

De sonhos e fracassos: a influência do cenário externo sobre o Plano de Metas

Eduardo Moreira Thomé¹
Ivan Colangelo Salomão²

Resumo: o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e, em especial, o Plano de Metas, guardam lugar de destaque no desenvolvimento da economia brasileira no século XX. Em que pese a relevância do plano para o aprofundamento do processo de substituição de importações, o ônus do crescimento acelerado daquele período extrapola a espiral inflacionária e o descontrole das contas públicas. Este trabalho tem por objetivo jogar luz sobre os problemas que a conjuntura externa, e o consequente impasse do balanço de pagamentos, trouxeram para a economia brasileira a partir dos anos 1960, procurando evidenciar as bases frágeis sobre as quais o Plano de Metas foi erigido. Para tanto, baseou-se em bibliografia primária, como documentos e discursos, e de obras consagradas referentes ao período, utilizando-se do método histórico-analítico como fim de sustentar tal argumentação.

Palavras-Chave: Juscelino Kubitschek; Plano de Metas; Balanço de pagamentos

Classificação J.E.L.: N16; N46

From Dreams and Failures: The Influence of the External Scenario on the Goal Plan

Abstract: Juscelino Kubitschek's administration (1956-1961), and especially the "Goals plan", had an important role in the Brazilian economic development in the twentieth century. Despite its relevance to the import-substitution industrialization, the burden of the plan goes beyond the inflationary and fiscal problems. This paper analyses the external context and the crisis of the balance of payments brought to the Brazilian economy from the 1960s on. It is argued that the "Goals plan" was built on fragile basis. For this purpose, we used primary bibliography, such as documents and speeches, and papers referring to the period, using the historical-analytical method to support our argument.

Keywords: Juscelino Kubitschek; "Goals plan"; Balance of payments

J.E.L. Code: N16; N46

De sueños y fracasos: la influencia del escenario externo sobre el Plan de Metas

Resumen: el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y, en especial, el Plan de Metas, guardan un lugar destacado en el desarrollo de la economía brasileña en el siglo XX. En cuanto a la relevancia del plan para la profundización del proceso de sustitución de importaciones, la carga del crecimiento acelerado de aquel período extrapola la espiral inflacionaria y el descontrol de las cuentas públicas. Este trabajo tiene por objetivo arrojar luz sobre los problemas que la coyuntura externa, y el consiguiente

¹ Mestrando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná – PPGDE/UFPR. E-mail: eduardomoreirathome@gmail.com

² Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGE/UFRGS. E-mail: ivansalomao@gmail.com

impasse del balance de pagos, trajeron a la economía brasileña a partir de los años 1960, buscando evidenciar las bases frágiles sobre las cuales el Plan de Metas fue erigido. Para ello, se basó en bibliografía primaria, como documentos y discursos, y de obras consagradas referentes al período, utilizando el método histórico-analítico como fin de sostener tal argumentación.

Palabras clave: Juscelino Kubitschek; Plan de Metas; Balance de pagos

Classificación J.E.L: N16; N46

1. INTRODUÇÃO

As origens do planejamento no Brasil remontam ao final do século XIX, quando no início do período republicano, o governo central e determinadas províncias já intervinham no domínio econômico com base em esboços de planificação (TOPIK, 1987). Foi a partir do início do processo consciente de industrialização, porém, que os planos econômicos tornaram-se um dos principais instrumentos de condução da política econômica no país (DRAIBE, 1985). A criação de diversos órgãos e instituições para a promoção dos mais variados setores econômicos já ensaiava, durante a Era Vargas, a preponderância assumida pelo setor público quanto às diretrizes do desenvolvimento a partir daquele momento (FONSECA, 2003).

O planejamento estatal mostrou-se fundamental para viabilizar o processo de industrialização via substituição de importações (PSI). Nesse sentido, o estado valeu-se de diversos instrumentos de políticas públicas, tais como proteção alfandegária, política de subsídios, controle cambial, preferências governamentais etc. para sustentar a acumulação de capital subjacente à industrialização do país. Indo além, o próprio estado, por meio de diversos planos econômicos, arvorou-se da responsabilidade de criar e gerir empresas as quais contribuiriam sobremaneira para o desenvolvimento do país.

No início dos anos 1950, porém, um dos fatores que passaram a limitar a continuidade da industrialização por meio da substituição de importações foram os chamados “pontos de estrangulamento” – óbices impostos pelas deficiências do setor de infraestrutura, especialmente os de energia e transportes. O Plano de Metas, lançado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), buscava, entre outros objetivos, atenuar tais embaraços. Paralelamente, o plano também atuou sobre os “pontos de germinação”, setores industriais diagnosticados como indutores da atividade econômica.

Em que pese a importância medular do Plano de Metas para a industrialização – mormente para o Departamento 1 do modelo kaleckiano, qual seja, o setor de bens de capital – e a infraestrutura do país, já se consagrou na literatura a fragilidade das bases em que o plano se assentava, principalmente no que toca às contas públicas e à espiral inflacionária. Este trabalho tem por objetivo analisar e problematizar um terceiro aspecto, ainda que àquele diretamente relacionado, da vulnerabilidade do plano: a fragilidade do setor externo da economia brasileira.

Para tanto, organizou-se o artigo em três seções, além desta breve introdução. Na primeira parte, apresentam-se as principais diretrizes do Plano de Metas. A seguir, analisa-se a política cambial durante o período. Na terceira seção, discorre-se acerca das dificuldades impostas pelo cenário externo. Por fim, tecem-se as considerações finais.

2. A ECONOMIA POLÍTICA DO PLANO DE METAS

A partir da década de 1940, faziam-se cada mais frequentes a adoção de medidas as quais, paulatinamente, visavam ao planejamento, controle e coordenação da política econômica brasileira. As propostas mais conhecidas foram os relatórios da Missão Cooke (1942-1943), de Roberto Simonsen (1944-1945), da Missão Abink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e do Grupo Misto CEPAL-BNDE.

A literatura reconhece o Plano de Metas como a primeira experiência brasileira efetivamente sistematizada de planejamento econômico, o qual foi concebido e executado durante o governo JK. Fruto de estudos anteriores, realizados pelas duas últimas comissões acima citadas, o Plano de Metas revela a clara influência sofrida pela CEPAL, órgão que delineou as linhas e a linguagem do projeto econômico de Kubitschek (HAFFNER, 1996).

Por meio da análise das tendências da demanda e da oferta de diversos setores da economia brasileira daquele momento, o Plano de Metas determinou as áreas prioritárias em que deveriam ser alocados os investimentos a fim de que se garantisse o crescimento econômico brasileiro sustentável intertemporalmente: energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação, conforme pode ser observado na Tabela 1. Para cada uma das 30 metas estabelecidas, divididas nos cinco setores supracitados, o governo estipulou objetivos quantitativos a serem atingidos ao final dos cinco anos de vigência do plano.

Os dois primeiros grupos amalharam aproximadamente 71,3% dos investimentos, oriundos, em sua maior parte, de fontes públicas. Os restantes 29,7% foram destinados aos setores de alimentação, indústrias de base e educação. Do total de recursos, caberia ao setor público desembolsar 50%, ao setor privado 35% e os restantes 15% vieram de agências de fomento públicas ou privadas (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

Tabela 1 - Investimentos previstos pelo Plano de Metas (1957-1962)

Setor	Custo estimado dos bens e serviços produzidos no país (bilhões de Cr\$)	Bens e serviços importados		Investimento total estimado (bilhões de Cr\$)	% do total
		Em milhões de US\$	Em bilhões de Cr\$		
Energia	110,0	862,2	44,3	154,3	43,4
Transportes	75,3	582,2	30	105,3	29,6
Alimentação	4,8	130,9	6,7	11,5	3,2
Indústria de base	34,6	742,8	38,1	72,7	20,4
Educação	12,0	-	-	12,0	3,4
Total	236,7	2.318,1	119,1	355,8	100,0

Fonte: Lessa, 1981, s.p.

Em relação ao corpo técnico responsável pelo seu gerenciamento, Juscelino optou por uma administração paralela ao criar o Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente ligado à Presidência da República. Seu presidente, o economista Lucas Lopes, contou, ainda, com o

apoio de diversas instituições públicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e o Conselho de Política Aduaneira (CPA). Além disso, formaram-se os grupos executivos, responsáveis pelo acompanhamento das trinta metas setoriais.

No que toca à economia política que viabilizou a execução do plano, Lessa (1981) resume em três os pontos principais nos quais este se assentou: (1) atração de capital estrangeiro; (2) ampliação da participação do setor público; e (3) estímulo às inversões privadas. A política de capital estrangeiro foi fundamental para a continuidade do PSI dada a limitada estrutura brasileira de financiamento de longo prazo. De acordo o autor, a entrada de capitais estrangeiros, via investimento ou financiamento, fazia-se necessária para a manutenção do nível de crescimento econômico almejado pelo plano, pois era a “única via aberta, dadas as regras de jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações.” (LESSA, 1981, p. 57).

Tabela 2 - Dívida externa brasileira e indicadores de solvência externa (1950-1962) (US\$ milhões)

Ano	Dívida externa bruta ¹	Reservas Internacionais ²	Dívida Externa Líquida	Dívida Externa Líquida/Exportação
1950	559	821	-262	-0,19
1951	571	584	-13	-0,05
1952	638	482	156	0,11
1953	1.159	421	738	0,48
1954	1.196	372	824	0,53
1955	1.395	442	953	0,67
1956	2.736	608	2.128	1,44
1957	2.491	474	2.017	1,45
1958	2.870	465	2.405	1,93
1959	3.160	366	2.794	2,18
1960	3.738	345	3.393	2,67
1961	3.291	470	2.821	2,01
1962	3.533	285	3.248	2,68

Fonte: Adaptado pelos autores de Villela, 2011.

¹ Exclui a dívida de curto prazo anterior a 1956.

² Liquidez Internacional.

Conquanto fundamental para viabilizar os desígnios da equipe econômica de JK, o capital externo agravava, por outro lado, um dos mais prementes problemas da economia brasileira: o crescente endividamento externo. Em 1956, a dívida brasileira³ girava ao redor de

³ “O principal componente da dívida brasileira eram os créditos de fornecedores ‘suppliers’, facilmente disponíveis (especialmente da Europa e do Japão), mas com alto custo e maturidade curta: os dados do balanço de pagamentos mostram que no último ano do governo Kubitschek as amortizações (US\$ 417 milhões), pela primeira vez em seu governo, superaram os novos financiamento (US\$ 348 milhões), gerando um sério problema de liquidez que só seria resolvido, temporariamente, já na gestão do presidente Quadros.” (MALAN, 1995, p. 84).

US\$ 2,1 bilhões; no final do governo Kubitschek, a mesma atingiu US\$ 3,4 bilhões. O problema do endividamento externo (Tabela 2) daquele período residia nos termos em que o Brasil estava se endividando: a dívida de curto prazo crescia rapidamente, sendo que, em fins da década de 1950, 70% do total da dívida externa brasileira já deveria ser paga nos três anos subsequentes.

No que tange à ampliação da participação do setor público, o ente estatal não se limitou a apenas gerenciar o plano. Além da administração fiscal e cambial condizente com o atingimento das metas, o governo arcou diretamente com parte expressiva das inversões. Se comparado ao triênio imediatamente anterior ao Plano de Metas, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) do setor público saltou de 25,6% para 37,1%; se incluídas as empresas estatais federais, a taxa atingiria 47,8%. A maior presença do setor público também pôde ser observada nas operações de crédito, que passaram de 5,3% entre 1954-1956 a 19,5% entre 1957-1960. Ademais, a participação do Banco do Brasil no mercado de crédito ao setor privado chegou a mais de 50% do total de empréstimos (LESSA, 1981).

Por fim, os estímulos aos investimentos privados em setores prioritários foram divididos em três pilares principais. Primeiro, por meio da facilitação à obtenção de financiamentos externos com o anteparo do BNDE, que assumia o risco em última instância, e pela taxa de câmbio favorável para os pagamentos das amortizações. Em segundo lugar, o crédito de longo prazo, cujo principal financiador era o próprio BNDE, com taxa de juros relativamente baixas e um longo período de carência para o pagamento das amortizações. Por último, a reserva de mercado aos bens substitutivos de importações. Em um primeiro momento, a proteção ocorria por meio da taxa de câmbio decorrente da complementariedade das Instruções 70 e 113 da SUMOC, conforme será apresentado adiante. Em uma segunda fase, a proteção ocorreu através da reforma cambial de 1957 e da vigência da Lei do Similar, a qual garantia reservas de mercados imunes à concorrência estrangeira.

Dessa maneira, o governo logrou garantir apoio político ao plano mediante articulação de rara harmonia. Conforme aponta Benevides (2002), JK coadunou os interesses da oligarquia rural, da burguesia industrial e de setores da classe média, uma vez que, de alguma maneira, parcelas relevantes desses grupos seriam direta ou indiretamente beneficiadas.

3. A POLÍTICA CAMBIAL

A política cambial adotada pelo governo instrumentalizou, basicamente, dois objetivos: incentivar a atração de capital estrangeiro – via investimento estrangeiro direto ou financiamento – e ensejar a inversão dos empresários brasileiros.

A guarida ao produtor nacional foi operacionalizada por meio de instrumentos de proteção comercial, como tarifas e cotas, mas também com base na manipulação da taxa de câmbio. A crise cambial observada ainda durante o segundo governo Vargas (a partir de 1952) fez com que se adotassem mecanismos de facilitação ao ingresso de capital internacional sem que o governo abdicasse, contudo, da escolha dos setores que por ele seriam beneficiados.

Nesse contexto, implementou-se, em 9 de outubro de 1953, a Instrução 70 da SUMOC, que estabeleceu o sistema de taxas múltiplas de câmbio: duas categorias para as exportações (café e demais produtos) e cinco para as importações, de acordo com a sua essencialidade. De forma geral, subsidiar-se-iam as importações quanto mais indispensáveis fossem para o processo

de substituição de importações, de modo que, quanto mais essenciais fossem os produtos, menor o ágio cobrado. Para as exportações, pagava-se um bônus sobre a taxa de câmbio oficial, tornando as taxas mais atraentes para o exportador do que as praticadas no mercado livre. A diferença do que era arrecadado com os ágios e do que era pago de bônus formava o saldo da Conta Ágios e Bonificações, uma fonte fundamental de recursos para o governo federal, com a qual este financiou a compra dos estoques de café e pagou parte da construção de Brasília.

No curto prazo, os resultados foram positivos, uma vez que o governo logrou atenuar os efeitos da crise cambial. Mas a crescente deterioração dos termos de troca minou as possibilidades de atração de capital produtivo e de aprofundamento do PSI, fazendo com que fossem lançadas outras medidas.

Assim, o governo transitório de Café Filho (1955-1956) implementou uma nova legislação referente ao capital externo. Com a Instrução 113 da SUMOC, que vigorou de janeiro de 1955 até 1960, o governo permitiu ao capital estrangeiro a importação de máquinas e equipamentos sem a cobertura cambial, ou seja, “sem pagamento de divisas e sem onerar o balanço de pagamentos brasileiro, já que contavam como capital investido nas empresas.” (LEOPOLDI, 2002, p. 120).

Tratou-se de uma ferramenta largamente empregada pelo governo JK, mostrando-se um instrumento poderoso de atração do capital estrangeiro. De acordo com Villela (2011, p. 32), “mais de 50% do total de IED que ingressou no Brasil entre 1955 e 1960 (US\$ 401 milhões), o fizeram sob a égide daquela Instrução. Igualmente, dos US\$ 1,7 bilhão em empréstimos e financiamentos obtidos pelo Brasil entre 1955 e 1960, mais de 60% também ingressaram no país sob a forma de máquinas e equipamentos, veículos e equipamentos sem cobertura cambial.”

Tabela 3 - Investimento Estrangeiro Direto – Instrução 113 da SUMOC e pela Reforma Cambial de 1957 (1955 e 1963) (US\$ milhões)

Setor	Investimento	(%)
Indústria de Transformação	486,2	97,7
Indústria Extrativa	9,3	1,8
Não identificado	0,9	0,2
Atividades imobiliárias, alugueis e serviços prestados	0,6	0,1
Transporte, Armazenagem e Comunicações	0,6	0,1
Agricultura, Pecuária, Silvicultura e Exploração Florestal	0,0	0,0
Total	497,7	100,0

Fonte: Caputo e Melo (2009).

Tratou-se da reforma cambial de 1957, na qual foi aprovada a Lei de Tarifas, uma terceira medida que reforçou as condicionalidades do plano. Até aquele ano, a política cambial foi o principal instrumento utilizado na proteção industrial. Além disso, também cumpria uma série de funções que outras áreas do governo não eram capazes de desempenhar: função fiscal, de proteção tarifária e de controle da inflação (LEOPOLDI, 2002).

Procurando otimizar a estrutura da Instrução 70, a reforma manteve o sistema de leilões, mas foram estabelecidas, para as exportações, quatro faixas de bonificações. Para as importações, criaram-se três novas taxas: a geral, a especial e a preferencial. A primeira destinava-se às matérias-primas, equipamentos e outros bens que a oferta interna não suprisse

a demanda. Para a especial, os setores em que o mercado se encontrasse em equilíbrio, mas que ainda assim o governo via-se impelido a proteger. Para a preferencial, bens prioritários como trigo, fertilizantes, papel de imprensa e petróleo. Ao contrário das duas primeiras, nesta nova classe não havia leilões de câmbio, dessa forma a taxa paga era equivalente ao seu custo, ou seja, igual à taxa de exportação.

Paralelamente, vigorava a Lei do Similar, a partir da qual foram estabelecidas tarifas *ad valorem*, de até 150%, para diversos grupos de produtos similares. Assim, segundo Orenstein e Sochaczewski (2014, p. 160), criou-se um “corpo coerente de disposições para, ao mesmo tempo, subsidiar a importação de bens de capital sem prejudicar a oferta interna.” Para os autores, esse novo arcabouço institucional foi essencial para a continuação e o aprofundamento do PSI, uma vez que se alcançava um novo estágio: buscava-se naquele momento a substituição de bens de capital, em detrimento dos bens de consumo.

De forma geral, a política cambial do período atingiu os objetivos de atender tanto aos interesses do capital estrangeiro quanto os do empresariado nacional. Auxiliado pelas Instruções 70 e 113, o primeiro explorou novas áreas da economia brasileira; para o produtor brasileiro, garantiu-se a reserva de setores com altas taxas de lucro. Nas palavras de Lessa (1981, p. 58), as três medidas supracitadas atuaram conjugadamente para “estimular a industrialização naquelas faixas consideradas de maior interesse”, contribuindo para o êxito do Plano de Metas e, em última análise, reforçando o processo a esse subjacente de substituição de importações.

No entanto, a entrada de capitais no Brasil não se deveu apenas à justeza da política de atração de recursos patrocinada pelo governo brasileiro. O fluxo de investimentos e financiamentos decorreu, também, de outros fatores, principalmente de “um contexto internacional favorável e, obviamente, da perspectiva de lucros para os investidores”, como mais tarde mostraria a história (CAMPOS, 2007, p. 87).

4. A mudança no cenário externo: o problema do café e a ofensiva diplomática de JK

Uma das principais fontes de divisas para Brasil, a exportação de café acabou impactando diretamente a política econômica do governo JK. Quebras de safras, ameaças de superprodução e a queda nos preços internacionais do grão a partir de 1957 (Tabela 4) aprofundaram sobremaneira a crise no balanço de pagamentos brasileiro e, por consequência, o processo de industrialização.

A conjuntura evidenciava havia algum tempo as dificuldades do setor cafeeiro. Primeiro, o preço-teto estabelecido pelo governo dos EUA para o produto brasileiro: 54 centavos de dólar por libra-peso, o que representava, segundo Malan (1995, p. 80), “quatro vezes superior ao preço fixado em 1945, em termos nominais, e mais de 100% superior àquele preço em termos reais.” Ademais, geadas pontuais em algumas das principais regiões produtoras do país (mormente, São Paulo e Paraná) arruinaram safras entre os anos de 1954 e 1955, o que afetou as exportações e abriu a espaço para a concorrência de outros países, notadamente os africanos. Dada a importância do café na pauta exportadora do país, essa instabilidade do grão no mercado internacional representou, nas palavras de Malan (1995, p. 81), “a própria instabilidade da economia brasileira”.

Variáveis	Ano						
	1945	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Produção (milhões de sacas de 60kg)	16,1	26,5	17,1	26,3	31,7	44,1	29,8
Exportações de café (US\$ milhões)	229	844	1.030	846	688	733	713
Preço médio de importação nos EUA (centavos/libra)	12,7	52,2	51,2	49,8	43,9	36,6	32,3
Exportações de café como percentual total nas exportações	35	59,3	69,5	60,7	55,3	57,2	56,2
Exportações de café como percentual das exportações mundiais de café	49,5	36,3	39,6	35,6	32,5	36,5	36,9
Exportações de café como percentual do PIB	3,7	4,1	4,1	2,8	1,9	2,5	2,1

Fonte: Adaptado pelos autores de Villela (2011).

Ainda assim, a incidência de supersafras (a partir de 1958) fez com que o país assinasse acordos que visavam à restrição da oferta de café no mercado internacional. No primeiro deles, em 1957, estipulou-se que o Brasil retiraria 20% da sua produção de café, e a Colômbia, 10%. Além disso, estabeleceram-se preços mínimos para a exportação do produto. No ano subsequente, criou-se o Convênio Latino-Americano do Café, o qual reunia mais de quinze países do continente buscando a retenção de parte da safra para exportação⁴ e a manutenção do preço do café. Em 1959, por meio do Convênio Internacional do Café⁵, delimitaram-se cotas anuais de exportação, sempre com o objetivo de conter a queda do preço do produto no mercado internacional.

Dado o excesso de otimismo com que o governo brasileiro estimara o preço do café, o fraco desempenho do setor restringiu, por sua vez, a capacidade de importar do país. Por outro lado, a entrada de investimentos estrangeiros de longo prazo atingiu valores maiores dos que os previstos, compensando o declínio das divisas obtidas com a exportação de café. Ainda assim, o balanço de pagamentos apresentou déficits no período, conforme pode ser observado na tabela 5.

Do ponto de vista das contas externas, 1958 foi o ano mais crítico para a economia brasileira, uma vez que as exportações de café diminuíram ao menor valor durante toda a década. Além disso, houve uma contração no investimento estrangeiro aliado a um aumento das obrigações relativas ao pagamento dos juros da dívida externa. Com a deterioração da conjuntura financeira internacional, o governo optou pela continuidade do crescimento em detrimento do equilíbrio.

⁴ Nesse acordo, estabeleceu-se que o Brasil e a Colômbia retirariam 40% e 15% das suas safras de café, respectivamente, enquanto que o restante dos produtores, 10% (MALAN, 1995).

⁵ O convênio abrangia todos os produtores de café da América Latina, além de Portugal, Bélgica, Inglaterra e França, que tinham colônias produtora do grão (MALAN, 1995).

Tabela 5 – Balanço de pagamentos brasileiro (US\$ milhões)

Rubrica	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Transações Correntes (TC)	-35	-23	-300	-265	-345	-518	-263
Balança Comercial (FOB)	319	407	106	66	72	-24	111
Exportação de Bens	1.423	1.482	1.392	1.243	1.282	1.269	1.403
Importação de Bens	1.104	1.075	1.285	1.177	1.210	1.293	1.292
Serviços e Rendas (líquido)	-344	-419	-393	-327	-407	-498	-389
Serviços (fretes, viagens etc.)	-230	-278	-265	-219	-256	-304	-206
Rendas (juros, lucros etc.)	-114	-141	-128	-108	-151	-194	-183
Transferências Unilaterais	-10	-11	-13	-4	-10	4	15
Conta Capital e Financeira (CCF)	34	190	309	425	345	493	390
Investimento Direto	79	139	178	128	158	138	147
Investimento em Carteira	0	0	0	0	0	0	0
Empréstimo e Financiamento (curto e longo prazo)	21	34	149	269	37	77	466
Empréstimo de Regularização (FMI e outros)	61	-28	37	195	-21	61	260
Demais Setores (curto e longo prazo)	-40	62	112	74	58	16	206
Demais Operações	-66	17	-18	28	150	278	-223
Erros e Omissões	13	16	-170	-190	-25	11	51
Resultado do Balanço	12	183	-168	-30	-25	-14	178

Fonte: Adaptado pelos autores de Villela (2011).

A situação delicada das contas externas tornou-se clara no último ano do governo JK, quando se observou *déficit* da balança comercial pela primeira vez no seu mandato. Dada a recorrência dessa situação – de queda na entrada de capitais estrangeiros e aumento no serviço da dívida –, o governo brasileiro teve que recorrer ao Eximbank e a bancos privados norte-americanos, socorro que deveria ser condicionado ao aval do Fundo Monetário Internacional (FMI).

A negativa por parte de JK de se submeter ao programa de ajuste fiscal imposto pelo Fundo inviabilizou o aporte de recursos requisitado junto aos bancos estrangeiros, levando o governo a abandonar as negociações com o FMI em junho de 1959. Para Juscelino, a saída para este impasse residia no aumento e na diversificação das exportações brasileiras, objetivo de difícil execução no curto prazo, conforme descrito anteriormente.

É nesse sentido que se argumenta que o cenário internacional atuou, em um primeiro momento, como incentivo aos desígnios do plano. O expressivo aporte de capital estrangeiro viabilizou as inversões em uma gama variada de setores. Assim que as contas externas passaram a se deteriorar, no entanto, o governo deparou-se com a impossibilidade de se financiar as importações e os investimentos previstos, tornando-se o cenário externo um fator limitador do plano.

Ciente de que o país necessitaria resolver o impasse externo para garantir a continuidade do plano, Juscelino capitaneou, em 1958, a criação da Operação Pan-Americana (OPA), cujo principal objetivo no plano econômico residia na obtenção de recursos estrangeiros públicos.

Nas palavras de Moura (1991, p. 56), tratava-se de “esforço novo no sentido de assegurar recursos para um modelo específico de desenvolvimento econômico.”

Diante de uma relação diplomática desgastada desde o início dos anos 1950 entre os Estados Unidos e a maioria dos países da América Latina, surgiu uma oportunidade de o primeiro azeitar sua influência sobre o continente em momento de acirramento da Guerra Fria. Para os latino-americanos, abria-se a possibilidade de angariar recursos para o financiamento de seus respectivos projetos de desenvolvimento. Assim, o movimento liderado por JK fazia sentido tanto do ponto de vista econômico quanto geopolítico.

Se do ponto de vista político havia interesse mútuo na aproximação, foi no campo econômico que os países subdesenvolvidos da região vislumbraram a chance de obter benefícios. Ao objetivo implícito de estreitar as relações com o governo dos EUA subjazia, pois, a tentativa de captar o agora hesitante financiamento público norte-americano, o qual, se comparados ao privado, apresentava melhores prazos e condições de pagamento.

Nesse contexto, a diplomacia dos Estados Unidos cedeu a uma das mais antigas demandas da América Latina. O apoio que os EUA haviam oferecido à criação do Banco Regional do Oriente Médio ensejou o estabelecimento de uma instituição voltada aos mesmos fins no subcontinente latino-americano. Visando ao fornecimento de crédito para o projeto de desenvolvimento capitalista nas Américas, o governo Eisenhower patrocinou a criação do futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), órgão que pode ser considerado como o mais importante fruto dessa aproximação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os sinais de que o Processo de Substituição de Importações enfrentaria sua primeira crise do balanço de pagamentos, em meados dos anos 1950, levou o governo JK a lançar mão de um amplo programa de investimentos em setores-chave da economia brasileira. O grau de sistematização e a amplitude dos objetivos do Plano de Metas inauguraram uma nova era na administração pública do país.

Ainda assim, os graves problemas enfrentados não apenas para operacionalizar o plano, mas principalmente os dele decorrentes reforçam as análises céticas em relação ao plano. Os problemas fiscais e inflacionários, aliados à instabilidade do balanço de pagamentos enfrentados pelos governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) legitimam o questionamento levantado neste artigo: estaria o Plano de Metas assentado em bases frágeis?

Não se deve minimizar a dimensão do plano para o robustecimento da industrialização do país e, de forma geral, para o desenvolvimento da economia brasileira a partir dos anos 1950. Diversos setores – de base, de consumo e de bens de capital – surgiram ou foram reforçados graças à intervenção direta do Plano de Metas. Ademais, “as bases para a solução dos problemas de infraestrutura foram lançadas para atender tanto a demanda imediata como prever futuras expansões” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014, p. 164). Com efeito, tratou-se de um dos períodos de maior transformação estrutural da economia brasileira no século XX.

Por outro lado, o projeto subjacente ao plano buscava a manutenção do desenvolvimento em detrimento da estabilidade. Nas palavras de Villela (2011), “entre estabilizar ou crescer, JK optou pelo segundo.” Mas não foi apenas nos campos fiscal e

inflacionário que o plano encerrou problemas. O impasse externo jamais resolvido encontrou no sonho desenvolvimentista de Juscelino barreiras significativas para sua solução. Conforme ressalta Lautert (2012), o desenvolvimento da economia brasileira observada durante a Era JK reforçou a dependência do país, uma vez que o domínio da tecnologia e o controle financeiro eram exercidos a partir de fora. Este, por sua vez, reforçava os problemas do balanço de pagamentos devido às expressivas remessas de lucros e dividendos ao exterior.

De início, o contexto internacional de expansão das multinacionais dos países desenvolvidos, aliado à política deliberada do governo brasileiro de atração de recursos forâneos, incentivou a entrada maciça de capital estrangeiro durante a segunda metade dos anos dos 1950. A necessidade de capitais estrangeiros para o financiamento do plano provocou uma mudança desconfortável no perfil da dívida externa brasileira: além do aumento expressivo do principal, encurtaram-se os prazos de amortização. De acordo com Malan (1995), naquele momento, 70% da dívida deveria ser quitada até 1960.

O principal produto da pauta de exportações brasileira já não mais fazia frente às necessidades do balanço de pagamento em transações correntes. O aumento da concorrência, a queda no preço e as restrições às exportações do café para os Estados Unidos – cuja economia passou por uma breve recessão no biênio 1957-1958 – prejudicaram a entrada de divisas e pressionavam as contas de capitais autônomos para fazer frente ao impasse externo. Nesse contexto, a continuidade do Plano de Metas passou a depender ainda mais da entrada de recursos externos, principalmente de fontes públicas.

Para tanto, JK vislumbrou na aproximação diplomática com os Estados Unidos a possibilidade de amealhar recursos que já não entravam de forma espontânea como no início de seu mandato. Sob o pretexto de união dos países da América Latina, o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) tinha o claro objetivo de obter recursos do governo norte-americano que fizessem frente às necessidades de financiamento do Plano de Metas. Parcialmente exitosa, a investida de Juscelino não logrou captar as linhas de crédito requeridas, mas resultou na criação de um banco de investimento que muito contribuiria para financiar projetos futuros no continente (BID).

Diante dos argumentos apresentados, faz-se oportuna a conclusão de Benevides acerca do período em tela. Realizador, Juscelino entregou, de fato, um país mais estruturado a seu sucessor. O Brasil de 1960 era mais industrializado, urbano e com uma economia mais pujante do que cinco anos antes. Por outro lado, JK não aceitou arcar com o ônus da grandeza de seus sonhos, postergando para os governos subsequentes os desequilíbrios que culminariam na crise dos anos 1960.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, M. V. M. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Â. de C. (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 2002.

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. de. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513 – 538, 2009.

CAMPOS, M. A. F. **A política econômica do Governo Kubitschek (1956-1961):** o discurso em ação. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2007.

DRAIBE, S.. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FONSECA, P. C. D. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p. 133-48, Jan./Mar. 2003.

HAFFNER, J. A. H. *CEPAL: Uma perspectiva sobre o desenvolvimento Latino-americano.* Porto Alegre, EDIPUCRS, 1996.

LAFER, C. O Planejamento no Brasil. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

LAUTERT, V. **A opção pelo crescimento acelerado:** uma interpretação da internacionalização da indústria brasileira nos anos 1950. 321f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2012.

LEOPOLDI, M. A. P. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956/60). In: GOMES, A. de C. (Org.). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense: 1981.

MALAN, P. S. Relações econômicas internacionais do Brasil; 1945-1964. In: FAUSTO, Boris. **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964).** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

MOURA, G. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, A. de C. (Org.). **O Brasil de JK.** Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

TOPIK, S. **A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930.** Rio de Janeiro: Record, 1987.

VILLELA, A. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.