileira. Para Campos (2018), recolocar esses dilemas da nossa formação nesse novo contexto de miséria do capitalismo pode contribuir para o avanço do debate numa perspectiva mais crítica e radical.

3.1. Imperialismo e transformações no padrão mundial de acumulação

Com o fim Segunda Guerra Mundial emergiu uma nova ordem político-econômica do capitalismo transnacional, tendo os Estados Unidos como a maior potência militar, política, econômica, tecnológica e ideológica do mundo. Por conta dessa situação vantajosa, a economia norte-americana passou a liderar o processo de reconstrução do sistema capitalista graças ao processo de exportação de seus IDEs realizado por meio das filiais de empresas multinacionais

de diversos segmentos que, após romperem as fronteiras nacionais, se expandiram para outras regiões em busca de lucratividade, sobretudo, para as regiões periféricas¹¹⁵.

Florestan Fernandes (2005) definiu o período em questão como imperialismo total, resultante da fase de irrupção do capitalismo monopolista, em que a grande empresa norte-americana, também chamada de “grande corporação”, reorganizou o mercado e o sistema de produção vigente, de forma a instituir um novo padrão mundial de acumulação.

O traço específico do imperialismo total consiste no fato de que ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional etc. [...]. Esse tipo de imperialismo demonstra que mesmo os mais avançados países latino-americanos ressentem-se da falta de requisitos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas. (FERNANDES, 1975, p. 18).

Esse padrão de acumulação capitalista que se erigiu nessa fase baseou-se na relação estabelecida entre o planejamento estatal e a expansão da grande empresa norte-americana para impulsionar a difusão do projeto de hegemonia norte-americana pelos espaços nacionais. Nessa fase, os países que conseguissem desenvolver um mercado interno compatível com os requisitos mínimos e necessários para atrair as grandes empresas multinacionais norte-americanas, poderiam impulsionar a industrialização pesada, ainda que isso tivesse que ocorrer de forma dependente (SAMPAIO JR, 1999).

Por ser o único espaço existente para a expansão do capitalismo nessa fase, o controle dos países periféricos passou a ser essencial para a sobrevivência do sistema, afinal de contas, “nela se achava o último espaço histórico disponível para a expansão do capitalismo”¹¹⁶ (FERNANDES, 2005, p.253). Além disso, as dimensões do mercado interno desses países ofereciam àqueles requisitos mínimos para que essas empresas multinacionais pudessem colocar em prática as suas táticas de acumulação ampliada, sem romper com as condições estruturais *-indirect rule-* que mantinham a vinculação das burguesias periféricas ao imperialismo (controle externo) e aos anacronismos da sociedade colonial (controle interno), ou seja, a “dupla articulação”¹¹⁷, fazendo perpetuar nessas regiões a dependência externa e o subdesenvolvimento.

¹¹⁵ De acordo com Bandeira (2011), nesse período a economia norte-americana pôde diversificar as bases técnicas de sua acumulação e expandir o seu domínio territorial mundo à fora, dando início ao movimento de internacionalização, característico do imediato pós-guerra.

¹¹⁶ “[...], pois onde não [existiam] revoluções socialistas vitoriosas, [existiam] fortes movimentos socialistas ascendentes. Os fatos cruciais, nessa evolução, são a revolução Iugoslava, o advento das democracias populares, a revolução chinesa e a revolução cubana” (FERNANDES, 2005, p.253).

¹¹⁷ A dupla articulação - dependência externa e subdesenvolvimento – é definida por Fernandes (2005) como a representação de uma aliança estratégica do capital internacional com as burguesias dependentes. Desse modo, a sua perpetuação seria a estratégia utilizada pelas classes dominantes para dimensionarem o desenvolvimento capitalista a partir da conciliação de seus interesses egoísticos com os fins econômicos e extra econômicos da dominação imperialista com um todo.

Assim, a economia brasileira se tornou um dos destinos preferidos para essas empresas atraídos, não apenas por essas condições estruturais e institucionais que garantiriam a rentabilidade de seus investimentos realizados, mas, sobretudo, pela existência de burguesias nativas que viam na associação com tais empresas multinacionais as oportunidades de ganhos para seu capital privado¹¹⁸ (FERNANDES, 1975).

Para Prado Jr (2006), autor que se propôs a explicar a formação do capitalismo dependente brasileiro a partir de um sentido externo, outro elemento que contribuiu para garantir a expansão desses trustes internacionais¹¹⁹ Brasil adentro conforme as exigências do próprio padrão mundial de acumulação que estava se edificando foi a Instrução 113 da SUMOC que [...]

[...] dava aos investidores estrangeiros o direito de trazerem seus equipamentos sem nenhuma despesa cambial, enquanto os industriais nacionais eram obrigados a adquirir previamente com pagamento à vista, as licenças de importação exigidas para trazerem do exterior os equipamentos de que necessitassem. Os interesses imperialistas eram tão poderosos junto às autoridades brasileiras que logravam inclusive favores negados aos próprios nacionais (PRADO JR., 2006, p. 314).

Daí em diante, a evolução da economia brasileira seria fruto dessa integração dependente e subordinada dos seus mercados aos países centrais, os quais, sob a tutela dos Estados Unidos, passariam a controlá-los a partir de dentro, determinando assim o ritmo e o compasso do desenvolvimento capitalista brasileiro a partir daquela fase¹²⁰. Nessa situação, ainda que a industrialização pesada viesse a acontecer, de fato, ela “traria consigo uma forma de articulação econômica às nações capitalistas hegemônicas e ao mercado capitalista mundial que jamais poderá ser destruída, mantidas as atuais condições, dentro e através do capitalismo” (FERNANDES, 2005, p.320).

O Plano de Metas representou a materialização dos anseios desse padrão de acumulação desde a sua fase de elaboração, quando missões norte-americanas adentraram ao

¹¹⁸ “O imperialismo teria na burguesia brasileira um parceiro ideal, que cumpriria seu papel eficientemente ao politizar o espaço econômico para os fins de associação ao capital internacional. No afã de criar internamente os meios institucionais estabilizadores, as burguesias brasileiras defendiam um “ambiente de negócios” consistente para aglutinação de investimentos internacionais em “projetos desenvolvimentistas”; com isso, afiançavam o empreendimento transnacional, e assim, tornavam-se os verdadeiros escudeiros da segurança e democracia”. (CAMPOS, 2014, p.14, grifos do autor).

¹¹⁹ Caio Prado Junior se referia a essas empresas multinacionais como trustes: “Não se pode portanto considerar o moderno empreendimento capitalista, que é o truste, como simples inversão de capital destinada a proporcionar um certo lucro a esse capital, segundo o modelo já largamente ultrapassado do capitalismo clássico. O truste é um empreendimento essencialmente dinâmico e conquistador insaciável de controle e domínio econômicos, que constituem para ele a fonte principal do lucro. Assim sendo, a sua expansão internacional [...] longe de constituir mera inversão de capitais excedentes em busca de aplicação no exterior, é sobretudo instrumento de controle e domínio econômicos. [...] O objetivo de um truste instalado no Brasil com suas filiais, subsidiárias e satélites será fatalmente o de se expandir ao máximo, destruindo todos os obstáculos que se antepõem a essa expansão e captando em seu proveito os benefícios daquele desenvolvimento na medida restrita em que ele se realizar” (PRADO JR., 2006, p. 326-327).

¹²⁰ “[...] Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se o imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro e em todas as direções, enquistando-se nas economias, nas culturas e nas sociedades hospedeiras. A norma será: “o que é bom para a economia norte-americana é bom para o Brasil” (e assim por diante) só que nunca se estabelecerão as diferenças entre a economia norte-americana (ou as outras economias centrais) e a economia brasileira”. (FERNANDES, 2005, p.319).

espaço econômico brasileiro para realizar estudos estratégicos e, sobretudo, na sua execução. Nessa fase, as grandes corporações internacionais, como eram chamadas por Fernandes (1975; 2005), após estabelecerem uma conexão com as burguesias brasileiras e com o poder estatal, assumiram o controle da exploração e da comercialização internacional da produção industrial, de matérias primas etc, dando início ao processo de internacionalização produtiva.

Operando diretamente, por meio de filiais, ou mediante concessionárias, as grandes corporações exploravam uma vasta gama de objetivos especulativos: produção e fornecimento de energia elétrica; operações de serviços públicos; exportação de produtos agrícolas ou derivados industrializados, carnes, minérios, etc; produção industrial de bens de consumo perecíveis, semiduráveis e duráveis para o mercado interno [...] (FERNANDES, 2005, p.255).

Essas empresas¹²¹ que controlaram a execução do Plano de Metas contribuíam para dar maior vitalidade a esse padrão de acumulação capitalista no capitalismo dependente brasileiro, visto que os setores que mais se desenvolveram eram de atividades produtoras de bens direta ou indiretamente ligados ao consumo de restritos setores de maior poder aquisitivo. Isso se pode afirmar,

[...] inclusive dos principais setores de nossa indústria, como a siderurgia, metalurgia, cimento, vido etc., que se fundam, embora indiretamente, naquele consumo suntuário, pois se destinam em sua maior parte à produção final de bens de consumo durável cujo mercado é restrito a pequenos setores da população brasileira como sejam: automóveis, aparelhos eletrodomésticos etc. bem como edificações urbanas de luxo (prédios de apartamentos e de escritórios de alto custo) (PRADO JR, 2006, p.331).

Como consequência disso, houve um total enfeudamento da economia brasileira ao capital imperialista, a qual passou a produzir bens intermediários e de consumo duráveis para atender a uma classe em específico; a burguesia. Ademais, cresceu a exploração do trabalho pelo capital, que é considerado a consequência mais direta e imediata da inflação e dos demais problemas que sobrevieram posteriormente, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1960 (PRADO JR, 2004). Esse desenvolvimento que se impôs nessa fase gerava “desigualdades sociais que se [traduziam] num fosso cada vez mais profundo entre uma minoria privilegiada e uma considerável massa rural e urbana”. (FURTADO, 1981a, p.58)

Com o golpe de 1964, a conjuntura histórica da economia brasileira foi redefinida pelas novas vicissitudes criadas pelo Estado autocrático-burguês para atender as novas demandas desse padrão de acumulação¹²². Isto é, após se apropriarem do Estado brasileiro e

¹²¹ Essas empresas trouxeram à região um novo estilo de organização, de produção e de *marketing*, com novos padrões de planejamento, propaganda de massa, concorrência e controle interno das economias dependentes pelos interesses externos. Elas representam o capitalismo corporativo ou monopolista, e se apoderam das posições de liderança – através de mecanismos financeiros, por *associação* com sócios locais, por corrupção, pressão ou outros meios – ocupadas anteriormente pelas empresas nativas e por seus *policy-makers*” (FERNANDES, 1975, p. 18, grifos do autor).

¹²² Na periferia do mundo capitalista da atualidade, as multinacionais, as nações capitalistas hegemônicas e sua superpotência, com uma rede internacional de instituições econômicas, políticas, militares e culturais, ofereceram a burguesias impotentes potencialidades novas, que lhes [asseguravam] um forte poder de autodefesa e de auto privilegiamento. Elas se tornaram aptas a modificar a estrutura e as funções do Estado capitalista e, em particular, a usá-lo de uma forma discricionária e tirânica, passando assim da era do “Estado democrático-burguês” para a era do “Estado autocrático-burguês”. O que quer dizer que os tempos históricos da revolução democrático-nacional foram superados e substituídos pelos tempos históricos da aceleração do

defini-lo à sua semelhança, as burguesias brasileiras puderam capitanear as transformações internas da estrutura produtiva em benefício próprio e daqueles considerados seus aliados: as burguesias das sociedades capitalistas avançadas, o que conduziu a sociedade para uma dominação cada vez mais autoritária¹²³ (SAMPAIO JR, 1999). Daí em diante, elas adquiriram condições mais vantajosas para estabelecer uma associação mais íntima com o capitalismo financeiro internacional, bem como para transformar o Estado em instrumento exclusivo do seu poder (FERNANDES, 2005).

Foi nesse interim que começou a ocorrer no centro do sistema capitalista um processo de reestruturação das empresas multinacionais, o qual alterou a própria dimensão produtiva dos seus investimentos diretos na economia brasileira (CAMPOS, 2009). Estas empresas tiveram que transitar de sua dominância produtiva, como identificamos no Plano de Metas, para uma dimensão financeirizada, de modo a impor, numa fase posterior, “uma profunda mudança no padrão mundial de acumulação identificada pelo aumento da internacionalização financeira e pela mutação de processos gerenciais, técnicos e produtivos”¹²⁴ (CAMPOS; RODRIGUES, 2014, p.83).

Para Furtado (1992), as raízes desse novo processo de integração dos mercados oriundo do novo padrão de acumulação que se consolidava estavam presas naquilo que o autor chamou de transnacionalização do capitalismo, que desde o imediato pós-Segunda Guerra Mundial permitiu que a economia norte-americana descentralizasse parte de seu sistema de produção, transnacionalizando suas grandes empresas pelos espaços nacionais, sobretudo, para os países periféricos¹²⁵. Este movimento, “ao mesmo tempo em que restringiu significativamente a capacidade dos Estados nacionais em estabelecer limites mínimos à força auto expansiva do capital, também consolidou o poder estrutural dos Estados Unidos” (PEREIRA, 2018, p.233).

De fato, o processo de “deslocalização” produtiva das empresas transnacionais estadunidenses pelas economias mundiais operou como principal motor do forte crescimento

desenvolvimento econômico e do aprofundamento da incorporação aos mecanismos econômicos, culturais e políticos do sistema de poder mundial do capitalismo (FERNANDES, 1980, p. 79, grifos do autor).

¹²³ “Como a economia, a sociedade e o Estado se encontravam envolvidos por igual em tal passagem, não houve área ou esfera em que as consequências negativas, passageiras ou persistentes, deixassem de se refletir: depressão de salários e da segurança no emprego, e compressão do direito de greve e de protesto operário; depressão dos níveis de aspiração educacional das “classes baixas”, e compressão das “oportunidades de educação democrática”; depressão dos direitos civis e dos direitos políticos, e compressão política e policial-militar; etc.” (FERNANDES, 2005, p.343, grifos do autor).

¹²⁴ “Com a conclusão da descentralização produtiva dos mercados capitalistas e a deflagração de uma crise de sobreinvestimento, as mudanças técnico financeiras que daí se originam alteram a forma e o modo de inserção internacional do capital. A confrontação competitiva no espaço oligopólico internacional até então dominado pela corporação norte-americana, a exaustão do sistema monetário pautado por reservas metálicas, bem como a crise estrutural capitalista que culmina em crise da matriz energética mundial provocaram um questionamento da hegemonia dos EUA” (CAMPOS, 2009, p.20).

¹²⁵ “Nos Estados Unidos, onde as grandes dimensões do mercado interno haviam permitido às empresas industriais esgotarem as possibilidades de economias de escala, e o custo da mão de obra era muito mais alto, as firmas saíram diretamente para a descentralização transnacional” (FURTADO, 1977, p. 79).

econômico do período 1948-1973, conhecido como “os anos dourados” do capitalismo. Assim, a evolução das economias periféricas seria influenciada pelas modificações ocorridas nas economias centrais nessa fase, de acordo com Furtado (1981b, p.03):

A reconstrução do sistema capitalista, sob a tutela dos Estados Unidos, no terceiro quartel do século atual, fez-se no sentido de integração dos mercados nacionais dos países centrais. Os sistemas nacionais, cujas rivalidades conduziram aos conflitos mundiais, foram progressivamente desmantelados, passando as suas grandes empresas [transnacionais] a estruturar-se globalmente. A nova orientação tomada pelo capitalismo privilegiou a tecnologia que se havia desenvolvido nos Estados Unidos sob a influência de seu imenso mercado interno. Do ponto de vista da periferia, essas modificações adquiriram uma grande significação, pois enquanto o capitalismo dos sistemas nacionais, tutelados por Estados rivais, era por definição nacionalista, voltado para a integração interna, o capitalismo das firmas é naturalmente cosmopolista, orientado para o livre-cambismo e a livre transferência de recursos entre países.

A partir da lógica da transnacionalização, “as relações externas, comerciais ou financeiras, [eram] vistas, de preferência, como operações internas da empresa transnacional” (FURTADO, 1992, p. 32), e não do Estado. Nessas circunstâncias, acabaram-se as possibilidades de existir espaços nacionais de acumulação controlados internamente pelo Estado¹²⁶, por meio do planejamento, uma vez que as decisões locais passaram a ser determinadas pela racionalidade da acumulação das empresas transnacionais, que nessa fase já estavam conectadas à grande oferta de liquidez dos mercados *off shore*, isto é, a dimensão financeira¹²⁷.

A extrema mobilidade do capital internacional comprometeu o controle das sociedades nacionais sobre as empresas transnacionais. Os aumentos nas escalas mínimas de produção fizeram com que os novos processos produtivos exigissem um espaço econômico de referência mais amplo, que tendia a ultrapassar os limites das fronteiras dos Estados nacionais. A integração do sistema financeiro internacional levou ao paroxismo a liberdade de movimento de capitais, generalizando, para as economias centrais, um problema que até então se restringia aos países subdesenvolvidos: a incapacidade de circunscrever o circuito de valorização do capital ao espaço econômico nacional (SAMPAIO JR., 1999, p. 18-19).

Para a economia brasileira, a emergência desse novo padrão de acumulação na ordenação das atividades econômicas do país significou, em última instância, a desestruturação do sistema produtivo nacional através da armadilha do endividamento externo, como pôde ser corroborado no II PND. Durante a sua execução as empresas transnacionais, mesmo sendo sócias minoritárias nos empreendimentos conjuntos - *joint ventures* – criados, dimensionaram a

¹²⁶ “O processo de concentração dos negócios estadunidenses nos países estrangeiros por um reduzido grupo de empresários e administradores criou a tendência à monopolização da economia mundial, à centralização supranacional das decisões relacionadas à mobilização e alocação de recursos produtivos e financeiros e à adaptação das estruturas e instituições econômicas, políticas e socioculturais dos países receptores às exigências e dimensões destas corporações. Seja pela integração comercial e cambial multilateral, seja pelas decisões de acumulação multinacional, os Estados Nacionais foram reduzindo o controle e sua capacidade decisória sobre os recursos materiais necessários às suas estratégias de desenvolvimento” (PEREIRA, 2018, p.182).

¹²⁷ “Posto que essas empresas têm acesso ao mercado financeiro internacional e decidem da localização de seus investimentos – decisões muitas vezes tomadas a partir de *holdings* localizadas em países de conveniência – a possibilidade que tem um governo de atuar sobre elas é necessariamente limitada” (FURTADO, 1983, p. 121).

realização dos projetos mais estratégicos, por meio de empréstimos e importações externas, no entanto, o ônus desse processo de industrialização dependente recaía sobre o Estado brasileiro¹²⁸. Na etapa final do Plano, a empresa estatal teve que assumir a maior parte do endividamento contraído pelas empresas privadas nesse ínterim, o que resultou numa crise fiscal e financeira do Estado e também das estatais¹²⁹. Assim, “os desequilíbrios estruturais continuaram, portanto, a aprofundar-se, numa época em que se degradava o controle do sistema econômico” (FURTADO, 1983, p.39), negando-se o planejamento econômico enquanto instrumento de desenvolvimento.

Para Sampaio Jr (1999) essas vicissitudes criadas nos mostram como a transnacionalização do capitalismo conseguiu avançar pelo Brasil solapando paulatinamente as bases dos centros internos de decisões e a coerência interna do sistema econômico brasileiro, de modo a ameaçar a própria unidade do Brasil como Estado nacional. Em virtude disso, “a possibilidade de desenvolvimento nacional no Brasil entrou em crise, uma vez que os meios (racionalidade instrumental) se sobrepuseram aos fins (racionalidade substantiva)” (RODRIGUES, 2017, p.89).

De um modo geral, esses dois padrões de acumulação capitalista, independentemente do período em que foram impostos, imprimiram na economia brasileira, com estímulo e apoio do Estado, um tipo de desenvolvimento capitalista orientado pelos interesses do capital internacional, ou seja, subjugando os interesses públicos. Desse modo, ainda que o processo de industrialização tenha avançado, tal avanço estava submetido à órbita de valorização desse capital em escala mundial, que, para assegurar a sua lucratividade, limitou o planejamento da industrialização brasileira.

3.2. Capitalismo dependente e Estado brasileiro

Dentro da temporalidade do sistema capitalista mundial, o capitalismo dependente brasileiro¹³⁰ se movimenta submetida à órbita do padrão mundial de acumulação capitalista, ou seja, aos desígnios das burguesias brasileiras e, sobretudo, das internacionais. Isso acontece, de fato, porque existe na economia brasileira um agente econômico interno que alimenta o

¹²⁸ “No triênio 1976 – 1978 a dívida bruta mais que duplicou, crescendo inclusive as reservas de câmbio de 4 bilhões de dólares para 12,9 bilhões. A partir dessa época as empresas estatais assumiram um papel de crescente importância na captação de recursos externos sob a forma de empréstimos em moeda, ampliando assim suas fontes de recursos” (FURTADO, 1983, p.39).

¹²⁹ “Ao explicitar-se a crise fiscal e financeira do Estado e das estatais, no final dos setenta, a política econômica evitou com sucesso a transferência do ônus do ajustamento para o setor privado. O Estado assumiu o ônus, avançando na estatização da dívida externa pelas estatais e pelo Banco Central” (PRADO, 1994, p.99).

¹³⁰ Sampaio Jr (1999, p.105, grifos do autor) definiu esse termo da seguinte forma: “o capitalismo dependente é, portanto, um capitalismo *sui generis* que se caracteriza pela reprodução de uma série de nexos econômicos e políticos que bloqueiam a capacidade de as economias controlarem seu tempo histórico”.

processo de industrialização dependente, por meio de suas funções estratégicas, as quais reforçam de diferentes formas a estrutura de dominação centro-periferia: o Estado (SAMPAIO JR, 1999).

No capitalismo dependente brasileiro o Estado, desde o terceiro quartel do último século, vem atuando de modo a criar, a qualquer custo, as condições necessárias para um determinado tipo de desenvolvimento que busca atender as demandas do “imperialismo total”, sem romper com os dilemas históricos da nossa formação, como ocorreu durante o Plano de Metas e, posteriormente, no II PND (RODRIGUES, 2017). As funções assumidas pelo Estado e pelas suas empresas nessa fase, como já mostramos anteriormente, tinham o intuito de subsidiar a acumulação privada¹³¹, ajustando os interesses oligopolistas internacionais à extensa gama de negócios das burguesias brasileiras¹³².

No primeiro momento, as grandes corporações só contaram com o espaço econômico que elas próprias conseguiam abrir, numa economia capitalista dependente, mas em fase de transição industrial relativamente madura [...]. No segundo momento, que se situa depois da consolidação dos governos militares no poder, elas puderam contar com uma política econômica que unificava a ação governamental e a vontade empresarial. Então, começa a configurar-se o espaço econômico típico de que elas necessitam para crescer (FERNANDES, 2005, p. 301).

Com a tomada por completo do Estado pelas burguesias brasileiras em 1964, ocorreu uma reformulação de suas funções, de forma que o desenvolvimento capitalista brasileiro passou a ser pautado num “modelo-autocrático burguês”¹³³, que, além proteger institucionalmente as classes dominantes, garantia segurança ao imperialismo (CAMPOS, 2016). Desse modo, o Estado brasileiro se transformou naquilo que Fernandes (2005) chamou de espinha dorsal da adaptação do espaço econômico e político nacional aos requisitos estruturais e dinâmicos do capitalismo monopolista, servindo, assim para defender os interesses das classes dominantes brasileira e internacionais, as grandes beneficiárias desse processo.

O Estado transforma-se em instrumento de defesa e de suporte incondicional da iniciativa privada. Cabendo-lhe não apenas compensar as debilidades que comprometessem a capacidade de a iniciativa privada incorporar as transformações econômicas difundidas do centro, mas também arbitrar os ajustes internos necessários para viabilizar a convivência entre o “moderno” e o “atrasado”. Além disso, o Estado tem a tarefa de mediar as relações com os centros imperialistas e servir de instrumento para congelar a história sempre que as classes dominantes temerem que o avanço do processo de modernização ameaça a estabilidade de seu poder seja porque a burguesia dependente esteja sendo atropelada por transformações vindas de fora, seja porque seu

¹³¹ Rodrigues (2017, p.81) resumiu a importância da estatização para o processo de internacionalização da economia brasileira: “Na verdade, a expansão das empresas estatais nesse período se apresentou, essencialmente, como uma reação às mudanças dadas pelas necessidades do capital internacional, situação característica de uma economia satélite, como é o caso da economia brasileira. Desse modo, as empresas estatais foram subordinadas à valorização das multinacionais no espaço nacional desde o governo JK, com o Plano de Metas, e, posteriormente, nos governos ditatoriais”.

¹³² “Florestan Fernandes denominou esse processo de politização do espaço econômico nacional, em que a internacionalização é absorvida a partir de uma plataforma política preexistente, com certo nível de negociação ao ritmo a modernização a ser internalizada e pautada localmente por reformas estatais” (CAMPOS, 2009, p.13).

¹³³ Essas burguesias fizeram desse Estado um “veículo por excelência do poder burguês que se instrumentalizava através da maquinaria estatal até em matérias que não [eram] nem administrativas nem políticas” (FERNANDES, 2005, p. 312).

poder esteja sendo contestado pela rebeldia das classes subalternas. (SAMPAIO JR., 1999, p. 151, grifos do autor).

Para essa classe, isso representou a formação de um “Estado disposto a barganhar para favorecer seus anseios, promover políticas de planejamento econômico com o falso argumento de auxiliar a população como um todo, ou de levar o país a um capitalismo com certa autonomia” ¹³⁴ (RODRIGUES, 2017, p. 39). Em outros termos, tem-se um Estado autocrático burguês munido de estruturas e funções estritamente capitalistas, cuja organização e funcionamento lhe permitem enfrentar as forças que venham a inviabilizar a existência do “consenso burguês” no capitalismo dependente brasileiro (FERNANDES, 2005).

As empresas estatais que surgiram após essa fase, longe de constituírem um instrumento de política econômica à disposição do governo no sentido de promover um capitalismo autodeterminado, colaboraram para que a dependência externa e o desenvolvimento interno desigual fossem intensificados¹³⁵. Por conta dessa evolução possibilidade de o Estado brasileiro coordenar a ação dos agentes internos da economia brasileira de forma a dar uma coerência ao processo de industrialização pesada no Brasil, mediante o planejamento da economia, deixou de existir, como pôde ser confirmado na etapa final do II PND¹³⁶ (FURTADO, 1983).

Desse modo, ainda que a realização dos mesmos pudesse resultar no crescimento econômico unido a um crescente ritmo de modernização do país, com criação de novos empregos etc.¹³⁷, as pressões impostas pelo capital internacional sobre a organização e o

¹³⁴ “No contexto atual do uso do poder estatal e das funções do Estado, as ramificações, as influências diretas ou indiretas, e a eficácia da plutocracia ampliaram-se e aprofundaram-se. O que antes só podia ser conseguido mediante tráfico de influências, corrupção ou coação, hoje pode ser feito de modo simples e direto, através de composição entre interesses privados (nacional e estrangeiro) e as cúpulas políticas, militares ou tecnocráticas dos governos. Diferentes tipos de políticas “nacionais”, de programas de “racionalização” e de “planificação estatal”, canalizam as decisões que interessam à “iniciativa privada” e mobilizam os meios para atingi-las [...]” (FERNANDES, 1975, p.111 grifos do autor).

¹³⁵ “Assim, as empresas do Estado reproduziram os mesmos padrões de remuneração que estão por trás da brutal concentração de renda que caracteriza a classe assalariada no setor privado. Os privilégios auferidos pelos dirigentes dessas empresas são tão mais chocantes quanto estas desfrutam com frequência de rendas de situação ou mesmo de posições de monopólio, podendo administrar arbitrariamente os preços do que produzem” (FURTADO, 1981a, p.76).

¹³⁶ Nesse intervalo de tempo, “introduziram-se fortes distorções nas estruturas de custos de todo o sistema econômico brasileiro em benefício da intermediação financeira. A desarticulação antes referida tendeu, conseqüentemente, a agravar-se. Não somente os instrumentos de política monetária, mas também os de política fiscal e creditícia se haviam erodido acima tolerável” (FURTADO, 1983, p.41).

¹³⁷ “Mesmo quando o ritmo de modernização é intenso, as estruturas fundamentais da sociedade colonial não desaparecem. Não é de estranhar que esse tipo de desenvolvimento tenha um alcance histórico bem limitado como instrumento de integração nacional. Embora o avanço das transformações capitalistas impulsione e dinamize a ordem social competitiva, seu ritmo e sua intensidade são incompatíveis com a participação do conjunto da população no processo de modernização dos padrões de vida e de consumo. Como as burguesias dependentes não abrem mão de privilégios exacerbados, os esforços para combater as desigualdades sociais não podem avançar até o ponto em que a alteração na correlação de forças ameaça a absoluta supremacia das classes dominantes, sobre a sociedade. Por este motivo, Florestan Fernandes adverte que, ainda que o crescimento econômico seja um elemento estratégico do padrão de dominação, pois alimenta ilusões de melhor classificação social, o crescimento econômico não é uma solução para os problemas” (SAMPAIO JR., 1999, p.154)

funcionamento da economia tornaram o desenvolvimento capitalista brasileiro do período “ainda mais perverso e envenenado” ¹³⁸ (FERNANDES, 2005, p. 272).

As críticas sobre a funcionalidade do Estado no capitalismo dependente brasileiro também podem ser corroboradas à luz do tipo de relação que se estabeleceu entre o planejamento econômico brasileiro e o capital internacional desde o pós-Segunda Guerra, especificamente a partir da segunda metade da década de 1950. Nesta fase, a economia norte-americana, após emergir no sistema capitalista como *hegemon*, ampliou sua dominação imperialista sobre os países europeus e, principalmente sobre a América Latina, através da exportação de capitais.

3.3. Capital internacional e planejamento econômico brasileiro

O fim da Segunda Guerra Mundial delimitou o início de uma nova era no capitalismo dependente brasileiro. A implantação e consolidação do novo padrão mundial de acumulação, fundamentado na relação do planejamento econômico com a expansão da grande empresa norte-americana, encontrou nas funções básicas assumidas pelo Estado brasileiro o aporte necessário para que o capital estadunidense pudesse criar aqui o seu próprio espaço de desenvolvimento e acumulação, sem romper com os nexos que garantiam a permanência da dupla articulação (FERNANDES, 2005).

Em outras palavras, foi somente a partir desse período, que “a internacionalização do capital tornou-se um marco estratégico central na construção da nova ordem internacional assentada sob o poder estadunidense” (PEREIRA, 2018, p.165). Desse modo, o Estado brasileiro passou a oferecer às empresas privadas, principalmente às multinacionais, por meio do planejamento econômico, uma infraestrutura viável, recursos financeiros, subsídios, dentre outras vantagens internas que favoreciam a internacionalização do capital¹³⁹, mantendo a estrutura de poder local. Embora orientasse o desenvolvimento industrial setorialmente,

¹³⁸ Fernandes (2005, p.271) descreve os efeitos disto para a economia brasileira: “[...] A referida irrupção deslancha a diferenciação e a elevação da produção industrial, ela realiza a revolução industrial com que sempre se sonhou no país. Isso representa novos empregos para as massas e, com frequência, muitos empregos, empregos cobiçados e com salários mais altos. No entanto, as parcelas das massas que se podem beneficiar com tais empregos não são tão numerosas e se veem ainda mais reduzidas, por que entramos na era de técnicas que envolvem uso intensivo de capital, maior racionalização do trabalho, computadores e os primórdios da automação. De outro lado, a população como um todo, beneficie-se ou não com o padrão de desenvolvimento capitalista-monopolista, tem de arcar com o peso asfixiante das pressões diretas e indiretas sobre as matérias primas e os recursos materiais ou humanos internos, que se refletem na alta dos preços, na escassez das utilidades, na desorganização do comércio (por influência não só dos intermediários, mas dos produtores), na ineficácia de controles econômicos fundados nas decisões do comprador, na inflação, na criação de práticas financeiras exclusivistas, mas devastadoras para a coletividade”.

¹³⁹ “No pós-Segunda Guerra Mundial, na fase da internacionalização produtiva, cujo eixo da sua exportação de capitais foi a expansão de empresas multinacionais para os países periféricos, com a instalação localmente de suas filiais, o imperialismo conseguiu um maior controle sobre esses países e ampliou a dificuldade destes para se direcionarem a um desenvolvimento nacional com autonomia” (RODRIGUES, 2017, p.253).

[...] esse planejamento não foi capaz de impor ao processo uma lógica eminentemente centralizada, visto que, paralelamente, as filiais estrangeiras e parte das empresas privadas nacionais, alguns quadros técnicos e militares associados, originaram um complexo multinacional cujos interesses se sobrepuseram aos centros internos de decisão (CAMPOS, 2009, p.70).

A relação firmada entre o capital internacional e o planejamento econômico brasileiro encontrou nas burguesias brasileiras um apoio fundamental¹⁴⁰. Por um lado, essa classe se comprometeu em promover as mudanças exigidas pelo imperialismo no sentido de garantir internamente os interesses de valorização dos capitais produtivos das empresas multinacionais¹⁴¹; por outro, exigiu parte do excedente econômico nacional para sustentar a sua posição privilegiada na sociedade.

No Plano de Metas, por meio do planejamento econômico, o Estado pôde estabelecer os termos da dupla articulação entre o capital internacional e os setores privados internos. Desde a sua concepção teórica até a sua execução, o Estado se empenhou em ampliar a base produtiva do sistema industrial utilizando de diretrizes que prezavam por atrair do exterior capitais, máquinas, equipamentos, técnicas e, sobretudo, empresas multinacionais para promover o desenvolvimento de setores que atendiam as demandas de um mercado interno consumidor elitizado, isto é, formado por aqueles que detinham maior poder aquisitivo; as burguesias brasileiras.

A ação dos Grupos Executivos e de outros organismos estatais nessa fase tinha o único intuito de canalizar para a economia brasileira investimentos externos para as atividades produtoras desses bens, tais como: celulose, metais não ferrosos, cimento, etc.,¹⁴² e, sobretudo, de bens de consumo duráveis¹⁴³ (FURTADO, 1981a). Desse modo, ainda que tenha ocorrido o

¹⁴⁰ “As burguesias nativas detinham o controle da sociedade política. Contudo, eram burguesias relativamente *fracas* (com referência aos centros dinâmicos do capitalismo mundial) e incapazes de dinamizar as funções básicas da dominação burguesa (o que as concentrava naquelas funções diretamente vinculadas a seus próprios interesses particularistas, de autopreservação e autoprivilegiamento direto ou indireto, como a “defesa da ordem” e a consolidação do capitalismo privado de duas faces; ou, em outras palavras, o que as absorvia nas “*funções nacionais*” diretamente vinculadas aos interesses das classes possuidoras e ao exercício de sua dominação, mesmo que isso acarretasse o monopólio do poder político estatal por segmentos muito reduzidos da sociedade global). Em consequência, como sucedia com as elites coloniais, convertiam-se no elo interno da dominação imperialista externa” (FERNANDES, 1979, p. 39-40, grifos do autor).

¹⁴¹ “As empresas multinacionais ditavam o processo de industrialização brasileira de acordo com seus anseios e recebiam a anuência das burguesias nativas, que viam nessa associação dependente e subordinada uma grande oportunidade de fortalecer seus vínculos com essas empresas e deles também tirar vantagens. As empresas multinacionais operavam internamente (por meio das filiais), sob comando de fora (das matrizes), realizando alterações que potencializassem seus ganhos e sua posição privilegiada nessas economias subdesenvolvidas” (RODRIGUES, 2017, p.32).

¹⁴² “No que se refere à siderurgia, enquanto a construção civil absorve 26,1 por cento do aço consumido no país, e a indústria automobilística, 12,6 por cento, as atividades de interesse mais geral e que dizem respeito mais de perto às necessidades das massas da população se mantêm em índices bem mais modestos: 7,4 por cento para as ferrovias; 2,0 por cento para a construção naval; 1,3 por cento para o equipamento agrícola” (PRADO JR., 2006, p. 331).

¹⁴³ “Assim a elevação do nível de vida dos grupos de rendas médias provoca a rápida ampliação da faixa de consumo dos bens duráveis. A demanda destes, já nos anos 50, cresceu com intensidade duas vezes maior que a do consumo dos bens de consumo. Como a venda dos bens de consumo duráveis se realiza a crédito, e como a demanda destes cresce mais rapidamente que o produto, a poupança disponível para os investimentos produtivos tende a decrescer, a menos que o coeficiente de poupança esteja ele mesmo em elevação” (FURTADO, 1981 a. p.35).

crescimento econômico desses setores internos¹⁴⁴, a “dependência externa se acentuou e o desenvolvimento desigual interno não foi eliminado. Pelo contrário, a dupla articulação, conceituada por Florestan Fernandes, se fortalecia” (RODRIGUES, 2017, p.81).

Como consequência disso, o ritmo da vida econômica e social brasileira passava a refletir o espírito, os padrões de vida, e as técnicas de países altamente desenvolvidos, o que alimentava internamente a ilusão de que o desenvolvimento e o progresso econômico adviriam (PRADO JR, 2006)¹⁴⁵. De fato, na economia brasileira [...];

[...] o capitalismo é um capitalismo cuja realidade permanente vem a ser a conjugação do desenvolvimento capitalista com a vida suntuosa de ricas e poderosas minorias burguesas e com o florescimento econômico de algumas nações imperialistas ricas e poderosas. Um capitalismo que associa luxo, poder e riqueza, de um lado, a extrema miséria, opróbrio e opressão, do outro. Enfim, um capitalismo em que as relações de classe retornam o passado remoto, como se os mundos das classes socialmente antagônicas fossem mundos de nações distintas, reciprocamente fechados e hostis, numa guerra civil latente (FERNANDES, 2005, p.304).

Com o golpe civil-militar ocorreu a tomada por completo do Estado brasileiro por parte dessas burguesias brasileiras (RODRIGUES, 2017). Assim, o planejamento econômico brasileiro se tornou um instrumento de reafirmação do poder burguês, na medida em que passou a associar as próprias reivindicações dessa classe em torno daqueles interesses capitalistas internos e externos, aprofundando assim a dupla articulação¹⁴⁶.

Como o padrão compósito da hegemonia burguesa está submetido a pressões contraditórias, tornou-se inviável recorrer ao planejamento como instrumento para compensar a impotência da burguesia dependente e corrigir as irracionalidades do subdesenvolvimento. Tal fato origina-se na promíscua convivência de forças nacionalistas, que defendem a autonomização do país, com forças internacionalistas, que se batem pela perpetuação dos vínculos colonialistas; de segmentos interessados na perpetuação de tradicionalismos, que impõem rígida resistência sociopática à mudança, com grupos modernos, que exercem permanente influência inovadora (SAMPAIO JR, 1999, p.176).

No II PND, essa instrumentalização do planejamento econômico em favor de uma maior internacionalização ficou mais evidente, visto que o Estado brasileiro teve que garantir à empresa multinacional acesso privilegiado e rentabilidade nos empreendimentos conjuntos - *joint ventures* - formados aqui para executarem os projetos prioritários do plano voltados à exploração dos recursos naturais brasileiros. Buscava-se “aumentar a produção de minério de ferro, de bauxita, de aço, de alumínio, de celulose e papel, e todas as atividades que

¹⁴⁴ Ver o Quadro 1 disponível no primeiro capítulo desse trabalho que apresenta os resultados alcançados pelo Plano de Metas (1956 – 1961).

¹⁴⁵ “A evolução do imperialismo no Brasil (como no resto do mundo) é assim contraditória. Ao mesmo tempo em que estimulou as atividades e energias do país, e lhe forneceu elementos necessários ao seu desenvolvimento econômico, foi acumulando um passivo considerável e tornou cada vez mais perturbadora e onerosa a sua ação. Mas também, favorecendo aquele progresso, acumulou no Brasil os fatores com que o país contou e continua contando para a sua definitiva libertação. O imperialismo é um suicida que marcha seguramente para sua consumação” (PRADO JR, 2006, p.283).

¹⁴⁶ “O golpe civil-militar de 1964 despontou como fundamental para fortalecer a dupla articulação, uma vez que as mudanças implementadas naquele momento anularam grande parte das demandas da sociedade civil, principalmente as relacionadas às reformas que poderiam amenizar ou mesmo romper com a dependência externa e o desenvolvimento desigual interno e que iam de encontro aos anseios do imperialismo total” (RODRIGUES, 2017, p.36).

apresentavam a dupla vocação de reforçar a base do sistema industrial e de criar exportáveis agrícolas” (FURTADO, 1981a, p.47).

Nessa fase, as empresas privadas brasileiras funcionaram como sócias locais dessas empresas multinacionais, sendo utilizadas na captação recursos financeiros e gerenciais, máquinas e equipamentos externos, cujo pagamento por isso recaía sobre o Estado brasileiro (CAMPOS, 2009). Essa obrigação que o Estado assumiu serviu, num primeiro momento, para dirimir riscos dos IDEs ingressados aqui, e principalmente, para manter as burguesias brasileiras na sua posição privilegiada. No entanto, num momento posterior, quando o II PND dava sinais de esgotamento e o Estado não pôde mais garantir ao setor privado as benesses de sua intervenção, esse grupo de interesses limitou a continuidade desse projeto de desenvolvimento através de uma campanha contra a estatização. Isso paralisou o Estado, de modo a impedi-lo de avançar em qualquer que fosse a direção¹⁴⁷ (MORAES, 2018).

Estava decretada assim a crise do Estado brasileiro, e com ela, a crise do planejamento econômico oriunda da sua total perda de governabilidade. Nessas circunstâncias, os mecanismos de comando e controle do sistema econômico nacional foram sendo atrofiados em detrimento da permanência da lógica transnacional “voltada para a planetarização dos circuitos de decisões” (FURTADO, 1992, p. 24).

Em suma, essa instrumentalização do Estado brasileiro que ocorreu no decorrer de todo o processo de industrialização pesada fez com que as potencialidades do planejamento econômico brasileiro fossem utilizadas em benefício de uma minoria, não atingindo a maior parte do povo brasileiro, como era esperado pelas classes menos favorecidas. Isso limitou o seu raio de manobra, e conseqüentemente, reforçou as tendências excludentes no país.

4. Conclusão

Desde o nascimento do novo padrão de acumulação capitalista a partir do pós-Segunda Guerra Mundial até o seu momento de crise em meados da década de 1970, o Estado brasileiro se colocou no papel de agente interno propulsor do desenvolvimento capitalista e da perpetuação do capitalismo dependente. Para tanto, criou no decorrer do processo de industrialização um quadro instrumental, cujas partes que o compunham mantinham o planejamento econômico brasileiro subordinado ao capital internacional. Tanto Plano de Metas,

¹⁴⁷ “Assim, nem foi capaz de implementar uma política eminentemente liberal, como no Chile de Pinochet, na qual prevalecessem os interesses das frações financeira e compradora, em detrimento da indústria, nem conseguiu dar prosseguimento à via desenvolvimentista, como parecia almejar o II PND. Aqui o Estado padeceu, e com ele sua política econômica, diante do total esgarçamento do tecido social que unificava os interesses das frações de classe que lhe davam sustentação” (MORAES, 2018, p.175).

quanto no II PND, a atuação do Estado no sentido de mobilizar recursos financeiros e garantir o acesso às tecnologias para gerir as bases do sistema produtivo brasileiro tinha o único intuito de atender os anseios da iniciativa privada. Nessa fase, as empresas multinacionais puderam adentrar ao espaço econômico brasileiro, com apoio do Estado e das empresas privadas brasileiras, e expandir as suas filiais, o que, por um lado, contribuía para o desenvolvimento de determinados setores estratégicos cuja produção atendia a demanda de uma classe específica, por outro, aumentava o poder de influência do imperialismo nas decisões do país.

De fato, isso nos revela que o planejamento econômico brasileiro foi incapaz de consolidar na economia brasileira uma autonomia relativa, que pudesse gerir uma estrutura produtiva independente e homogênea, uma vez que o mesmo foi instrumentalizado pela iniciativa privada. Em outras palavras, a forma como o Estado brasileiro o impôs nessas duas fases serviu para garantir o fortalecimento do poder das burguesias brasileiras e internacionais em detrimento dos interesses da nação. Nesse sentido, longe de buscar imprimir certa autonomia no capitalismo dependente brasileiro, o planejamento econômico passou a se mover durante a industrialização pesada no sentido contrário a isso.

Com o golpe civil-militar ele se transformou num instrumento burguês de desenvolvimento capitalista que preza por estabelecer na economia brasileira, a qualquer custo, os termos que mantém a dupla articulação entre o capital internacional e os setores privados internos. Daí em diante, não houve por parte do Estado o interesse de criar, através do planejamento, meios para superar dos dilemas históricos de nossa formação. Ao contrário disso, o mesmo passou a ser utilizado para reafirmar essas debilidades estruturais nessa nova conjuntura industrializante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O imediato pós-Segunda Guerra Mundial se configurou como uma fase determinante para a economia mundial. Apesar de todas as transformações permeadas pelo novo quadro de reordenamento político e ideológico, a ideia de planejamento econômico foi difundida em vários países, sobretudo, nos países latino-americanos, como principal instrumento capaz de superar nossas debilidades estruturais.

Para a economia brasileira, o planejamento representaria a única alternativa viável para que o Estado conseguisse controlar os investimentos, de modo a adequá-lo às metas da política econômica nacional, cujo eixo central seria a industrialização pesada. No entanto, todo esse potencial foi limitado pelas demandas do novo padrão de acumulação capitalista, que nessa fase submeteu o planejamento econômico brasileiro aos interesses da grande empresa norte-americana, ou seja, da grande corporação. Isso reverberou nas estratégias de desenvolvimento criadas pelo Estado brasileiro desde essa fase até final da década de 1970, quando o desenvolvimentismo entrou em crise.

Nessa pesquisa, constatamos que o Plano de Metas materializou em seus instrumentos de execução e nas suas respectivas metas setoriais os anseios desse novo padrão de acumulação no desenvolvimento capitalista brasileiro dessa fase (1956-1961). Em outras palavras, para realizá-lo, o Estado brasileiro ofereceu às empresas privadas, principalmente às multinacionais, por meio do planejamento econômico, as condições internas (infraestrutura viável, recursos financeiros, subsídios, dentre outras vantagens) para internalizarem as suas atividades aqui nos setores mais estratégicos aos seus interesses de acumulação, sem romper com a estrutura de poder local.

Como consequência disso, os setores internos que mais se desenvolveram aqui, de forma a controlar o desenvolvimento da economia brasileira como um todo, foram aqueles que produziam bens diretos ou indiretamente ligados ao consumo de restritos setores de maior poder aquisitivo, isto é, as burguesias brasileiras, tais como: automóveis, aparelhos eletrodomésticos, materiais elétricos, cimento, alumínio, álcalis, construção naval, metais não-ferrosos, etc. Desse modo, quando essas indústrias dominadas pelo capital internacional defrontaram-se com o enfraquecimento do mercado interno, passando a produzir com capacidade ociosa, houve uma queda do produto interno brasileiro seguido do recrudescimento do processo inflacionário brasileiro, o que caracterizou o início da crise dos anos de 1960.

Isso nos mostrou como essa relação firmada entre o capital internacional e o planejamento econômico brasileiro durante o Plano de Metas não tinha o interesse de beneficiar

as camadas menos favorecidas da sociedade, nem de construir as bases para a autonomia relativa da indústria brasileira frente aos mercados centrais. Ao contrário disso, prezava por garantir tanto os interesses de valorização dos capitais produtivos das empresas multinacionais, quanto os privilégios das burguesias brasileiras, mantendo assim os nexos da dupla articulação.

Com a efetivação do Golpe Militar de 1964 e a tomada por completo do Estado pela burguesia brasileira, ocorreu uma reformulação das funções estatais em benefício dos interesses dessa classe dominante e das burguesias internacionais. Daí em diante, o planejamento econômico se transformou num instrumento de reafirmação do poder burguês na economia brasileira, limitando-se a unificar as próprias reivindicações dessa classe em torno daqueles interesses capitalistas internos e externos.

No II PND, essa instrumentalização do planejamento econômico pelas burguesias brasileiras e internacionais em prol da internacionalização ficou mais evidente. Para executá-lo, o Estado conferiu às empresas estatais um papel central nesse processo, no intuito das mesmas criarem as condições que permitiam ao setor privado ampliar as suas operações na economia brasileira nessa fase em que um novo IDE voltado a exploração dos recursos naturais adentrou aqui. Essas empresas tiveram que assumir as funções de demandantes de bens de capital, tomadoras de recursos externos, além de se associaram as empresas privadas nacionais e estrangeiras, formando as chamadas *joint ventures* que atuavam nas indústrias de siderurgia, metalurgia, química, mineração, celulose e etc., favorecendo a internacionalização de capitais.

De fato, as *joint ventures* foram responsáveis pela realização de uma parte dos projetos existentes no II PND, especialmente daquelas localizadas no setor de insumos básicos, o qual recebeu a maior parte dos investimentos externos, tais como: Plano Siderúrgico Nacional (PSN), Complexo Alunorte, Caraíba Metais/Bahia, Polo Petroquímico de Camaçari, Programa Nacional de Papel e Celulose, Projeto de Exploração da Serra dos Carajás. Entretanto, as outras metas existentes nos outros setores, como o de bens de capital, não foram realizadas; enquanto outras foram abandonadas no final desse período, em virtude dos efeitos causados pela campanha contra a estatização feita pelos empresários brasileiros.

A partir dessa análise realizada foi possível compreendermos também a funcionalidade que o setor produtivo estatal assumiu no atendimento das demandas do setor privado nas diferentes etapas do processo de execução desses dois planos. Por atuarem em setores de infraestrutura e, principalmente, naqueles produtores de insumos básicos, essas empresas forneciam as empresas privadas produtoras de bens finais matérias-primas, bens e serviços a preços subsidiados. Assim, elas foram responsáveis por potencializar os ganhos

dessas empresas no país desde meados da década de 1950, até o final da década de 1970, quando o II PND entrou em colapso.

Em suma, o término do II PND corrobora não apenas o fracasso desse plano enquanto estratégia de desenvolvimento nacional, mas, sobretudo do Estado brasileiro que não pôde mais garantir ao setor privado as benesses de sua intervenção no setor produtivo, como tinha feito anteriormente no Plano de Metas. Como consequência disso, emergiu-se um novo padrão de acumulação caracterizado pela financeirização, precarização do trabalho, privatização, dentre outras mazelas oriundas do neoliberalismo, as quais contrapõem a ideia de Estado interventor, negando assim a importância do planejamento econômico para o desenvolvimento nacional.

Por esse motivo, esperamos que essa pesquisa venha a contribuir para estudos futuros de novos pesquisadores que desejem compreender o processo de industrialização da economia brasileira, à luz da perspectiva do planejamento econômico. Retomar essa perspectiva nessas condições apresentadas nos permite não apenas revistar a história econômica brasileira, identificando as debilidades estruturais que limitaram a política econômica brasileira nesse período, mas vislumbrar alternativas que nos possibilitem romper com os nexos que mantém a dependência externa e o subdesenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H.H. A questão da empresa estatal – econômica, política e interesse público. In: *Rev. Adm. Emp.* Rio de Janeiro, 19(4), p. 95-105, out./dez. 1979.
- ABRANCHES, S.H.H. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. In: MARTINS, Carlos Eduardo. (Org.). *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1977.
- ABREU, M. P. (Org.) *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- ALMEIDA, R.B. *O Nordeste no Segundo Governo de Vargas*. Brasília: Ministério do Interior, 1985.
- ANDERSEN, S. Geopolítica e energia na Bacia da Prata: O caso emblemático de Itaipu. In: *Anais do I Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder*, 2009. Disponível em <http://www.nilsonfraga.com.br/anais.php/> Acesso: 22/11/2017.
- BAER, M. *A internacionalização financeira no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- BANDEIRA, M. *Cartéis e desnacionalização* (a experiência brasileira: 1964 – 1974). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- BANDEIRA, M. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BARANSON, J. *Tecnologia e as empresas multinacionais: estratégias da empresa numa economia mundial em transformação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- BARAT, J. A evolução dos transportes no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 1978.
- BASTOS, P. P. Z. *A Dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises no Brasil (1890 – 1954)*. Campinas: 2001. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- BENEVIDES, M. V. M. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e político (1956-1961)*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BNDES. *Estudo do Mercado Brasileiro de Cobre*. Rio de Janeiro, 1986, 70 p.
- BONELLI, R. e MALAN, P.S. Os Limites do impossível: notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.6, n.2, Rio de Janeiro, 1976.
- BRASIL. Presidência da República. Conselho do Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro, 1958.
- BRASIL. Presidência da República. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)*, Brasília, Setembro de 1974.
- CAMPOS, F. A. *Estratégias de Desenvolvimento Nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo Governo Vargas e o Governo Castelo Branco (1951-1966)*. Campinas: 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- CAMPOS, F. A. Imperialismo e colapso da formação econômica brasileira. In: MAZIN, A. D.; NOVAES, H.; PIERES, J. H.; LOPES, J. A. (Orgs.). *Questão agrária, cooperação e agroecologia*. São Paulo: Outras Expressões, v.2, 2016.
- CAMPOS, F.A. Complexo multinacional e a Lei de Remessas de Lucro (1956-1973). *Texto para discussão*, n. 245, Instituto de Economia – Unicamp, 2014.
- CAMPOS, F.A. Multinational Firms and the Regulatory Framework in Brazil (1951-1967): *Apuntes*, v. 42, p. 137-172, 2015.
- CAMPOS, F.A. *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-2002)*. Campinas: 2009. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- CAMPOS, F.A. Da Aurora da revolução brasileira às trevas da contrarrevolução. In: Fábio Campos. (Org.). *Introdução à Formação Econômica do Brasil: herança colonial, industrialização dependente e reversão neocolonial*. 1ed.Marília-SP: Editora Lutas Anticapital, 2018, v. , p. 7-12.

- CAMPOS, F.A; RODRIGUES, F.H.L. Transnacionalização do Capital e os Limites do Desenvolvimentismo: um diálogo com Celso Furtado sobre a Experiência Brasileira (1956-1982). *História Econômica & História das Empresas*, v. 17 n. 2, (2014) ,377- 414.
- CANTANHEDE, P. “As Empresas multinacionais e a siderurgia” *Revista de Administração Pública*, v.10, n.1, jan-mar, 1976.
- CAPUTO, A.C; MELO, H, P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. *Revista Estado e Economia*, São Paulo, 39(3), jul-set 2009, p. 513-538.
- CARDOSO, A.M. *A Embraer e a Questão Nacional*. Campinas: 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- CARDOSO, M.L. *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK/ JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp/Unicamp, 2002..
- CASTRO. M.H.S. *Rômulo Almeida e a problemática do planejamento: o planejamento econômico na Bahia (1955 – 1961)*. Salvador: 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia.
- CASTRO, A.B; SOUZA, F. E.P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.
- CAUBET, C. G. As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata. São Paulo: *Revista Acadêmica*, 1989.
- CAVALCANTI, C. B. *Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna*. Rio de Janeiro, BNDES, 1998.
- CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. *Energia elétrica no Brasil: breve histórico: 1880-2001*. 1. ed. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001. 224 p.
- CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade, Campinas*, (5):1-30, dez.1995.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CONJUNTURA ECONÔMICA, FGV-RJ, vol. 28, n.2, Fevereiro, 1964.
- CORSI, F. O projeto de desenvolvimento de Vargas, a Missão Oswaldo Aranha e os rumos da economia brasileira. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro C. Dutra. *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 219-252
- CRUZ, P. D. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CRUZ, P. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. In: *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 5, n. 1, ago. 1995
- DIAS. J.L.M; QUAGALINO, M.A. *A Questão do Petróleo no Brasil: uma história da Petrobrás*. Rio de Janeiro: Petrobras, 2003.
- DREIFUSS, R. *A Internacional capitalista: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1986.
- EICHENGREEN. B. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- EVANS, P. *A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- FARO, C. e SILVA, S. L. “A Década de 50 e o Programa de Metas” In: GOMES, A. C. (Org.) *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC, 1991.
- FERNANDES, F. *A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5.ed. São Paulo: Global, 2005.
- FERNANDES, F. *Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”*. São Paulo: Hucitec, 1979.

- FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FILHO, A.G. Presença e ausência do Estado na trajetória da indústria da construção naval brasileira - 1959-1989. In: *Revista Nova Economia*, v.24. Belo Horizonte Maio/Agosot, 2014.
- FISHLOW, A. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/1984. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 16, n.3, Rio de Janeiro, 1986.
- FISHLOW, A. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 2, n. 6, dezembro, 1972.
- FONSECA, P. C. D. O processo de substituição de importações. In: REGO, J. M. R. (Org.); MARQUES, R. M. (Org.). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1. 217 p.
- FURTADO, C. *A Pré- revolução brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, C. *Prefácio a nova economia política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FURTADO, C. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981a.
- FURTADO, C. “Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica”. *Revista de Economia Política*, v.1, n.1, jan-mar, 1981b.
- FURTADO, C. *A Nova dependência: dívida externa e monetarismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- GATTÁZ, R. *A Indústria automobilística e a segunda revolução industrial no Brasil: origens e perspectivas*. São Paulo: Prelo Ed., 1981.
- GEISEL, E. . *Discursos*: vol. 1 – 1974. Brasília: Imprensa Nacional, 1974.
- GRAEFF, E. P. *Política de investimentos estrangeiros no pós-guerra: a Instrução nº.113 e as origens do “modelo associado”*. São Paulo: 1981. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-Universidade de São Paulo.
- GUDIN, E. Carta à Comissão de Planejamento. In: *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- HOBBSBAWM. Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- INOUE, M.F.M; LEAL, T.S. Imigração japonesa e engenharia naval: O papel e a importância da Ishikawajima do Brasil. *Revsita Maracanan*, Rio de Janeiro, nº 6, pp. 207-228, 2010.
- LAFER, C. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas. In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LEITE, A.D. *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1997.
- LEOPOLDI, M. A. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do Governo JK. In: (Org.) GOMES, A. C. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC, 1991.
- LESSA, C. *A Estratégia de desenvolvimento, 1974/76: sonho e fracasso*. 2.ed. Campinas: Unicamp – IE, 1998.
- LESSA, C. Visão crítica do II PND. *Tibiriçá*, ano II, n.6, jan/mar, 1977.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LESSA, C; DAIN, S. Capital associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, L.G; COUTINHO, R. (Orgs.). *Desenvolvimento em crise*. 4. ed. Campinas: UNICAMP.IE, 1998.
- LIMA, H.F. Indústria Automobilística no Brasil. *Revista Brasiliense*, n.13, São Paulo , set/out. 1957, pp. 56-77.

- LIMA, H.F. Instrução 113 e “Royalties”. *Revista Brasiliense*, n.16, São Paulo, mar./abr. 1958, pp. 8-21. .
- MACARINI, J.P. Governo Geisel: transição político-econômica? um ensaio de revisão. In: *Revista de Economia Contemporânea*, v. 15, n. 1, p. 30-61, Rio de Janeiro, 2011.
- MANDEL, E. *A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio, 1990.
- MANTEGA, G. Acumulação de capital, crise e capital estrangeiro. In: MANTEGA, G; MORAES, M (Orgs.). *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARTINS, L. “Estatização” da economia ou “privatização” do Estado. In: *Ensaio Opinião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MESZAROS, I. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MIRANDA, M.B. A Empresa Binacional Itaipu. In: *Revista Virtual Direito Brasil*, v.2, nº 2 – 2008.
- MORAES, R. *O Canto do cisne do desenvolvimentismo brasileiro – uma análise das relações do empresariado industrial com o Estado do II PND à crise dos anos 1980*. Campinas: 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- NONNEMBERG, M.J.B. “Determinantes dos investimentos externos e impactos das empresas multinacionais no Brasil – As décadas de 1970 e 1990”. *Texto para Discussão*, n. 969, IPEA – RJ, 2003.
- OCAMPO, J. Antonio. Cincuenta años de la CEPAL. In. *Revista de la CEPAL*. Nº Extraordinário. Outubro, 1998.
- OKAMURA, S.H. *Concessões rodoviárias em São Paulo na década de 1990: Uma análise das relações entre estado, capital e infraestrutura*. Campinas: 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- OLIVEIRA, A. *O Polo Petroquímico de Camaçari (Bahia, Brasil): industrialização, crescimento econômico e desenvolvimento regional*. Salvador: 2004. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Geografia – UNIFACS.
- OLIVEIRA, J. K. *Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*. Oscar Nicolau, Belo Horizonte - MG, 1955.
- ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. “Democracia com desenvolvimento: 1956-1961”, In: ABREU, M. P. (org.) *A Ordem do Progresso, Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- PANITCH, L. e GINDIN, S. “Capitalismo global e império norte-americano”. In: PANITCH, L. e LEYS, C. *Socialist Register 2004: O novo desafio imperial*. Bueno Aires: CLACSO, 2006.
- PEREIRA, O. D. *Multinacionais no Brasil (aspectos sociais e políticos)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974a.
- PEREIRA, J. E. C. *Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil: 1966/73*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974b.
- PEREIRA, L. R. *Supremacia norte-americana e a gênese da ordem global: crítica ao mito dos “anos dourados” à luz dos imperativos imperialistas estadunidenses*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
- PESSOA, R. S. *Fontes de financiamento para a infraestrutura rodoviária federal: necessidade de recomposição*. Brasília: IPEA, fev. 1993. (Texto para discussão, n. 293).
- PRADO JR, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- PRADO JR, C. *A Revolução Brasileira*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- PRADO, S.R.R. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Campinas: 1994. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- RECH, H. *Regulação dos serviços públicos de energia elétrica: descentralização e controle social*. São Paulo: 2006. Dissertação (Mestrado)– Interunidades de Pós-Graduação em Energia – Universidade de São Paulo.

- REICHSTUL, H. P; COUTINHO, L.G. Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise. In: COUTINHO, Renata; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. Vol. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- RESENDE, A., L. "Estabilização econômica: 1964-67". In: ABREU, M., P. (Org.) *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- RODRIGUES, C. H. L. *A Questão do Protecionismo no Debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin*. Campinas: 2005. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas,
- RODRIGUES, C.H.L. *Imperialismo e Empresa Estatal no Capitalismo Dependente Brasileiro (1956-1998)*. Campinas: 2017. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas,
- RODRIGUEZ, O. *O Estruturalismo Latino-americano*. Cepal-Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2009.
- RÜCKERT, I. N. Alguns aspectos das empresas estatais no Brasil. In: *Revista Ensaio FEE*. V.2, n.1, p. 75-93, 1981.
- SAMPAIO JR., P. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado*, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SCHUTTE, G. R. *Elo perdido: O estado globalização e a indústria petroquímica no Brasil*, São Paulo, Annablume, 2004.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: (Orgs.) BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4.ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998.
- SILVA, R. A. *Brasil-Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973: um estudo de caso sobre o papel de Stroessner e a importância de Itaipu*. 141 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- SILVA, R. C. “*Servimos com prazer!*” *Norte-americanos em Porto Alegre, 1928 a 1959: uma história empresarial*. Porto Alegre: 2007. Dissertação (Mestrado em História) Programa de Pós graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- SIMONSEN, R. A Planificação da economia brasileira. In: *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen X Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- SMITH, P. S. *Petróleo e Política no Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Antenova, 1976.
- SOCHACZEWSKI, A.C. *Desenvolvimento econômico e financeiro no Brasil: 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.
- SPLINGER, R; MONTEIRO, S.M.M. Racionalidade política e econômica no Governo Geisel (1974 – 1979): um estudo sobre o II PND e o projeto de institucionalização do regime militar. In: *XX Encontro de Economia da Região Sul - Anpec/Sul*, 2017.
- SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: SILVA, F.R da, et al. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- TAMER, A. *Petróleo, o preço da dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- TAVARES, M.C; ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- TIRONI, L.F. *Política Econômica e Desenvolvimento Tecnológico – Diversificação ou Especialização no setor de bens de capital sob encomenda*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1979.
- TORRES FILHO, E. T. “O Novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil”. *Texto para Discussão*, n.237, da UFRJ/IEI, jun, 1990.

- TREBAT, T. Uma avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. In: *Pesq. Plan. Econ.* Rio de Janeiro, 10(3), p.813-850, dez. 1980.
- VELOSO, J. P. d. R. *Brasil, a solução positiva*. São Paulo: Abril-Tec Editora, 1978.
- VERMULM. R. *Os Planos de Desenvolvimento no Brasil*. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Brasília, 1985.
- WROBEL P. S. *A questão nuclear nas relações Brasil-EUA*. Dissertação de mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro, 1986.
- ZONINSEIN, J. e TEIXEIRA, A. “*Joint ventures (JV) na industrialização brasileira: notas para estudo das formas do capital*”. *Texto para Discussão*, n.29, IEI-UFRJ, 1983.