

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL  
BASEADAS NAS PROPOSTAS DESENVOLVIMENTISTAS DA CEPAL**

**INDUSTRIAL DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL BASED ON CEPAL'S  
DEVELOPMENTAL PROPOSALS**

Carolina Araújo Sousa<sup>1</sup>  
Daniel Henrique Sitônio Costa<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente texto foi elaborado com o objetivo de analisar os reflexos das recomendações da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) aos formuladores de políticas sociais de combate aos problemas de industrialização que tinham como enfoque o desenvolvimento econômico do Brasil. A metodologia utilizada é a análise histórica e bibliográfica dos trabalhos produzidos como textos acadêmicos e artigos, que abordam a CEPAL e o desenvolvimentismo no Brasil, no plano da política e da teoria. Os resultados mostraram que a influência do pensamento cepalino alcançou seu auge durante as décadas de 1950 e 1960, e que – dentre os países latino-americanos – o Brasil foi o que mais adotou as recomendações dessa comissão.

**Palavras-chave:** Pensamento Econômico. CEPAL. Industrialização do Brasil. Planos Econômicos Governamentais.

**ABSTRACT**

This work has been drafted with the aim of analyzing the consequences of the recommendations of Economic Commission for Latin America (ECLAC) to social policy makers to combat the problems of industrialization that had focus as the economic development of Brazil. The methodology used is the historical and bibliographical review of works produced as academic texts and articles that take into consideration ECLAC and developmentalism in Brazil, in terms of politics and theory. The results showed that the influence of ECLAC thinking reached its peak during the 1950s and 1960s, and that – among Latin American countries – Brazil was that most abided the recommendations of that commission.

**Keywords:** Economic Thought. CEPAL. Industrialization of Brazil. Government Economic Plans.

**1 Introdução**

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) é uma importante fonte de informação da história econômica brasileira e da América Latina. Até hoje cria interesse para estudos de diversos autores, porém esses estudos têm focado pouco o exame dos motivos da grande influência alcançada pela teoria cepalina do subdesenvolvimento durante os anos 1950 e 1960 principalmente. Além disso, os autores têm ignorado os seus efeitos sobre o pensamento econômico no Brasil.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Goiás. Campus Samambaia, Prédio da Reitoria – CEP: 74690-900. E-mail: carol.araujo\_@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal de Goiás. Campus Samambaia, Prédio da Reitoria – CEP: 74690-900. E-mail: danielsitonocosta@gmail.com

Diante dessa problemática, este texto foi elaborado com o objetivo de analisar os reflexos das recomendações da CEPAL aos formuladores de políticas sociais de combate aos problemas de industrialização que tinham como enfoque o desenvolvimento econômico do Brasil. E ainda separa de forma minuciosa os governos políticos que mais adotaram essas recomendações e suas influências na elaboração dos planos desenvolvimentistas.

O artigo engloba críticas da teoria cepalina como interferências nas políticas através dos pensamentos neoliberais e o capitalismo retardatário, prejudicando a industrialização da América Latina. É analisada também a Teoria do Subdesenvolvimento Cepalina que dá luz às formulações de políticas sociais e medidas intervencionistas no mercado em uma visão formal da história.

Na terceira parte é tratada a metodologia utilizada na produção este artigo. Em seguida são mostrados os resultados, e é feita a apresentação das ideias principais abordadas nos textos estudados, conseguinte à discussão tomada de tudo o que foi analisado e apresentado.

## **2 Revisão de literatura**

### **2.1 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**

De acordo com Nery (2004), criada no âmbito das Nações Unidas em 1948, a CEPAL é referência obrigatória para qualquer pessoa que queira compreender a história econômica do continente latino-americano nos últimos 50 anos. Como toda organização que se destaca, a CEPAL gerou polêmica, sobretudo em seu período inicial, nos anos 1950. Afinal, surgiu com uma nova forma de compreender os problemas dos países subdesenvolvidos, cenário em que é necessário primeiro diagnosticar tais problemas para que posteriormente se tenha capacidade teórica na elaboração de políticas alternativas para eles.

Entretanto, desde o início a organização demonstrou que os países subdesenvolvidos poderiam pensar por si próprios a partir de sua realidade, a começar pela discussão sobre os mecanismos do processo de acumulação. Suas teorias e contribuições ao desenvolvimento regional não se restringiram à América Latina, alcançando outras regiões do Terceiro Mundo. Sua produção intelectual situa-se em determinado contexto da formação econômica dos países latino-americanos e o conjunto

de seu pensamento se desenvolveu em concomitância com as transformações ocorridas em cada nação.

Esse órgão está entre as cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas (ONU), que tem como mandato o estudo e a promoção de políticas para o desenvolvimento de sua região, especialmente estimulando a cooperação entre os seus países e o resto do mundo, funcionando como um centro de excelência de altos estudos. Os países requerem um organismo com a capacidade de compilar informação, analisá-la e fazer recomendações.

Desde 1948, contribui para o debate da economia e da sociedade latino-americana e caribenha, apresentando alertas, ideias e propostas de políticas públicas. Além de identificar características estruturais que nos distinguem de outras regiões ou de diferentes trajetórias de desenvolvimento, sempre apontou para os desafios contra a desigualdade, para a luta contra a pobreza, para o fomento à democracia, justiça e paz e para as opções de inserção na economia mundial.

Sua presença no Brasil teve início com um acordo de colaboração entre o órgão e o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), em outubro de 1952, quando foi criado o Grupo Misto de Estudos CEPAL/BNDES, que se propunha a avaliar o ritmo de crescimento do país e traçar programas de desenvolvimento para um período de dez anos, bem como realizar cursos de capacitação técnica.

Colistete (2001) analisa os determinantes dos efeitos cepalinos nos anos 1950 e 1960 e seu impacto sobre as linhas econômicas subsequentes, e conclui que a influência da teoria se deve à sua forma teórica e conceitual. Concentrando-se em duas teorias, a teoria da dependência e a do capitalismo tardio, defende que ambas possuem traços centrais da teoria cepalina, ou seja, o foco nas estruturas, predominância de uma visão macro, o papel reduzido dos atores sociais, e uma visão formal da história.

Cohn (1996) apresenta os principais pontos que direcionam o debate brasileiro sobre políticas sociais e pobreza. Para mostrar a influência do Estado no setor lembra alguns programas político sociais. A autora ressalta que a dinâmica de mercado requer corretivos externos, dando espaço ao governo para interferir na economia para a necessidade do resgate da dívida social, pois esta última não pode se restringir ao acesso a serviços sociais básicos vistos em políticas do setor público, é necessário deslocar o

ênfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania. A autora defende a tese da urgência de se superar a concepção antinômica, que ainda parece prevalecer no país, entre políticas econômicas e sociais, e de se definir uma nova articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Uma das principais críticas quanto à visão integrada do desenvolvimentismo disseminada pela CEPAL é quanto à inflexão aos ideais libertários tomados no decorrer dos anos de sua criação até os atuais. Almeida Filho (2003) avalia que esse processo se deu não somente à aceitação dos conceitos neoliberais pelo mundo, mas de modo premente para solucionar a deficiência de não terem sido consideradas “as classes sociais” e a natureza “capitalista retardatária” do processo de industrialização da América Latina.

## 2.2 Desenvolvimentismo

Fonseca (2013) em seu texto remete a visões econômicas. O autor se lembra da primeira escola econômica, a Fisiocracia francesa, que não mostrava apenas como a riqueza circulava, mas como crescia, criada a partir do excedente criado pela produção primária. Com Adam Smith, em meados do século XIX, descreveu o processo de produção como criação de riqueza, e logo se associou o termo desenvolvimento ou progresso econômico: “Por este se denotava o caráter progressivo do sistema econômico, e buscava-se entender as leis e tendências explicativas dos impulsos e barreiras a sua expansão” (FONSECA, 2013).

Na visão moderna da América Latina, o desenvolvimentismo era um pouco diferente, uma construção teórica do estruturalismo cepalino. Esse fato deve-se a que a produção de riqueza e sua circulação por si só não geravam desenvolvimento industrial para os países latino-americanos. “Coube a Furtado (1961), nesse processo de construção conceitual, formular de forma mais acabada o subdesenvolvimento como uma forma específica de desenvolvimento capitalista” (FONSECA, 2013, p. 15). Para o autor, o desenvolvimentismo, numa primeira aproximação conceitual, é uma resposta para superar o subdesenvolvimento.

Por fim, o autor chega a uma definição resumida e acabada para desenvolvimentismo:

[...] desenvolvimentismo é a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2013, p. 28)

Para Cardoso (1979) o pensamento econômico no Brasil no pós-guerra, ao contrário dos países desenvolvidos, não foi formulado no meio acadêmico. Nesse período foi formado um pensamento politicamente engajado em defesa da industrialização, denominada desenvolvimentismo. Para o desenvolvimentismo a industrialização é o processo da superação da pobreza e do subdesenvolvimento, e para isso seria necessária a intervenção do Estado. O intervencionismo é importante para o planejamento e a gestão dos recursos alocando-os nos setores da economia em que faltam investimento privado.

No plano ideológico havia dois lados que formavam o pensamento econômico brasileiro da época: os conservadores e os reformistas. Os conservadores eram formados pelas oligarquias agrarioexportadoras, burguesia comercial, exportadores e importadores e o capital financeiro internacional. Do outro lado, os reformistas, formados pelo proletariado, intelectuais, militares e os novos empresários industriais.

Com o período pós-guerra havia menor elasticidade de demanda sob produtos primários e forte protecionismo, e a “revolução keynesiana” confrontava a doutrina dominante do livre-comércio baseada nas vantagens comparativas. Formou-se, então, na América Latina, um clima de rebelião contra o liberalismo, o que causou um processo de industrialização.

A onda desenvolvimentista teve seu maior espaço nas décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra. Na época havia muitas ideias para o crescimento econômico e a industrialização. No Brasil houve bons avanços na questão da indústria e produção, mas socialmente não houve mudanças tão positivas, e a desigualdade social permaneceu grande. Ficou-se devendo a universalização dos direitos sociais e econômicos, porém o desemprego diminuiu, o salário aumentou e a taxa de crescimento do PIB também aumentou.

Por volta de 1950, com as exportações brasileiras voltando a seu nível normal, resgatou-se a ideologia liberal em defesa da divisão internacional do trabalho. O subdesenvolvimento da América Latina era explicado em termos de etapas para o

desenvolvimento, o chamado *take-off* de Rostow, termo usado para explicar que o subdesenvolvimento se constituía numa etapa necessária pela qual teriam que passar todas as economias antes de atingir o desenvolvimento citado por Bielschowsky (2000). Faltava, porém, uma instrumentalização teórica que explicasse a importância da industrialização para catalisar esse processo.

### 3 Metodologia

Este artigo foi produzido com o intuito de analisar os impactos das recomendações da CEPAL aos formuladores de políticas econômicas para a industrialização ao que tange o desenvolvimento econômico no Brasil e políticas sociais. O texto também cita os governos políticos que mais adotaram essas recomendações e suas influências na elaboração dos planos desenvolvimentistas. É feita uma análise comparativa das diferentes políticas desenvolvimentistas nos diversos períodos em que foram adotadas, da década de 1950, anos posteriores à criação da CEPAL, até a década de 1990.

A metodologia utilizada é a análise histórica e bibliográfica dos trabalhos produzidos, como textos acadêmicos e artigos, que abordam a CEPAL e o desenvolvimentismo no Brasil, no plano da política e da teoria. Os estudos que inspiraram este projeto foram um apanhado de textos com análises que vão desde o conceito desenvolvimentista até a criação da CEPAL e a aplicação do conceito desenvolvimentista como prática política do governo no Brasil.

No texto são analisados e argumentados os pontos de vista dos autores como as recomendações da CEPAL para os países latino-americanos, a importância do papel do Estado nas políticas sociais e as políticas desenvolvimentistas analisadas. Para identificar os autores e seus textos foi utilizada a ferramenta de pesquisa Google Acadêmico.

### 4 Resultados

A partir do Manifesto Prebisch (1949) a ideologia da necessidade de realizar uma política de desenvolvimento industrial começa a se dissipar na América Latina, numa conferência organizada pela CEPAL na qual contestam que a teoria das vantagens comparativas (ou Divisão Internacional do Trabalho) não é benéfica para o caso dos países latino-americanos, por não permitir resolver seus problemas sociais. Surge,

então, a preocupação de como realizar a industrialização em busca do progresso. No Quadro I está a relação entre as recomendações cepalinas de políticas desenvolvimentistas aos países latino-americanos e as ações tomadas pelos governos brasileiros em questão, separadas por décadas.

Segundo Colistete (2001), “a influência da CEPAL no Brasil tem sido reconhecida como provavelmente a mais significativa entre os países da América Latina durante o pós-Segunda Guerra Mundial”.

Quadro 1 – Recomendações cepalinas de políticas desenvolvimentistas aos países latino-americanos

Período	Recomendações da CEPAL	Presidentes	Ações tomadas pelo governo
<b>Etapa estruturalista</b>			
<b>Década de 1950</b>	Industrialização	Juscelino Kubitschek (1956-1961)	Plano de Metas
<b>Década de 1960</b>	Reformas	João Goulart (1961-1964)	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social
		Castelo Branco (1964-1967)	Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)
<b>Década de 1970</b>	Estilos (e discussão sobre o endividamento versus fortalecimento exportador)	Médici (1969-1974)	I Plano Nacional de Desenvolvimento
		Ernesto Geisel (1974-1979)	II Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>Década de 1980</b>	Superação com crescimento da asfixia da dívida	João Figueiredo (1979-1985)	III Plano Nacional de Desenvolvimento
		José Sarney (1985-1990)	Plano Cruzado I; Plano Cruzado II; Plano Bresser; Plano Verão
<b>Etapa neo estruturalista</b>			
<b>Década de 1990</b>	Transformação produtiva com equidade (TPE)	Fernando Collor (1990-1992)	Plano Brasil Novo ou Plano Collor
		Itamar Franco (1992-1995)	Plano Real; Projetos de Combate à Miséria
		Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	Privatizações em setores como telecomunicações, distribuição de energia elétrica, mineração e financeiro

Fonte: elaborado pelos autores (2014).

#### 4.1 O plano de metas

Segundo Matos (2002), o desenvolvimentismo ortodoxo ou nacional-desenvolvimentismo é uma política baseada na meta de crescimento da produção industrial e infraestrutura com forte participação do Estado. Além da forte participação do Estado, o desenvolvimentismo incentiva o investimento aos empresários nacionais a abrir novas indústrias e investir cada vez mais e aos empresários estrangeiros para deslocarem seus capitais para dentro do país, instalando seus empreendimentos. Há um paradoxo no desenvolvimentismo de países subdesenvolvidos, como o Brasil. Para crescer rápido precisaria gastar recursos escassos como o capital, até mais do que se tem. Logo vem a necessidade do capital estrangeiro, mas um dos quesitos do desenvolvimento é a emancipação nacional diante do capital estrangeiro. Juscelino Kubitschek, em seu governo com planos bem estabelecidos e em um governo populista, colocou em prática uma política econômica que desenvolveria o país, mas o deixaria com grandes dívidas externas.

Em 1950, Juscelino Kubitschek assumiu a presidência do Brasil. Seu principal foco era a industrialização do país. Para tal, o presidente implantou o programa desenvolvimentista, o Plano de Metas que prometia o milagre econômico de recuperar 50 anos de atraso em apenas 5 anos de governo. O Plano de Metas visava a modernização melhorando a industrialização com a substituição de importação dos principais produtos importados na época. Para esse fim, JK incentivou investimentos de capital privado tanto estrangeiro quanto nacional.

Como descreve Matos (2002):

O Plano de Metas do programa de governo envolvia os setores de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. As prioridades do Programa de Metas eram o aumento de receitas de exportação, a manutenção de um sistema de seleção de importações em favor de bem de capital, a substituição de importações pela produção interna e o influxo de recursos produtivos externos. O programa admitia que um ligeiro sopro inflacionário que incentivaria o investimento de poupanças privadas.

Por fim o Plano de Metas desenvolveu e melhorou diversos setores no país, porém elevou a inflação, a dívida externa e interna causando crise no setor público e para a economia em geral. Na questão social o programa não melhorou em geral a condição de vida da população, não diminuiu o desemprego nem a desigualdade social.



Apesar da oposição ao governo, o Plano de Metas obteve relativo sucesso, e, grosso modo, seus objetivos foram alcançados. É fato que o papel do BNDE na formulação e execução desse programa foi decisivo para o sucesso do Plano. Mas talvez uma das razões do êxito se assentasse na capacidade de coordenação centralizada, adquirida com o seu desenrolar, e na supervisão direta feita pelo presidente da República, que, em última instância, determinava prioridades e tomava decisões. [...] Para a elaboração do Plano, também foram importantes os documentos oriundos do estudo “Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a economia brasileira (período 1955-1962)”, elaborado pelo Grupo Misto Cepal-BNDE. (TAVARES, *et al.*, 2010, p. 47 e 48)

É constatado que durante a elaboração do Plano foram utilizados dados estatísticos das missões com os Estados Unidos pelos economistas da CEPAL. Após o sucesso em relação a seus objetivos, o Plano de Metas foi bifurcado em outros dois: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (dezembro de 1962); e o Plano de Ação Econômica do Governo (novembro de 1964).

#### **4.2 O plano trienal de desenvolvimento econômico e social**

Segundo Bastian (2011), o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado por um governo democrático e de esquerda de João Goulart que atendia às demandas dos trabalhadores, no qual houve a busca da continuidade ao crescimento e promoção de estabilidade econômica.

Lima (2008, p. 71) caracteriza esse plano como:

Elaborado aos moldes do estruturalismo, fazendo forte uso das ferramentas de planificação, e visando a realização de reformas de base. Observou-se que o Plano Trienal visava, portanto, conter os desequilíbrios, principalmente os problemas estruturais (gargalos) que o desenvolvimento havia imprimido às nações subdesenvolvidas, principais causadores da inflação e dos déficits nas contas do governo. Tratava-se também de uma primeira tentativa por parte de um governo brasileiro, de implantação de um plano de governo, com bases científicas, no sentido de delimitar metas e prazos, e em vista do seu caráter de longo prazo.

#### **4.3 O plano de ação econômica do governo**

Por mais que os anos fossem próximos, em comparação com o plano anterior, houve diferenças no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), visto que este foi imposto pelo regime militar à frente do presidente Castelo Branco. De acordo com Bastian (2011), o golpe foi realizado com o intuito de estabilizar a economia, tendo como preocupação a inflação e a preservação do crescimento dos salários. As reformas

institucionais foram: a reforma bancária – a delimitação dos tipos de bancos e a criação do Banco Central –, a reorganização da estrutura de tributação e a centralização do poder político e econômico.

O pensamento cepalino durante os anos 1960 era de que o Estado estava realizando um papel estratégico no desenvolvimento.

O Estado devia, principalmente, proteger a indústria nacional infante contra a concorrência estrangeira, reservando seu mercado interno para essa indústria – daí a tese que o desenvolvimento deve ocorrer pela substituição de importações. Mais amplamente, para a CEPAL, o Estado deve liderar a sociedade na superação das “três tendências consideradas inerentes à industrialização periférica: o desemprego estrutural, o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de intercâmbio”. O desenvolvimento é, portanto, planejamento, mas é também estratégia. O Estado não pode limitar-se a estabelecer as condições institucionais para que os empresários invistam. Deve, também, criar as condições econômicas necessárias. Para o ISEB principalmente, o desenvolvimento econômico envolve sempre revolução nacional – ou, como dizia Celso Furtado, “a transferência dos centros de decisão para dentro do país”. E, mais amplamente, envolve revolução capitalista. É a partir daí que se viabiliza a associação entre o empresário industrial, que é o agente por excelência do desenvolvimento, e os políticos e técnicos do governo, a quem cabe a coordenação do processo. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 9)

#### 4.4 I Plano Nacional de Desenvolvimento

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi elaborado durante o governo Médici, marcado pelo crescimento econômico expressivo. As características são similares às do Plano de Metas, porém as diferenças são significativas. Médici iniciou o processo de grande expansão das políticas de proteção do território nacional, como ampliação dos investimentos em superintendências e criação da Zona Franca de Manaus. Políticas que visavam, além do crescimento, à integração nacional.

Matos (2002) considerou que esse plano “foi baseado no binômio político ideológico de segurança e desenvolvimento e representou uma ampla formulação do modelo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições”. E que o processo de substituição de importações demonstrou significativo avanço no período.

Nos anos 1970, a mensagem da CEPAL aos países latino-americanos era de necessidade de recuperar a democracia, viabilizar politicamente a mudança de estilo e, principalmente, adotar uma estratégia de crescimento com redistribuição da renda.

#### 4.5 II Plano Nacional de Desenvolvimento

O choque do petróleo, na década de 1970, expressa uma mudança na conjuntura internacional, e um dos seus reflexos no Brasil é a inversão dos fluxos de capitais, que consiste na retirada de capitais investidos nas periferias pelos países centrais. Os economistas da época decidiram não parar com a industrialização, sendo, então, elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), no governo Geisel, com o intuito de dar continuação ao processo de desenvolvimento. A industrialização nesse cenário aconteceu impulsionada pelo Estado, e foi considerada como processo de estatização da economia.

O plano realizou alterações nas prioridades de industrialização brasileira: do setor de bens de consumo duráveis para o setor produtor de meios de produção, principalmente a indústria siderúrgica, máquinas, equipamentos e fertilizantes, sendo as empresas estatais o agente central destas transformações. O plano enfatizou a abertura na política externa, o mercado interno e a empresa privada nacional, o combate à inflação, a exploração do potencial hidrelétrico e a continuação do processo de substituição de importações. (MATOS, 2002, p. 50)

Durante os anos 1970, os economistas da CEPAL realizaram estudos buscando formas de reagir à crise internacional e ao endividamento em que se encontravam os países. E a solução encontrada e recomendada foi a agressividade exportadora. De acordo com dados de Matos (2002), “a principal meta do II PND era a manutenção da taxa de crescimento econômico em torno de 10% ao ano, com crescimento industrial em torno de 12%”, sendo possível perceber relativa semelhança com as recomendações a esse plano de desenvolvimento.

#### 4.6 III Plano Nacional de Desenvolvimento

“O III PND não pode ser considerado como um plano de desenvolvimento, mas como uma simples declaração de intenções pelo governo” (MATOS, 2002). Durante a elaboração do plano pelo ministro Delfim Neto, houve a permanência das características dos planos anteriores, mas com uma preocupação maior em relação à distribuição de renda e redução das disparidades regionais. O planejamento seria para cinco anos que iriam de 1980 até 1985, mas, devido às consequências da crise internacional, foi interrompido no segundo semestre de 1980, e por isso seus objetivos não foram alcançados.

#### **4.7 Plano Cruzado I, Plano Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão**

Diante da problemática da inflação, durante o governo de José Sarney é implantado o Plano Cruzado como forma de detenção. A política adotada foi de congelamento de preços, e contava com a ajuda da população para fiscalizar se os estabelecimentos permaneciam com os preços tabelados. De início esse plano obteve grande euforia com expectativas positivas sobre a economia, porém em poucos meses um dos grandes entraves eram os reajustes salariais que aumentavam o poder de compra da população enquanto os preços estavam congelados. A demanda aumentava, mas os fornecedores se recusavam a produzir a preços menores que seus custos, acarretando em escassez de produtos nas prateleiras dos supermercados.

“Quanto ao setor público, priorizou a reestruturação do aparelho estatal por meio de medidas que iam desde a privatização seletiva de empresas estatais à reforma administrativa” (MATOS, 2002).

Uma nova tentativa de conter a inflação foi o Plano Cruzado II com a liberalização de preços de alguns produtos e serviços e dos aluguéis. Mas também obteve fracasso com um surto inflacionário. O antigo ministro da Fazenda foi substituído por Luiz Carlos Bresser Pereira, que apresenta um novo plano chamado “Plano Bresser”, decretando congelamento dos salários, aluguéis e preços. No entanto, novamente o plano fracassa. É então elaborado o “Plano Verão” pelo ministro Mailson da Nóbrega, que propõe o Cruzado Novo cortando três zeros do antigo cruzado, que gerou hiperinflação, agravando ainda mais a situação econômica do país.

A década de 1980 é marcada pelo grande processo inflacionário, em que o antigo problema da industrialização é agora substituído pelos problemas sociais – como educação, saúde, distribuição de renda etc. E, paralelamente, existe o ideal neoliberal disseminando a não participação do Estado na economia.

O diagnóstico dos anos 1980, realizado pela CEPAL era de que a recessão é uma forma ineficaz de tratar a crise da dívida, além de socialmente injusta. A forma correta de ajustar é pela via do investimento, do crescimento e da diversificação das

exportações. A mensagem então deixada era a de renegociar a dívida para ajustá-la ao crescimento.<sup>3</sup>

#### 4.8 Plano Collor e Plano Real

Os anos 1990 advêm de uma crise econômica da década de 1980. O diagnóstico do início da década, segundo Giambiagi (1999), é de uma aceleração na taxa de inflação que já estava extremamente elevada, uma necessidade de financiamento do setor público e uma taxa de câmbio extremamente desvalorizada, reflexo da contração do mercado de créditos.

Collor, em seu governo, tomou medidas como o congelamento de títulos públicos a fim de combater a dívida pública e as despesas com juros, levando, nos primeiros quatro anos da década de 1990 (1990-1994), à melhora no superávit primário e nos juros reais líquidos em relação ao produto.

Ele propôs também um ajuste fiscal com objetivo de um superávit operacional de 2% do PIB, o que consistiu em medidas tributárias, venda de empresas estatais e de ativos da União e corte nos gastos da máquina governamental. Essas políticas foram mantidas mesmo após seu governo, que terminou em 1992.

Itamar Franco, seu sucessor, manteve a política, e em seu governo ainda lançou o Plano Real. Com a estabilização de preços conseguida após esse plano, a inflação deixou de distorcer de forma expressiva os valores nominais e o resultado nominal voltou a ser o indicador utilizado para medir o déficit total do governo, que corresponde ao conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

É importante salientar que a inflação exerceu um papel importante na redução dos valores reais dos gastos do governo, o que gerava uma noção “artificial” de controle do déficit. “A inflação era um ‘véu’, que ocultava a incompatibilidade entre as demandas sociais e a capacidade do governo de satisfazer a elas, já que quase todas as demandas eram atendidas, nominalmente” (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 118). Um plano de estabilização deveria estar relacionado a um ajuste fiscal de caráter estrutural e definitivo, mas que até o momento não ocorrera. A CEPAL nesse período passa a dar

---

<sup>3</sup> Ver publicação da CEPAL, “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, em Cuadernos de la CEPAL n. 48, p. 1984-12.

atenção também para a harmonia entre estabilidade de preços e cautela nas contas fiscais e nas de transações correntes por um lado e, por outro lado, expansão no nível de atividade, atentos as variáveis “reais”.

No período de 1990 até 1993 não houve grandes melhoras nas contas públicas, mas há correntes de economistas que defendem como um período de estruturação. Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu em 1995, o quadro era de uma inflação baixa e declinante, mas havia elevado desequilíbrio nas contas públicas, uma taxa de câmbio desvalorizada e deterioração dos resultados em transações correntes. O governo FHC ainda manteve a política de privatização provocando aumento da relação dívida pelo PIB. Em seu governo ainda deu fim ao imposto inflacionário como mecanismo de financiamento, gerando um acréscimo significativo nos gastos nas três esferas de governo anteriormente à estabilização, segundo dados do Banco Central (1999), produzia receita superior a 2% do PIB, o que caiu para menos de 0,5% no pós-Real.

Os déficits públicos crescentes passaram a ser o principal problema responsável pela elevação do déficit em transações correntes e pela não flexibilização da política cambial. O medo da inflação perdurava em 1998 e a busca da estabilidade como prioridade deixou que as políticas recomendadas pela CEPAL, especificamente voltadas para o crescimento econômico e distribuição de renda, não fossem as principais metas do governo.

## **5 Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi analisar se durante a elaboração dos planos econômicos de desenvolvimento do Brasil houve alguma relação com as recomendações realizadas no âmbito da CEPAL aos países da América do Sul. Essa comparação foi feita durante o período que se inicia na década de 1950 com a criação da CEPAL, até a década de 1990 com a inflexão do pensamento de etapa estruturalista para neoestruturalista.

A primeira conclusão é a de que o período em que mais houve influência do pensamento cepalino sobre os economistas brasileiros foi durante as décadas de 1950 e 1960. É época em que tanto para debates como para tomadas de decisões, eram utilizadas suas ideologias. O pensamento econômico brasileiro também sofreu forte influência, cujas duas das teorias mais abordadas para compreender e diagnosticar o

problema do subdesenvolvimento do Brasil – a Teoria do Capitalismo Tardio e a Teoria da Dependência – tiveram seus princípios baseados na abordagem cepalina, que, de acordo com Colistete (2001), pode ser captada em quatro dimensões: “a ênfase nas estruturas, o papel reduzido dos atores sociais, a predominância de uma perspectiva macro e o desenvolvimento de uma visão peculiar da história”.

A segunda conclusão, que reflete a primeira, é que, durante a década de 1950, o plano econômico governamental de industrialização do Brasil, o Plano de Metas, foi elaborado com traços da teoria cepalina de substituição de importações e forte intervenção do Estado, e a utilização de dados estatísticos das missões com os Estados Unidos pelos economistas da CEPAL. Na década seguinte, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico foi elaborado seguindo os moldes do estruturalismo com o intuito de solucionar os gargalos da infraestrutura, e o segundo plano da década de 1960, o Plano de Ação Econômica do Governo realizou várias reformas (bancárias, tributais etc.) de acordo com a principal recomendação da CEPAL nesse período.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção? In: FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. (Orgs.). **Liberalização econômica e desenvolvimento**: modelos, políticas e restrições. São Paulo: Futura, 2003.

BASTIAN, E. **O PAEG e o Plano Trienal**: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estud. Econ.**, v. 43, n. 1, jan./mar. 2013.

BIELSCHOWSKY, R. **A evolução do pensamento da CEPAL: 1948-2008**. Brasília: FUNAG/IPRI, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo 1930-1964. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência**. In: TOLEDO, C. N. (Org.) **Intelectuais e política no Brasil**: a experiência do Iseb. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005. . 201-232.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. (1970). **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, IPEA, 1996.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, 2001.

FONSECA, P. C. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Paper para o seminário na UFRJ. Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIMA, R. B. R. **Plano trienal e Celso Furtado**: fazendo história do pensamento econômico brasileiro. 75f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2008.

MATOS, P. O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Departamento de Ciências Econômicas Aplicadas, Escola Superior de Agronomia Luis de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo 2002.

NERY, TIAGO. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950-1990**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

TAVARES, M C. *et al.* **O Plano de Metas e o papel do BNDE**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010. ano 4, n. 4.

VITAGLIANO, L. F. **A CEPAL no fim do milênio. A resposta aos programas de ajustes neoliberais**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.



Recebimento dos originais: 11/11/2014

Aceitação para publicação: 10/08/2015