

Estado e planejamento econômico no Brasil

Octávio Ianni¹

Hanan Sarkis Kanaan*

No livro Estado e Planejamento Econômico no Brasil, Ianni faz uma análise das políticas do Estado para o desenvolvimento da economia brasileira. O autor delimita esta análise considerando o período compreendido entre o golpe de Vargas em 1930 e o golpe militar de 1964. As políticas de planejamento econômico relevantes dos governos que compuseram este período, juntamente com uma contextualização histórica, são apresentadas na obra.

Ianni inicia seu estudo caracterizando o contexto político e econômico brasileiro que antecede o governo Vargas. A depressão econômica de 1929 simbolizou uma ruptura do antigo modelo político que permitia que as oligarquias agrárias tivessem total controle sobre a economia brasileira. O autor situa Vargas como um inovador, que deu um novo rumo à economia. A burguesia urbana brasileira, grupo que deu sustentação ao golpe e ascende ao poder, teve oportunidade, naquele momento, de propor um novo modelo econômico para o Brasil, baseado em planejamento e urbanização. A prioridade do novo governo foi desenvolver o processo industrial brasileiro, o que significou uma ruptura com o antigo modelo econômico agroexportador e com a oligarquia cafeeira que controlava a economia do país até então.

O autor tem uma postura conservadora em relação ao tema proposto. Apesar de falar do modelo econômico, não dá ênfase em seus estudos ao contexto social, citando-o apenas de maneira superficial. Uma possível justificativa para esta postura é o contexto político no qual o livro foi publicado, que foi o da ditadura militar. Neste período, nenhuma forma de oposição era admitida, o que levou Ianni a expor suas críticas às políticas econômicas de forma extremamente sutil. Este artifício é revelado principalmente quando

¹ Professor emérito da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Falecido em 4 de abril de 2004. Nascido em 1926, Ianni se formou em Ciências Sociais na USP, onde fez mestrado, doutorado e livre-docência. Foi professor em universidades brasileiras e em outros países, como México, Estados Unidos, Espanha e Itália. É considerado um dos principais sociólogos do País, ao lado de Florestan Fernandes e do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante o regime militar, Ianni foi proibido de dar aulas na USP e encontrou refúgio na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ianni participou da chamada escola de sociologia paulista, que traçou um panorama novo sobre o preconceito racial no País. Nos últimos anos, dedicou seus estudos à globalização, deixando claro sua visão crítica em artigos e livros. Mesmo doente, nos últimos meses de vida, o professor continuava atendendo alunos e pesquisadores em sua sala no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Suas principais obras são: *Cor e mobilidade social em Florianópolis* (1960, em colaboração); *Homem e sociedade* (1961); *Metamorfoses do escravo* (1962); *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil* (1963); *Política e revolução social no Brasil* (1965); *Estado e capitalismo no Brasil* (1965); *O colapso do populismo no Brasil* (1968); *A formação do Estado populista na América Latina* (1975); *Imperialismo e cultura* (1976); *Escravidão e racismo* (1978); *A ditadura do grande capital* (1981); *Revolução e cultura* (1983); *Classe e nação* (1986); *Dialética e capitalismo* (1987); *Ensaio de sociologia da cultura* (1991); *A sociedade global* (1992).

* Licenciada em história pela UNESC e Especialista em políticas públicas pela UDESC.

analisa a prática econômica do governo Dutra, do governo de JK e a do próprio governo que deflagrou o golpe de 1964.

No primeiro capítulo, o livro aborda o governo de Vargas e todo o processo que resultou nas diretrizes de seu governo. De acordo com o autor, a revolução de 1930 foi um marco na história política do país, visto que significou um novo paradigma. As reformas implementadas por Vargas se iniciaram com estudos e discussões envolvendo vários segmentos da sociedade. As idéias oriundas destes debates nortearam o desenvolvimento industrial e urbano do país. Comissões de estudo e planejamento em todos os setores da economia nacional foram responsáveis por um conjunto de leis e medidas econômicas que norteou investimentos nos setores industriais do país e as relações de trabalho na indústria brasileira.

O governo diagnosticou os problemas que impediam o desenvolvimento industrial e agiu para sanar essas dificuldades. O objetivo era mudar o foco das exportações brasileiras, para que fosse possível exportar não só produtos primários, mas também industriais. Para atender as novas necessidades do mercado, foram construídas no país as indústrias de base, que passaram a servir como suporte ao desenvolvimento industrial.

A meta de Vargas como presidente era transformar o Brasil em um país independente, com capacidade e autonomia para atender tanto o mercado interno quanto o externo. O desenvolvimento de um capitalismo autônomo no Brasil faria de nosso país um modelo para os demais países da América Latina.

Segundo Ianni, fatores como a nova conjuntura mundial, imposta após a Segunda Guerra Mundial, a consolidação de um capitalismo independente e o equilíbrio na balança comercial despertaram o interesse de empresas norte americanas e dos liberais brasileiros na entrada do capital estrangeiro no país. Segundo seus defensores, esse capital poderia acelerar o desenvolvimento industrial brasileiro. No entanto, Vargas era um forte obstáculo na implementação destas novas idéias. Sua postura em defesa do nacionalismo econômico e do desenvolvimento de um capitalismo independente estava em desacordo com os interesses dos empresários que viam com bons olhos a entrada do capital estrangeiro no Brasil.

No terceiro e quarto capítulo, é analisado o período decorrido entre o final do primeiro e do segundo governo de Vargas. Ianni inicia sua argumentação partindo da transcrição de um discurso de Vargas, o qual contextualiza a conjuntura política da época. O fim da era Vargas marca o início de um novo tempo na economia e na política brasileiras. Os EUA passam a intervir na política e na economia do país. Nesse período, conhecido como liberalismo econômico, ocorre o processo de desmonte da estrutura estatal em benefício do capital estrangeiro. Vários investimentos no setor público são reduzidos e a nova constituição liberal fornece sustentação às políticas econômicas do novo governo.

O liberalismo econômico e a estrutura industrial criada no Brasil durante o primeiro governo de Vargas servem como atrativo para a instalação e desenvolvimento de empresas estrangeiras interessadas em investir no país. O custo do alinhamento político e econômico refletiu em uma grave crise social. O governo do General Eurico Gaspar Dutra, segundo o autor, ampliou as relações comerciais do Brasil com os EUA. Criou condições favoráveis para a entrada do capital norte americano no país e estimulou as importações. As reservas cambiais adquiridas durante a Segunda Guerra foram gastas em importações. Os custos desse alinhamento, que favoreceu o investimento do capital estrangeiro, foram o congelamento de salários, a recessão econômica, uma inflação alta e a perda do poder

aquisitivo de parte da população brasileira. A política de congelamento de salários era uma estratégia para aumentar ainda mais o lucro das empresas estrangeiras.

De acordo com o autor, o planejamento econômico estava se tornando comum à todas as políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado. Os benefícios promovidos pelo desenvolvimento econômico não se estendiam a todos os brasileiros. A concentração de renda aumentou, provocando um distanciamento social e econômico ainda maior entre as classes.

A situação social brasileira no final do governo Dutra era caótica. A polícia reprimia violentamente as manifestações populares de protestos. Os quatro anos de congelamento dos salários dos operários criaram condições favoráveis para que o ex-presidente e senador Getúlio Vargas fosse eleito presidente da República.

Ianni também argumenta que o segundo governo de Vargas é marcado por uma série de conflitos de interesse. Ele representava o nacionalismo e o protecionismo na economia brasileira. Durante seu governo, Vargas consolidou a indústria nacional de base com a construção da PETROBRÁS. Porém, a política em defesa da nacionalização do petróleo torna sua situação como presidente ainda mais dramática. Nesse período, o país caminhava para sua emancipação econômica, situação que desagradava profundamente o capital estrangeiro. Até aquele momento, os investimentos associados ao capital nacional conseguiam dominar setores importantes da economia. Era seguro investir no Brasil.

A política de alianças e absorções desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial, atendia aos interesses das empresas norte-americanas e do governo dos EUA. No entanto, a possibilidade da emancipação econômica e a política de aumento de salário contrariavam os interesses da burguesia industrial brasileira. A internacionalização da reprodução e da acumulação do capital, ideologicamente contrariava o modelo capitalista proposto pelas forças políticas e econômicas representadas pelo governo. Não suportando esta pressão, Vargas mata-se em 1954.

O governo de Juscelino Kubitschek, sucessor de Vargas representa, para Ianni, um período de grande desenvolvimento nacional. JK assume um país em crise social e política. Foram necessárias ações vigorosas do Gen. Lott para que a democracia fosse mantida e o presidente eleito pudesse assumir. O programa de metas foi a base do novo governo. Este usou toda a estrutura estatal para garantir o sucesso de novo programa. Nesse período, o país estava preparado para o desenvolvimento de uma economia planificada, tendo como base estudos e planejamentos de governos anteriores. Um exemplo disto, foi o Plano Salte do governo Dutra que possibilitou definir as áreas que necessitavam de maiores investimentos. Com este diagnóstico e a ajuda do capital estrangeiro, o governo colocou em prática o Plano de Metas. Tal plano visou desenvolver e integrar plenamente as regiões produtoras do país. O governo constrói uma nova capital no interior do Brasil e estreita ainda mais as relações econômicas e militares com os EUA. O processo de industrialização e urbanização é acelerado. São criadas condições ainda mais favoráveis para a instalação de sucursais de empresas estrangeiras no país. As montadoras de carro chegam para impulsionar a abertura de estradas que ligassem as mais distantes regiões do Brasil. Os eletrodomésticos facilitam a vida da dona de casa. O estilo de vida norte-americano estava cada vez mais presente na vida da classe média brasileira.

Outro objetivo do plano de Metas foi o de tentar resolver problemas provocados pela desigualdade social, principalmente em áreas onde o desenvolvimento ainda não havia chegado. Em seus discursos, o presidente se dirigia ao povo como “soldados do

desenvolvimento” e pensava que a industrialização era o único caminho para o desenvolvimento econômico e social.

Ao final de seu governo, ocorre um processo acelerado de urbanização e industrialização, mas os problemas sociais, a exemplo de outros governos, não são resolvidos. A recessão e a dívida externa atingem níveis extremamente elevados. JK industrializa o país, porém fracassa na tentativa de integrá-lo. A construção de Brasília, localizada no estado de Goiás, para ser a sede do governo federal, foi uma destas tentativas. Até mesmo a industrialização durante seu governo ficou restrita à região Sudeste. JK também não se preocupou em desenvolver políticas que beneficiassem o pequeno produtor rural. A criação da SUDENE foi uma tentativa infrutífera de amenizar os problemas do campo, principalmente no nordeste, onde a agricultura era a principal fonte geradora de renda da população.

Jânio e Goulart assumem a presidência de um país em crise econômica e com grande dívida externa, herança da política desenvolvimentista do governo de JK. A conjuntura internacional estava totalmente desfavorável ao tipo de desenvolvimento econômico que o governo Goulart planejava. Contrário de Vargas e defensor do nacionalismo econômico, Goulart assume com uma proposta que não coincidia com os interesses das classes dominantes. Ianni afirma que Goulart também formulou seu plano de desenvolvimento. O Plano Trienal (1963-1965), de autoria do economista Celso Furtado, faz um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia do país. Tal plano aconteceu em um momento propício internacionalmente, pois os EUA tinham interesse em neutralizar os reflexos da revolução cubana para o resto da América Latina. Pela primeira vez, em nome da Aliança para o Progresso, o governo dos EUA se compromete em apoiar a elaboração de planos e programas de desenvolvimento econômico nos países latino-americanos. No entanto, a implementação do Plano Trienal previa profundas mudanças na estrutura política e social do Brasil. Mudanças estas que levariam o país a uma política externa independente. Apesar de negociar com o FMI e com o governo dos EUA, Goulart era favorável a uma aproximação política e comercial com os países do bloco socialista.

O governo intensificou a campanha de opinião pública em favor da reforma de base, que era arrojada para a sua época. Ela previa uma reforma administrativa e bancária e uma reforma educacional ampla. Os pontos mais polêmicos da reforma foram a regulamentação das relações de trabalho no campo, que estenderia a estes trabalhadores os mesmos direitos sociais dos trabalhadores urbanos, e a reforma agrária. Ambas as propostas, se implementadas, poderiam efetivamente transformar a estrutura social e econômica brasileira, o que não veio a ocorrer.

O aprofundamento da crise econômica e social aumentou a insatisfação da classe média em relação ao governo. Nesse momento, conspira-se um golpe militar como alternativa para a crise. A opção por uma postura política independente, a procura por novos mercados para exportação e o polêmico comício de março de 1964 no Rio de Janeiro, acabaram isolando politicamente o presidente.

As possíveis transformações promovidas pelas reformas de base, propostas pelo governo, colocavam em risco os interesses dos grupos estrangeiros e nacionais que lucravam com o liberalismo econômico da ordem econômica vigente. O risco comunista une a direita contra o governo. O golpe era a próxima etapa.

O golpe que ocorreu em março de 1964 surgiu como uma alternativa para a defesa dos interesses norte americanos e da burguesia industrial brasileira. A partir do golpe, foi

criado um conjunto de leis e medidas que permitiam que empresas estrangeiras assumissem áreas importantes da economia nacional. Ianni destaca que, assim como em outros governos, os militares também propuseram planos de metas, sendo eles: o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG-1964/1966), o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972) e I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1985).

O objetivo geral destes planos era promover um desenvolvimento, mesmo que interdependente, da economia brasileira. Foram realizadas pesquisas nas mais diversas áreas econômicas para que o país pudesse desenvolver suas potencialidades. No entanto, por trás de toda a política governamental estava a defesa dos interesses do capital estrangeiro e da burguesia industrial brasileira. Todo o avanço na área social estava relacionado à questão ideológica e de consumo. Era necessário criar um clima de prosperidade para inibir qualquer ação de contestação ao novo regime.

O Brasil, nesse período, desponta como nação emergente apta a investimentos externos em grande escala. Eram incentivadas as fusões de empresas nacionais com estrangeiras. O governo financia o desenvolvimento industrial em outras regiões do país. Como exemplo, podem-se citar as metalúrgicas do Vale do Itajaí – SC.

O custo do desenvolvimento industrial, neste período, foi o empobrecimento do trabalhador. Enquanto a classe média consumia, o trabalhador, principalmente no campo, vivia numa situação de miséria absoluta. As políticas salariais visavam sempre o lucro dos capitalistas, criando uma situação desfavorável para a maior parte dos trabalhadores. As sucursais das empresas estrangeiras instalavam em suas fábricas brasileiras tecnologia obsoleta, que já não servia mais no país de origem. A tecnoestrutura criada pelo governo militar, que envolvia economistas, professores, agrônomos, engenheiros, etc, não conseguiu resolver os problemas sociais do país. A desigualdade social, ao contrário do que a propaganda oficial mostrava, se acentua tanto na cidade quanto no campo.

Ianni discute de forma clara a formação econômica do país num período que compreende duas revoluções, marcando cada uma a seu modo a história política, econômica e social. O tratamento histórico é adequado à proposta do livro. Tal tratamento possibilita um retrato bastante detalhado sobre a experiência brasileira no envolvimento do Estado na economia nacional. Outra qualidade da obra é que esta pode fornecer subsídios para uma compreensão da conjuntura econômica em qualquer época. O autor, no entanto, peca, em determinados momentos, por não ser tão contundente na crítica à conjuntura social, provavelmente pelos motivos anteriormente expostos, e também por estabelecer fronteiras muito fechadas entre os fatores sociais e econômicos.

Referência:

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

Endereço:

R. Jardim dos Eucaliptos, 505 apto 5 Campeche Florianópolis/SC
E-mail: hanen@ig.com.br

Aprovado em: 07/2004

Recebido em: 12/2004