

O PAPEL DO ESTADO NO CAMPO ECONÔMICO NO BRASIL (*)

José Teodoro Soares

I N T R O D U Ç Ã O

I. A revolução industrial transformou tôdas as velhas estruturas sociais e econômicas e suscitou um crescimento econômico sem precedentes na história dos países hoje já industrializados. Mais que nunca o apetite de bem-estar se expande e se intensifica no mundo. Mas êle não caminha sempre de par com a vontade de trabalho que precisaria para o satisfazer. O desenvolvimento econômico torna-se de mais a mais uma teoria escolhida para responder às questões angustiantes dos países em vias de desenvolvimento. É o resultado de uma empresa política a partir de uma tomada de consciência política e de ações políticas.

Parece que o Estado, a única empresa capaz de promover esta mudança profunda nos países em vias de desenvolvimento, é levado a intervir, primeiramente, de modo lento e, hoje, profundamente, em razão da ausência de empreendedores, da insuficiência das infra-estruturas ou da necessidade de controle do comércio exterior, sobretudo, enfim, da urgência das reformas a realizar.

Donde o papel decisivo que pode desempenhar e que desempenhará certamente no desenvolvimento econômico — independentemente de toda teoria sobre a amplitude do papel do Estado comparado àquele da empresa privada.

Do momento que o Estado é o primeiro, é preciso esperar que êle exerça uma influência maior sobre o progresso econômico, ao menos é o que juridicamente dêle se espera.

(*) Tradução do original, publicado pelo Departamento da América Latina do Institut International d'Administration Publique — Paris, 1970.

Efetivamente, aceita-se fãcilmente que o Estado deva intervir mais na economia de país em via de desenvolvimento que nos países já desenvolvidos, porque as tarefas a cumprir são muito mais vastas e que a urgência é maior. Isso é justificado pelo fato que é a única força social disponível para intervir eficazmente.

II. No Brasil, durante o período colonial, o papel do Estado no campo econômico era bem limitado, pois o centro das decisões econômicas era no exterior mesmo com a independência política o Estado brasileiro jamais interviu. Pois a êste momento mais que nunca a doutrina liberal dominava os espíritos das autoridades brasileiras. O Estado não intervia na economia. Êle se limitava a um papel secundário de Estado policial, que fazia respeitar o direito de propriedade e o respeito aos contratos, fornecendo o apoio de sua imposição àqueles que reclamavam.

Êste "liberalismo" sobreviveu até a grande crise econômica de 1929 e com a tomada do poder por Getúlio Vargas na revolução de 1930. Um dos objetivos desta revolução era justamente de combater o absentismo do Estado. A partir desta época o Estado intervém de mais a mais, seja diretamente, por intermédio do planejamento e de empresa pública, seja indiretamente por meio de sociedades de economia mista.

Mas esta intervenção não está ainda em medida de resolver os problemas agudos da economia brasileira. Pois o Estado, muitas vêzes, deverá também fazer descobrir ao povo as exigências novas que êle se esforça para satisfazer. Deverá, além disso, explicar, educar e fazer nascer uma aspiração que não é muitas vêzes senão latente para que a intervenção do Estado no campo econômico produza os efeitos que se espera.

I PARTE: O PAPEL LIMITADO DO ESTADO NA ECONOMIA

Primeiramente, para melhor precisar nosso pensamento, é preciso fazer um destaque terminológico a saber: nós vamos tomar o Estado em um sentido muito particular, não o corpo político inteltraamente, mas antes de tudo um grupo de homens, quase um grupo social, políticos, parlamentares, alta administração, que se diferencia do resto da sociedade.

1. *Período colonial*

O sistema sócio-econômico que encontra sua origem na América Latina, no momento do período colonial, apresentava no século XIX alguns traços que merecem ser assinalados para melhor compreensão das fases seguintes. Trata-se de levar em conta uma característica

fundamental, a saber "a colonização se coloca nas condições de uma oferta ilimitada de terra, o sol utilizável para a produção de um excedente econômico foi automaticamente apropriado e colocado sob o controle de uma minoria restrita". (1)

Nesse sistema a agricultura tinha o lugar primordial, pois não existia ainda industrialização, tendo em vista que estes países viviam ainda numa fase pré-capitalista.

A economia agrícola tomava diferentes formas — indo da comunidade indígena até as grandes fazendas que eram dominadas por grandes proprietários fundiários.

São os grandes proprietários rurais que percebem a maior parte das rendas (mais de 50%) oriunda desta organização econômica e não se constituindo mais que 5% da produção.

Este sistema sócio-econômico era inteiramente ligado ao poder central, onde se encontrava o centro das decisões políticas.

a) Dominação da Metrópole

A base econômica da colônia portuguesa nos dois primeiros séculos de colonização se fundava sobre a agricultura. Tendo em vista que a colônia detinha um imenso território, a agricultura torna-se a atividade econômica principal. A exploração agrícola da cana-de-açúcar foi a base econômica essencial durante todo este período. A cultura da cana-de-açúcar prevaleceu durante os dois primeiros séculos como a mais importante exploração agrícola da colônia.

As plantações de cana ganharam terreno facilmente e até a metade do século XVII o Brasil tornava-se o maior produtor de cana-de-açúcar no mundo.

O Brasil era dividido em doze capitanias. Cada governador tinha na sua capitania poderes amplos, entre os quais o de distribuir terras. Para as necessidades da cultura de exploração expandia-se a administração do Brasil e nascia uma classe de grandes proprietários fundiários. Entretanto, a aparição de outras zonas produtoras de cana-de-açúcar criou a concorrência e provocou um declínio da produção brasileira sobre o mercado internacional. A organização econômica do capitalismo brasileiro foi marcada pela sucessão dos ciclos de produção: o ciclo do açúcar, o ciclo do ouro, o ciclo do algodão e o ciclo do café. O século XVIII foi marcado pelo ciclo do ouro. O Brasil tornou-se o primeiro produtor mundial, mas em detrimento da agricultura relegada ao segundo plano. Este ciclo do ouro terminou antes do fim do XVIII século.

Novas circunstâncias favoreceram uma retomada da agricultura e uma ampliação das regiões agrícolas durante a última década do século XVIII e no começo do século XIX. As demandas crescentes dos

1 Cf. Furtado, Celso — Formação Econômica do Brasil, Ed. Fundo de Cultura, Rio, 1959, pág. 136.

produtos coloniais na Inglaterra criaram um clima favorável à agricultura brasileira. Percebe-se isto pelo desenvolvimento das plantações de algodão, sobretudo no Maranhão. Mas a produção do algodão, a principal matéria-prima do mercado mundial, crescia demasiadamente nos Estados Unidos provocando em consequência uma baixa considerável a partir do terceiro decênio do século XIX.

Na metade do século XIX um produto relativamente novo, o café, começou uma nova fase — o ciclo do café para a economia brasileira.

O monopólio comercial que detinha a metrópole portuguesa foi rompido pela Independência do Brasil em 1822.

b) A Independência e a renovação econômica

De fato, o Brasil foi, desde 1808, a sede do reino português, pois a entrada em Portugal das tropas de Napoleão obrigou o rei D. João VI a procurar refúgio no Brasil; foi assim comprovado que o Brasil podia passar sem Portugal. O restabelecimento da paz na Europa provocara a separação do Brasil de sua velha metrópole. É assim que a Independência foi proclamada em 1822. Com a Independência, a economia brasileira intensifica as relações econômicas com a Inglaterra.

No interior do país se formou então uma nova classe de empreendedores, que desempenhara um papel fundamental no desenvolvimento do país. A economia do café dará os meios necessários para desenvolver a economia do país. Este crescimento econômico do país vai se intensificar profundamente com a proclamação da República.

2. Proclamação da República 1889

Após a proclamação da República, a 15 de novembro de 1889, um governo provisório foi imediatamente instaurado sob a direção do Marechal Deodoro da Fonseca.

Entre as primeiras medidas republicanas figuravam, entre outras, a criação do sistema federativo que permitiu uma descentralização política e administrativa.

Os Estados podiam se governar pelas leis que adotavam suas assembleias respectivas, respeitando as leis da Federação. Esta descentralização republicana deu uma grande flexibilidade ao aparelho administrativo ainda bem reduzido e favoreceu a aparição de novos grupos sócio-econômicos.

a) O Estado e o liberalismo econômico

O nascimento do Estado brasileiro se fez no momento no qual o liberalismo econômico estava no seu apogeu. A esta época do desenvolvimento do capitalismo, as responsabilidades do governo eram estritamente políticas e elas não interviam no domínio econômico. A prestação dos serviços de interesse imediato para as coletividades estava sob a responsabilidade das autoridades locais. O Estado se limitava em manter a ordem interna e na ordem externa éle assegurava a soberania do país. O sistema capitalista funcionava muito bem segundo as análises feitas pelos economistas de tendência clássica e liberal.

A propriedade privada e a livre concorrência são destinadas a fornecer à economia ao mesmo tempo seu motor, seu regulador e seu princípio de repartição das rendas.

O motor da produção era obra daqueles que são proprietários dos meios de produção e estes são conduzidos pelo interesse pessoal, o lucro, que constitui o grande motor da produção.

A regulação da ordem econômica se manifesta por "uma auto-regulação ao mesmo tempo na ordem interna por uma adaptação perfeita da produção às necessidades e na ordem internacional por um reequilíbrio constante dos créditos e das dívidas, ou seja, da balança de contas.

Graças às flutuações de preços, ofertas e demandas tendem constantemente a equilibrar-se". (2)

Quanto à repartição das rendas deve basear-se na amplitude dos serviços ofertados à coletividade.

Neste esquema não havia lugar para o Estado que não intervinha senão para criar as condições necessárias ao bom funcionamento da ação individual criadora de desenvolvimento.

b) O Estado e os grupos econômicos

No fim do século XIX, se criou uma situação excepcionalmente favorável à expansão da cultura do café no Brasil. De outra parte, com a descentralização republicana, os Estados da Federação podiam resolver por eles mesmos o problema da imigração. Ora, o Estado de São Paulo, que concentrava os plantadores de café, utilizava esta prerrogativa "livremente" para satisfazer às necessidades da classe dos plantadores de café.

Logo os grupos plantadores de café compreenderam a importância de fazer do governo um instrumento de ação econômica. Esta subordinação do poder político aos interesses dos grupos econômicos

2 Marchal, André, *Systèmes et Structures Économiques*, coleção Thémis, P. U. F.; Paris, 1959, pág. 217.

se fortificou profundamente com a proclamação da República e se intensificou com a autonomia dos Estados membros.

A política de "valorização do café" é bem uma etapa da subordinação dos poderes públicos aos interesses dos plantadores de café. Os primeiros anos do século XX foram marcados por uma alta dos preços, consecutiva à superprodução do café, devida a uma série de boas colheitas e ao crescimento enorme das culturas.

Ora, isto provocou uma reação dos responsáveis da produção do café para colocar em vigor uma política de sustentação deste produto. O acôrdo de fevereiro de 1906, em Taubaté, definiu as bases da política de "valorização" do café. Esta política era a seguinte: (3)

— Para restabelecer o equilíbrio da oferta e da demanda do café, os governos intervinham para sustentar os preços, comprando os excedentes.

— O financiamento destas compras se fazia com a ajuda de empréstimos concedidos pelos bancos europeus.

— Enfim, para resolver o problema a longo prazo, o govêrno dos Estados produtores de café deveriam encorajar a expansão das plantações.

O primeiro esquema desta política foi colocado em aplicação pelos Estados produtores comandados por São Paulo, sem o apoio do Govêrno Federal. Diante disso, os Estados produtores de café recorreram diretamente ao crédito internacional e colocaram em execução o projeto. Essa decisão levou, finalmente, o Govêrno Federal a tomar a maior responsabilidade na execução desta política.

O sucesso financeiro desta política consolidou a vitória dos produtores de café, que durante uns trinta anos chegaram a submeter o Govêrno Federal aos objetivos de sua política econômica.

3. O questionamento da política liberal

A política liberal, que foi a base da política econômica, seguida pela metrópole e pelo govêrno da Nova República depois de 1899, se depreciava e entrava numa fase de declínio.

O sistema de pensamento de inspiração colonialista, que identificava os interesses do país àqueles do comércio exterior, se desagregou então profundamente. O decênio dos anos trinta, diz Celso Furtado, "foi para a economia brasileira um período de transformações estruturais significativas. Querendo proteger o setor exportador — preocupação constante da classe dirigente — os poderes públicos deveriam criar condições favoráveis a uma ampliação rápida do setor industrial ligado ao mercado interno". (4) A crise do café e a

3 Furtado, Celso — *Formação Econômica do Brasil*, Ed. Fundo de Cultura, Rio, 1959, págs. 209-211.

4 Furtado, Celso — *Développement et sous-développement*. P.U.F., Paris, 1966, pág. 169.

grande crise econômica de 1929 prenunciavam o fim da política do *laissez-faire* e assim tornava-se possível a transformação da política econômica do país.

a) As crises na economia liberal

A crise econômica mundial de 1929 modificou profundamente a situação da economia brasileira. O crescimento dos estoques de café, a perda progressiva de divisas e a baixa dos financiamentos aceleraram a queda dos preços do café. As cotações deste produto passaram, de setembro de 1929 a setembro de 1931, de 23 cents a 8 cents por libra inglesa de café, em Nova York. (5)

Os efeitos das duas grandes crises se acumularam: um do lado da demanda ocasionada pelo enfraquecimento da economia mundial em 1929 e outro do lado da oferta por uma nova crise de superprodução de café.

Ora, isto provocou uma revisão da política liberal, permitindo ao Estado desempenhar um papel de mais a mais crescente na orientação da política econômica do país.

De outra parte, o fenômeno do subdesenvolvimento se apresentou de uma maneira mais aguda. Para resolver, o Estado se dá como objetivo o desenvolvimento, ao mesmo tempo que concebe mais ou menos o desenvolvimento como uma ação do Estado. Ora, a ação do Estado, como promotor do desenvolvimento, se exerce a dois níveis: antes de tudo é levado a intervir a fim de criar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento; em seguida, o Estado toma a responsabilidade direta no campo econômico como produtor de bens e serviços. Ora, diante disso, constata-se uma modificação da natureza mesmo da função do Estado em relação ao modelo liberal. Tais modificações foram possíveis em consequência das alterações intervindas no sistema do poder cujo Estado tira seu apoio como instituição política. De tal maneira, que a intervenção do Estado no campo econômico e o crescimento do aparelho administrativo são o resultado de uma decisão política.

Além disto, o Estado é também levado a desempenhar um papel decisivo na orientação da economia e finalmente da sociedade.

b) Alternativa à política liberal

A grande crise de 1929 marcou uma reviravolta na história das economias. As variações cíclicas, próprias à política liberal, que produziram esta crise, afetaram progressivamente todos os países do

5 Cf. Furtado, Celso, *Formação Econômica do Brasil*. Ed. Fundo de Cultura. Rio de Janeiro, 1959.

mundo. A intensidade, a gravidade e a amplitude da depressão despertaram a atenção dos economistas e dos homens políticos. Percebeu-se, enfim, que o Estado devia intervir na atividade econômica. É preciso recorrer a mecanismos de intervenção antes que deixar se reproduzir crises ou pontos de estrangulamento numa economia desarticulada.

Depois desta crise, o capitalismo entrou numa nova fase de sua história: aquela do capitalismo onde o Estado desempenha um papel considerável. A noção nova de economia dirigida torna-se pouco a pouco realidade. É portanto admissível que a antiga atitude de abstenção do Estado é, definitivamente, ultrapassada.

A aplicação desta nova teoria foi feita pelo economista Keynes. Foi o herói de um novo liberalismo econômico que se pode chamar um liberalismo keynesiano. Os princípios deste liberalismo são bem conhecidos. Entre outros, Keynes propõe “socializar o investimento” mantida a propriedade privada dos meios de produção. O investimento público pode desempenhar um grande papel como sustentáculo da expansão das economias capitalistas. Mas, até o presente, constata, os investimentos foram improdutivos (armamentos, trabalho públicos).

Se se quiser ir mais longe, na via da “socialização do investimento”, precisaria que o Estado penetrasse no setor produtivo e que assumisse tarefas e responsabilidades que os capitalistas se reservaram anteriormente. (6)

A intervenção do Estado torna-se mais a mais desejada e mesmo exigida para que uma dinâmica econômica de crescimento, orientada por uma previsão, substituísse as lutas entre particulares e grupos. Ao lugar de deixar a concorrência atingir a um equilíbrio entre a oferta e a demanda, o Estado intervém para orientar a economia.

De outra parte, o problema do desenvolvimento é tão importante e urgente para os países em vias de desenvolvimento que os meios de ação da economia não podem ser mais deixados nas únicas mãos de pessoas privadas. É, portanto, evidente, que o Estado deve intervir não somente para orientar a política econômica do país, mas também para empreender esta obra de grande fôlego — o desenvolvimento econômico e social.

Assim, não somente a fase das estruturas econômicas colonialistas foi ultrapassada, mas também a política liberal cedia lugar a uma nova teoria que levava em conta os problemas novos e o papel cada vez mais importante do Estado.

6 Cf. Denis, Henri — *Histoire de la pensée économique* — Coll. *Thémis. P.U.O.*, Paris, 1967, págs. 678 e 693.

II PARTE: O PAPEL CRESCENTE DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÓMICO

A crise de 1929, desorganizando o setor externo da economia brasileira, criou indiretamente as condições favoráveis a uma rápida intensificação da industrialização, em consequência da "substituição das importações".

A superação das estruturas coloniais provocara a mudança do centro dinâmico para o setor industrial que se intensificou a partir dos anos trinta.

Além do mais, a participação crescente do poder público, nos diversos domínios da economia, torna-se cada vez mais importante na história econômica brasileira. O Estado intervém na economia para romper o círculo vicioso da estagnação econômica e para orientar a economia do país. Ora, esta intervenção torna-se desde então desejada e mesmo exigida pelos agentes econômicos que não discutem mais se o Estado deve intervir na vida econômica, mas antes, *como* ele deve agir.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), fundada em 1948, exprime, dentre os novos princípios da política econômica a ser seguidos pelos países latino-americanos, o da maior participação do Estado na vida econômica. (7)

Ora, numa economia de mercado, como é o caso da economia brasileira, a intervenção do Estado torna-se cada vez mais evidente, sobretudo por intermédio dos investimentos públicos e pela orientação da política econômica do país que se manifesta pelo desejo de concretizar um planejamento a fim de guiar a ação do poder público na atividade econômica.

1. *As primeiras tentativas de planejamento*

O Brasil, desde 1930, teve um crescimento rápido e quase contínuo.

Este crescimento, que vai até 1961, 1962, foi devido ao processo de industrialização.

Os dados sobre a evolução da economia brasileira no decorrer deste período, indicaram que entre 1929 e 1939 a produção industrial aumentou de 53,5%. (8) Diante deste rápido crescimento econômico se fez necessário planejar a economia brasileira, sobretudo, sua industrialização. Um dos objetivos do governo Getúlio Vargas foi, justamente, de lutar contra o absentismo do Estado da vida econômica

7 Cf. Ianni, Octavio — *Estado e Capitalismo*. Ed. Civilização Brasileira — Rio de Janeiro, 1965.

8 Cf. Martin, J. M. — *Industrialization e Développement Énergétique du Brésil* — Institut des Hautes Études d'Amérique Latine. Paris, 1966.

do país. Era preciso então desenvolver a intervenção do Estado nas atividades econômicas.

Desta maneira, a primeira medida do governo Vargas, neste sentido, foi de trazer ao Brasil, em 1942, uma comissão de especialistas norte-americanos para estudar vários problemas relacionados com a infra-estrutura econômica. Esta comissão, conhecida sob o nome de "Missão Cooke", fracassou em razão da grande dispersão de esforços e da falta de definições dos objetivos e de coordenação.

Além do mais, Vargas criou organismos encarregados de orientarem a ação do governo no domínio econômico. Vai destes organismos foi o Conselho de Política Econômica e Comercial, nitidamente favorável a um sistema de planejamento da economia brasileira.

Dentro deste Conselho foi ainda a Comissão de Planejamento Econômico tendo como objetivo a elaboração de um projeto geral de planejamento da economia brasileira.

Mas a queda do governo Vargas impediu a realização deste projeto e provocou a supressão destes dois organismos. Estes organismos foram os primeiros passos para a implantação de um sistema de planejamento.

Com a queda do poder de Vargas e o fim da segunda guerra mundial, o país entrou numa nova fase de *laissez faire*. A demanda, reprimida durante quase todo o período da guerra pelas dificuldades do comércio internacional, tornou-se, repentinamente, satisfeita pelo setor externo.

Entretanto, a idéia de planejamento não foi esquecida, pois a constituição de 1946 previa a intervenção do Estado no domínio econômico e instituiu o Conselho Nacional de Economia (C.N.E.). (9)

Mas o C.N.E. jamais conseguiu exercer efetivamente as funções atribuídas pela Constituição de 1946.

Desta maneira, se conclui uma etapa da história econômica brasileira, onde as primeiras tentativas de planejamento foram iniciadas. A idéia de planejamento será retomada mais tarde.

a) As duas versões do Plano SALTE.

A primeira versão do plano SALTE foi apresentada pelo governo ao Congresso Nacional, no dia 10 de maio de 1948.

Era um programa quinquenal para o período 1948-1953 que compreendia os setores da saúde, da alimentação, do transporte e da energia elétrica. O nome SALTE provém das iniciais de cada um dos setores que êle englobava.

É o primeiro elaborado no Brasil.

A elaboração deste plano foi feita pelo Departamento de Admi-

9 Cf. Art. 205 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946.

nistração Geral do Serviço Público (D.A.S.P.), pois o organismo previsto pela Constituição de 1946 jamais funcionou.

O Plano SALTE abrangia os quatro setores onde as deficiências econômicas e sociais eram consideradas mais importantes.

O total das despesas era de 25.722 bilhões de cruzeiros velhos, assim distribuídos:

ESTIMATIVA DAS DESPESAS NECESSÁRIAS PARA O PLANO SALTE
(1949/1953)

CATEGORIAS	Milhões de cruzeiros	Milhões de Dólares /	% do Total
SAÚDE	2.620	141	14,3
ALIMENTAÇÃO	3.700	200	20,2
TRANSPORTE	8.030	433	43,9
ENERGIA	3.250	176	17,8
Juros	700	38	3,8
A. Montante financiado pelo Governo Federal	18.300	988	100,0
B. Montante financiado pelos Estados, Municípios e companhias privadas para o desenvolvimento da energia	7.422	401	
T O T A L	25.722	1.389	

Fonte: "Brazil, an expending economy" Wythe, wight e midkiff Cf. Wolff, Les plans de developpement ou Brésil — Cahiers de l'ISEA — Série L, 1958, citado em TAVARES, Hermes — *L'Expe-rience bresilienne de planification* — Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, pg. 37.

Como era evidente, os problemas da infra-estrutura são prioritários para o Plano SALTE. É por isto que se estimara 61,7% dos recursos públicos para criar uma infra-estrutura de transporte e de energia que constituía um dos pontos de estrangulamento ao crescimento econômico do País.

Entretanto, falta a este Plano uma visão de conjunto da economia, um diagnóstico da evolução no passado a fim de permitir uma previsão para o futuro.

Somente dois anos após ter sido submetido ao Congresso Nacional, é que o plano foi aprovado. Todavia, as emendas e as correções

foram tão numerosas que o documento parecia com uma segunda versão do plano.

Do total das despesas previstas, que era da ordem de 25.722 milhões de cruzeiros velhos, foi reduzido a 20.000 milhões.

A repartição das despesas estava assim designada:

SEGUNDA VERSÃO DO PLANO SALTE (em milhões de cruzeiros)

CATEGORIAS	Recursos	% do Total
SAÚDE	2.640	13,1
ALIMENTAÇÃO	2.733	13,7
TRANSPORTE	11.346	57,0
ENERGIA	3.190	16,2
Total 1	19.909	100,0
Fundo Rotativo	800	
Reservas	591	
Total 2	21.300	
Menos as despesas do ano 1949	1.300	
TOTAL 3	20.000	

Fonte: Wolff, op. cit. em TAVARES, Hermes — *L'Experience bresilienne de planification* — Institut des Hautes Études de L'Amerique Latine pg. 41.

Nesta segunda versão do Plano SALTE, os transportes e a energia receberam 73,2% dos recursos. Ora, isto demonstra, claramente, a prioridade dada às precondições da industrialização.

Entretanto, após sua ascensão pela segunda vez à Presidência da República, Getúlio Vargas criticou severamente o Plano, pois, segundo ele, os recursos poderiam ter sido empregados de maneira mais eficaz. Ora, esta crítica foi o veredicto sobre o plano SALTE que não foi executado senão em parte.

Em 1952, este Plano foi substituído por um programa preparado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Este programa deveria ser executado num período de 5 anos.

Os objetivos principais dêste programa concerniam ao melhoramento da infra-estrutura dos transportes e da energia e a modernização da agricultura para favorecer as condições de vida do agricultor.

Segundo o acôrdo assinado, os Estados Unidos financiavam uma parte considerável do programa. Entretanto, em 1953, um pouco depois da conclusão dos trabalhos, o govêrno dos Estados Unidos se recusou a conceder os empréstimos necessários à realização do Programa. Desta maneira êle se tornou inaplicável.

Ao lado dos trabalhos da Comissão Mixta Brasil-Estados Unidos, o Govêrno de Vargas criou um Birô de Assistência Técnica para todos os problemas relativos ao desenvolvimento.

Isto permitiu a estruturação das grandes emprêsas do Estado, como a Petrobrás, a elaboração do Plano Nacional do Carvão e a criação do Banco do Nordeste do Brasil (B.N.B.). (10)

O suicídio de Getúlio Vargas (agosto de 1954), colocou o País numa instabilidade política que não era favorável à programação. Esta situação durara até 1956, quando então o nôvo govêrno de Kubitschek começou uma nova experiência de planejamento.

b) Expansão do Setor Público.

O papel crescente do Estado, no campo econômico, provocou um crescimento considerável do setor público. Depois da segunda guerra mundial êle se expandiu não só nos setores tradicionais, mas sobretudo nas novas funções do Estado. Êle exerce doravante um papel de investidor supletivo por intermédio de sua administração e sobretudo pela criação das emprêsas públicas e das sociedades de economia mista.

Ê evidente que o planejamento, mesmo num País em via de desenvolvimento, como o Brasil, provocou uma expansão do papel do Estado e de seu setor público. Com efeito, levando-se em conta os dados relativos às despesas do setor público e os investimentos das autarquias e sociedades mistas, constata-se que êle aumentou de 18,4% do Produto Interno Bruto (P.I.B.) em 1947 a 33,5% em 1965. (11)

O papel do Estado, como investidor, não cessou de aumentar. A formação bruta de capital fixo do setor público passou de 3,2% em 1947 a 8,5 do P.I.B. em 1963 e a 8,0 em 1965. As razões dêste crescimento da participação do Estado nos investimentos se originam de uma maior demanda dos trabalhos de infra-estrutura e, sobretudo,

10 Cf. Jaguaribe, Hélio — *Problemas do Desenvolvimento Latino-Americano*. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967.

11 Cf. *Programa Estratégico de Desenvolvimento — 1968-1970*, vol. I julho 1968 — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

porque o Estado se tornou produtor, principalmente nos domínios da siderurgia, do petróleo, da eletricidade e dos transportes. (12)

Tudo isto demonstra a importância do papel do setor público no domínio econômico.

A expansão do setor público favoreceu a execução do programa de "metas" do Governo Kubitschek.

2. *Planejamento e Instabilidade*

Os anos de 1957-1961 foram de grande expansão para a economia brasileira.

A média das taxas anuais de crescimento foi de 7%. Além do mais, a relativa estabilidade política favoreceu a implantação de um plano econômico, o único que foi executado, integralmente, no Brasil, até aquela data.

Entretanto, se constatamos realmente que certas condições foram adquiridas para desenvolver a ação do Estado, planejando sua economia, subsiste todavia uma certa instabilidade econômica, pois o planejamento programado de "metas" se originava, em grande parte, da inflação que permitiu a execução dos objetivos previstos.

Desta maneira, poder-se-ia dizer que a industrialização favoreceu a inflação ao mesmo tempo que esta aparecia como um fator necessário ao desenvolvimento das indústrias. (13)

a) O programa de metas do Governo Kubitschek.

O plano de metas do Governo Kubitschek (1957/1961) foi um conjunto de objetivos (31 metas) setoriais visando melhorar e fortalecer a infra-estrutura econômica a fim de acelerar o processo de industrialização.

Os objetivos se agrupavam em seis setores essenciais: energia, transporte, alimentação, indústria básica, educação e finalmente a criação da nova capital — Brasília. (14)

O Plano se baseava no fato geralmente admitido de que o crescimento espontâneo do passado não fez senão aumentar os desequilíbrios entre os diversos setores da economia e que, para atingir um ritmo mais elevado de desenvolvimento, era preciso planejar a economia.

Desta maneira, o Plano de "metas" foi pôsto em execução e executado em quase todos os objetivos.

No quadro seguinte, indicaremos os principais objetivos do Plano.

12 Cf. Programa Estratégico de Desenvolvimento — 1968 — 1970. Vol. I — Julho 1968 Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

13 Cf. Mobeig, Pierre — Le Brésil. Coll. Que sais-je — P.U.F., 1958.

14 Jaguaribe, Hélio, Problemas do desenvolvimento latino-americano. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967.

PROGRAMA DE METAS. PREVISÃO E EXECUÇÃO DOS OBJETIVOS

SETOR	Unidade	Existente em 1956	Objetivo para 1961	Realizado em 1961
ENERGIA ELÉTRICA	Potência instalada em MW	3.787	5.000	5.205
PETRÓLEO	Mil barris/dia			
	a) Produção Nacional	27,7	100	96,4
	b) Importação (Compreendido o gás)	81,8	—	81,2
	c) Capacidade de refinação	108,3	330	308,6
CARVÃO NACIONAL	Milhares de T.			
	a) Produção	2.268,0(a)	4.000	1.321,0
	b) Importação	564,0	—	909,0
ESTRADA DE FERRO	Extensão do sistema:			
	Km	37.000	40.192	39.500
	Modernização:			
	a) locomotivas	—	412	—
	b) vagões	—	10.943	7.052
ESTRADAS	Construção(Km)	22.250 2.372	32.250(a) 5.372(a)	35.419 9.591
MARINHA MERCANTE	Capacidade dos navios de 1.000T	600.000(a)	800.000	779.000(b)
	Capacidade dos grandes navios	150.000(d)	180.000	214.000(b)
	Petroleiros	217.000(a)	547.000	516.000(b)
SIDERURGIA	Aço (lingotes)			
	Produção (milhares T)	1.365	2.300	2.485
	Importação (Milhares T)	509	—	0
CIMENTO	Produção (milhões T)	2.376	5.000	4.678
	Importação (milhões T)	242	—	0
ALUMÍNIO	Toneladas	6.278	18.800(b)	18.467
CHUMBO	"	7.046	18.000	12.527
COBRE	"	1.960	12.780	1.899
ESTANHO	"	1.203	10.000	2.330(b)
NÍQUEL	"	39	200	95
PAPEL	Milhões de T	386(a)	573	479(c)

SETOR	Unidade	Existente em 1956	Objetivo para 1961	Realizado em 1961
CELULOSE	Milhões de T	67(a)	355	134(c)
BORRACHA SINTÉTICA	Milhões de T	24,6	53	—
FERTILIZANTES	Produção (milhares em T)	24,9	120	81,8
	Importação (milhares em T)	140,5	—	162,8
INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA	Unidades	—	170.000	145.674
TRATORES	"	—	31.000	1.678
MECANIZAÇÃO DA AGRICULTURA	Tratores	45.000	72.000	77.326
ESTOCAGEM AGRÍCOLA	Aumento da capacidade de estocagem em T.	—	742.000	569.000
	Frigorífico (Capacidade em milhares T)	36.600(a)	45.000	—
PRODUÇÃO DE TRIGO	Milhões de T	600	1.500	400.000

Fonte: "Quince años de política económica en el Brasil", CEPAL, 1964. "Programa de metas do Presidente Juscelino Kubitschek, Estudo do plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958" Rio 1958, citado em TAVARES, Hermes — *L'expérience brésilienne de planification* — Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, pgs. 46-50.

- a) 1955
- b) 1960 aumento sobre a quantidade existente
- c) 1957.

Segundo este quadro observa-se que os principais objetivos do programa foram atingidos.

A característica principal deste programa de "Metas" é o apoio direto dado à indústria. Esta torna-se o sustentáculo dos vários objetivos fixados pelo Programa.

De fato, a produção industrial registrou um desenvolvimento extraordinário. Sobre uma base 100 em 1949, temos 162,3 em 1965 e 266,0 em 1960. (15) Isto mostra bem que as indústrias de base foram privilegiadas entre os objetivos do Programa de Metas do Governo Kubitschek.

- b) Os investimentos, o financiamento e os organismos encarregados de executar o Programa Metas.

A totalidade dos investimentos efetuados pelo Programa Metas atingiu 335 bilhões de cruzeiros antigos, como podemos observar no quadro abaixo exposto. A média de cada ano destes investimentos foi de 71 bilhões de cruzeiros antigos.

DOTAÇÕES PARA O PLANO DE METAS

SETOR	Custo aproximado de bens e serviços internamente produzidos em milhões de cruzeiros	Mercadorias importadas e serviços		Estimativa de investimento total, em bilhões de cruzeiros	Porcentagem do total
		Milhões de dólares	Equivalente em bilhões de cruzeiros		
Energia	110,0	662,2	44,3	154,3	43,4
Transporte	75,3	582,6	30,0	105,3	29,6
Alimentação	4,8	130,9	6,7	11,5	3,2
Ind. de Base	34,6	742,8	38,1	72,7	20,4
Educação	12,0	—	—	12,0	3,4
Total	236,7	2.318,5	119,1	355,8	100,0

Fonte: BNDE, VI Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico. ECLA, vol. n.º 2, nov. 1964. *Bulletin for Latin America* — citado em Jaguaribe, Hélio, *op. cit.*, pg. 15.

15 Cf. Jaguaribe, Hélio, *op. cit.*

Os recursos financeiros para a execução do Plano foram assim distribuídos:

ORIGEM DOS RECURSOS

Dotações do orçamento federal	39,7
Dotações dos orçamentos estaduais	10,4
Financiamento por parte de órgãos federais (BNDE, Cando do Brasil)	14,5
Recursos de entidades privadas e companhias de economia mista	35,4
	100,0

Fonte: Conselho de Desenvolvimento, Plano de Metas, 1959. Relat. pg. 34. Antonio Patriota, "The Economic Development of Brazil", publicado no número especial de 1961. Hispanic American Report citado por Jaguaribe, Hélio, *op. cit.* pág. 14.

O Estado, portanto, financiou a maior parte dos investimentos efetuados pelo Programa de "Metas". Mas, como os recursos orçamentários do Estado Federal não eram suficientes para financiar sua parte no Programa, foi obrigado a fazer apêlo à poupança forçada devido a inflação. Assim, o Programa de Metas manteve um esquema inflacionista, o que permitiu executar os objetivos previstos. Ora, isto não fez senão acentuar demasiadamente o processo inflacionista que arruinava o país depois de algum tempo.

De outra parte, todos os Estados-membros, salvo São Paulo, foram obrigados a solicitar o auxílio do Estado Federal para cumprir suas obrigações financeiras.

Enfim, o Estado, para encorajar os investimentos privados, estabeleceu uma política liberal para favorisar a entrada de capital estrangeiro. Esta solução, adotada pelos responsáveis do Programa de Metas, de fato assegurou uma entrada considerável de capitais estrangeiros durante o período de 1957 a 1961.

A expansão do setor público deve ser considerada igualmente como um dos meios utilizados para tornar o Programa viável. De fato, todos os organismos tradicionais já existentes foram utilizados para a execução do Plano.

Para tornar mais eficiente a execução deste programa foram criadas instituições novas: O Conselho de Desenvolvimento e o Conselho de Política Aduaneira.

O Conselho de Desenvolvimento foi encarregado de estabelecer e coordenar a política econômica, notadamente para tudo o que se relacionava com o desenvolvimento. Entretanto, como o Programa

de Metas é antes de tudo um Plano setorial, o funcionamento deste organismo tornou-se difícil. Efetivamente, durante a execução do Plano, limitou-se a acompanhá-lo o desenvolvimento dos projetos sem participar de maneira ativa na coordenação e na revisão dos objetivos fixados ao início.

O Conselho de Política Econômica e Financeira era destinado a orientar a política de importação do país. Desempenhou um papel considerável na obtenção de recursos para financiar os objetivos do Programa de Metas. Portanto, lá ainda não se fez modificações extraordinárias. Mas aperfeiçoou-se este sistema de câmbio existente depois de 1953. Um Conselho de Política Aduaneira foi criado para efetuar as modificações do sistema cambiário que foi criado em 1957.

Este Programa de Metas foi de fato uma primeira tentativa de planejamento feita no Brasil. Foi a única colocada em prática de maneira sistemática.

Mas a falta de uma visão de conjunto dos problemas econômicos e sociais do país teve consequências negativas, sobretudo no que concerne à agravação dos desequilíbrios setoriais, espaciais e sociais já existentes no País.

3. *Planejamento e Estabilidade*

Desde os anos de 30, a economia brasileira foi atingida por grandes vagas inflacionistas. O desenvolvimento industrial não fez senão acentuar muito este processo.

De fato, a inflação foi a condição necessária à industrialização. As classes dominantes se habituaram a este processo inflacionista pois acreditavam na possibilidade de industrializar o país com inflação.

É por isto que as tentativas de uma política de estabilização foram sempre contrariadas pela oposição daquelas classes.

Entretanto, o processo inflacionista, tornando-se cada vez mais forte, e os desequilíbrios nos diversos setores da economia criando pontos de estrangulamento, levaram os governos após 1960 a elaborar planos com a finalidade de colocar em execução uma política de estabilização econômica. Esta política deveria resolver os problemas inflacionistas sem, no entanto, diminuir o ritmo de desenvolvimento econômico e social.

Este duplo objetivo foi levado em consideração nos dois planos que foram feitos nos últimos anos.

a) O Plano Trienal (1963-1965)

O Plano Trienal de desenvolvimento econômico foi elaborado pelo Governo Goulart para o período 1963-65, os últimos anos de seu mandato.

Para colocar em execução este Plano Trienal, o Governo criou, em 1962, o Ministro Extraordinário do Planejamento (Ministro sem pasta).

Este plano tinha a preocupação de executar uma política de equilíbrio financeiro. Os objetivos prioritários do Plano eram:

— garantir uma taxa anual de crescimento de 7% da renda nacional, correspondente a 3,9% *per capita*. Redução progressiva da inflação.

— distribuição generalizada dos efeitos do desenvolvimento econômico e aumento dos salários reais. Disciplinamento do financiamento da dívida externa que não deveria ser aumentada durante a execução do Plano. Era preciso logo impedir o crescimento desta dívida.

— enfim, garantir a unidade de direção dos organismos para a execução dos objetivos do Plano.

O Plano previa um montante de investimentos da ordem de três bilhões e meio de cruzeiros antigos (7,6 bilhões de dólares à taxa de 1962: 1 dólar/450 cruzeiros antigos), a fim de ter-se uma taxa de crescimento de 7% ao ano e uma elevação de 323 dólares em 1962 a 363 dólares *per capita* em 1965. (16)

Entretanto, para atingir estes objetivos, o Plano deveria utilizar os recursos do setor público e o Governo Goulart fez apêlo aos empréstimos e financiamento do estrangeiro, sobretudo a ajuda financeira norte-americana.

Ora, este Plano Trienal que foi o mais completo, do ponto de vista técnico, não foi executado, pois foi abandonado seis meses após a sua conclusão.

A instabilidade excessiva que caracterizava a cena política do País após a demissão de Jânio Quadros, se opunha à execução de um Plano de desenvolvimento econômico e social. Pois, de fato, o Governo não tinha "fôrça política suficiente" para colocar em execução um planejamento nacional.

b) O Programa de Ação Econômica (1964-1966)

Após a queda do Governo Goulart, um novo plano foi elaborado e colocado em prática pelo Governo Castelo Branco. O Programa de Ação Econômica foi feito para o período 1964-66. Os objetivos fixados foram os seguintes:

— aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico do País. A taxa de crescimento da economia brasileira foi elevada até 1961. Foi, de fato, possível manter entre 1955-1960 uma taxa de crescimento com a média anual da ordem de 6%. Mas a partir desta época

16 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Presidência da República, 1963.

a taxa de crescimento caía lentamente. Pois em 1962 a taxa de crescimento foi da ordem de 5,2%. E em 1963 não atingiu 2%.

Diante desta situação de estagnação econômica, o Plano propunha retomada da economia e previa que a taxa anual deveria atingir 6% em 1965 e 7% em 1966.

— O segundo objetivo era de diminuir progressivamente o processo inflacionista em 1964-1965, em vista de um equilíbrio dos preços para 1966. Ora, o ritmo inflacionista era da ordem de 80% em 1963. Segundo o prognóstico do Programa de Ação Econômica a taxa de inflação deveria recuar a 25% em 1965 e a 10%, em 1966.

— Terceiro objetivo era de assegurar pela política de investimentos, possibilidades de emprego para a mão-de-obra disponível.

— Quarto objetivo: diminuir os desequilíbrios econômicos regionais e setoriais e melhorar as condições de vida da população.

— Enfim, quinto objetivo: corrigir os déficits crônicos do balanço de pagamentos que entravavam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico.

Os meios de ação do Governo para atingir estes objetivos foram sobretudo: Primeiro, a procura do equilíbrio financeiro para utilização dos meios clássicos, tais que: o equilíbrio orçamentário, aumento da carga fiscal, incitação à poupança, aumento das exportações e redução das importações e controle dos aumentos de salários. Em consequência, política de incitação à entrada de capitais estrangeiros e ativa cooperação técnica e financeira com as agências internacionais, notadamente com o sistema multilateral de Aliança para o progresso. (17)

Este Programa de ação econômica não foi um plano global de desenvolvimento econômico, mas tratava-se sobretudo de um conjunto de indicações para orientar a política econômica do Governo. O Governo Castelo Branco conservou e até mesmo aumentou a função do Ministro Extraordinário para o Planejamento, pois, de fato, dispunha conjuntamente com o Ministro das Finanças poderes consideráveis. Centralizava, daqui por diante, as decisões relativas à economia e às finanças.

Apesar disto, os objetivos encarados não foram atingidos. O Planejamento ainda uma vez não foi aplicado, o que mostra bem que a decisão política não é tudo neste campo.

Ora, os objetivos do Programa não eram compatíveis entre si. De fato, prever uma taxa de 6% ao ano, logo após uma estagnação econômica, era quase impossível se ao mesmo tempo pretendia-se frear a inflação.

De conformidade com os dados da Fundação Getúlio Vargas, as taxas de inflação foram as seguintes: (18)

17 Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário, 1964-1966 — Resumo, Gabinete do Ministério para o Planejamento e Coordenação Econômica.

18 Cf. Conjununtura Econômica, setembro de 1967.

1964	90,87%
1965	57,1 %
1966	38,0 %

Assim, as taxas de crescimento do P.I.B. foram bem inferiores a 6% e 7% previstos pelo Programa: 3,9% em 1965
4,4% em 1966.

Diante dêste impasse, o Governo preferiu o segundo objetivo, ou seja, o combate contra a inflação, a qual concentrou quase todos os seus esforços.

Enfim, o Governo Castelo Branco deu uma existência material ao Ministério do Planejamento. O Decreto-lei n.º 200, sôbre a Reforma Administrativa, determinará o caráter de permanência do Ministério do Planejamento, cujo fim será de elaborar planos e orientar a política econômica a fim de promover o desenvolvimento econômico e social do País. (19)

CONCLUSÃO

Após o que expomos, somos levados a fazer as seguintes considerações:

I — A intervenção do Estado no campo econômico não fêz senão progredir ao curso dos anos. De fato, a partir dos anos trinta, e sobretudo depois da segunda Guerra Mundial, o Estado compreendeu a necessidade urgente de orientar sua política econômica para uma industrialização acelerada.

O setor público foi formado e se desenvolveu rapidamente, desempenhando um papel motor para tornar mais dinâmica a economia do País. Entretanto, êste crescimento se faz de maneira desordenada e o planejamento torna-se então a melhor solução para disciplinar as ações e os investimentos públicos e acelerar o ritmo de crescimento do País.

Assim, a ação do Estado, como promotor do desenvolvimento econômico, introduziu modificações na natureza mesma das funções do Estado segundo os códigos liberais.

Hoje, a economia política reconhece no Estado o papel indispensável no processo de desenvolvimento econômico.

II — Apesar de tudo isto, o planejamento no Brasil permanece ainda pouco desenvolvido. De fato, no curso dos vinte últimos anos, não se chegou a elaborar um Plano Global de desenvolvimento econômico. Os Planos que foram feitos são setoriais ou simples diretivas para ação econômica do Governo. Certamente, as características próprias de um país em vias de desenvolvimento não permitem ter planos completos. Pois as estatísticas são ainda longe de ser

19 Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, título II — art. 7 e título III.

szatisfatórias e a instabilidade política não favoreceu a continuidade da ação dos governos.

Os espaços entre conclusão de um plano e a elaboração de outro, são, às vèzes, consideráveis. Ora, isto é inconcebível numa política de planejamento que exige uma continuidade de ação a fim de evitar as perdas de esforço e de recursos para assegurar um desenvolvimento econômico harmonioso, rápido e constante. Certos progressos foram feitos e a ação do Estado no campo econômico torna-se cada vez mais coerente. Ele participa no jôgo do mercado para que as forças sejam mais ou menos orientadas, mas há ainda caminhos a percorrer para chegar a um verdadeiro planejamento nacional.

B I B L I O G R A F I A

- ALBERTINI, J. M. — *Les Mécanismes du Sous-Développement* — Les Editions Ouvrières, Paris, 1967.
- CONJUNTURA ECONÔMICA — Setembro 1967.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL — 1946.
- DECRETO-LEI N.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (92 pgs.).
- DENIS, Henri — *Histoire de la Pensée Economique* — Coll. Themis, P. U. F., Paris, 1967.
- FURTADO, Celso — *Développement et Sous-Développement* — P. U. F., Paris, 1966, 228 pgs.
- FURTADO, Celso — *Formação Econômica do Brasil* — Ed. Fundo de Cultura, Rio 1959, 291 pgs.
- FURTADO, Celso — *Subdesenvolvimento e Estagnação da América Latina* — Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966, 127 pgs.
- FURTADO, Celso — "In Les Temps Moderns" — octobre 1967, n.º 257 *Le Brésil*, (578 a 751).
- IANNI, Cardoso — Estado e Capitalismo — *Estrutura Social e Industrialização do Brasil* — Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965.
- JAGUARIBE, Hélio — *Problemas do Desenvolvimento Latino Americano* — Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967, 204 pgs.
- MARCHAL, André — *Systèmes et Structures Economiques* — Coll. Thémis, P. U. F., Paris, 1959.
- MARTINS, J. M. — *Industrialisation et Développement Energetique du Brésil* — Institut des Hautes Études d'Amérique Latine — Paris, 1966.
- MONBERIG, Pierre — *Le Brésil*, P. U. F., 1958.
- PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — Presidência da República, 1963.
- PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVÊRNO REVOLUCIONÁRIO (resumo) Gabinete do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica — Brasília, 45 pgs.
- PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO — 1968-1970. vol. I julho de 1968. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
- REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO — vol. 87 janeiro/março, 1957. Fundação Getúlio Vargas.
- WOLF — *Les Plans du Développement du Brésil* Cahiers de l'ISEA, série L, 1958.