

LUDMILA SOUZA CANDIDO ARAÚJO

O Investimento Direto Estrangeiro e o Plano de Metas do Governo JK

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Profa. Dra. Soraia Aparecida Cardozo

Uberlândia

2022

# **O Investimento Direto Estrangeiro e o Plano de Metas do governo**

**JK<sup>1</sup>**

ARAÚJO, Ludmila Souza Candido

## **Resumo**

O presente trabalho visa apresentar uma discussão a respeito do papel e dos resultados do investimento estrangeiro no Brasil nos anos da implementação do Plano de Metas, sob o governo de Juscelino Kubitschek. Para isso, ponderaremos a respeito do que foi o Plano, como foi composto, por quem, por meio de quais instrumentos e como as metas transformam a situação econômica do país. Investigaremos, também, a atuação do investimento estrangeiro para o cumprimento de tais metas, além dos resultados decorrentes dessa dinâmica para o relacionamento entre o Brasil e os países investidores.

**Palavras-chave: Plano de Metas, investimento, industrialização.**

## **Abstract**

The present assignment aims to present a discussion about the role and results of foreign investment in Brazil in the years of the implementation of the Plano de Metas, under the government of Juscelino Kubitschek. For this, we will consider what the Plan was, how it was composed, by whom, by means of what instruments, and how the goals would transform the country's economic situation. We will also investigate the role of foreign investment in meeting these goals, in addition to the results due to the dynamic of the relationship between Brazil and the investing countries.

**Key words: Plano de Metas, investment, industrialization.**

## **Introdução**

Um país subdesenvolvido pode se industrializar e, apesar disso, não superar sua condição de subdesenvolvimento, segundo Furtado (1973). Ao analisarmos a história de desenvolvimento econômico e os processos de iniciação à industrialização

---

<sup>1</sup> Artigo científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Profª. Dra. Soraia Aparecida Cardozo.

de alguns países da América Latina, observamos que tal afirmação de Furtado é verdadeira, principalmente no Brasil, nosso objeto de estudo. Mesmo com o avanço industrial, características como: grande concentração de renda, a saber, a minoria da população ser detentora das maiores rendas; a grande diferença entre meio urbano e rural, e grande parte do povo sobrevivendo com o mínimo possível, ainda são marcantes e inerentes ao país e refletem uma limitação do alcance do desenvolvimento industrial nestes setores.

Contudo, para que isso aconteça, é necessário que um país do centro do capitalismo, com interesses particulares, se estenda até os países periféricos em busca de suprir algumas de suas necessidades econômicas. Essa situação ocorre sob o pretexto dos países do centro em fornecer investimento direto estrangeiro (IDE), conhecimento técnico e financiamento aos países periféricos. Semelhantemente, no caso brasileiro, tudo isso foi mobilizado a fim de facilitar a execução do plano de industrialização e posteriormente do Plano de Metas. Todavia, isso torna os países do centro do capitalismo cada vez mais participantes da implementação da industrialização nos países periféricos, o que os leva a uma progressiva condição de dependência externa e a manutenção do seu estado original de subdesenvolvimento.

Partindo desta explanação, este artigo levanta o seguinte problema: qual foi o papel desempenhado pelo investimento estrangeiro no Brasil ao longo dos anos da implementação do Plano de Metas?

Com base neste questionamento, este trabalho busca contribuições de autores, como Francisco de Oliveira e Celso Furtado para observar que à medida que a atuação externa foi se tornando mais presente na industrialização brasileira, a dependência se fez ainda mais notável, especialmente em relação ao financiamento externo, à tecnologia, às multinacionais, e a estrutura produtiva.

Neste sentido, o objetivo do presente artigo é apresentar uma discussão a respeito do papel e dos resultados do investimento estrangeiro no Brasil nos anos da implementação do Plano de Metas, sob o governo de Juscelino Kubitschek.

Esta pesquisa justifica-se pelo número de países periféricos que buscam o mesmo meio para alcançar suas industrializações no âmbito internacional, muitas vezes tentados pelo mercado financeiro a obterem financiamento rápido, caindo

assim em uma espécie de relação de dependência com algum país do centro do capitalismo.

Tendo em vista o exposto acima, o artigo está dividido em seis seções. A primeira seção se dedica à apresentação e explanação do padrão de industrialização, seu planejamento e importância para o Plano de Metas, seguida pela seção 2 que se propõe a analisar o contexto externo e os desdobramentos políticos e econômicos internacionais que tiveram impacto no cenário nacional durante este período. A terceira seção vai se deter em explanar sobre o contexto externo da época e como afetou o Brasil. Já a seção 4 se ocupa em demonstrar o interlúdio de JK e o dilema das políticas econômicas enfrentadas naquele momento histórico, o que nos leva a seção 5 que busca levar o leitor a compreender quais foram as implicações decorrentes da entrada de capital, um dos dilemas da seção anterior, para o processo de industrialização brasileiro. Dessa maneira, a seção 6 se propõe a apresentar algumas interpretações sobre o desenvolvimento pós Plano de Metas e por fim, as considerações finais sobre o tema.

## **1. Padrão de Industrialização, Planejamento e IDE no Plano de Metas**

O tema do desenvolvimento não era nada novo para os países capitalistas avançados, porém na América Latina se tornou algo proeminente somente nos anos 40, quando um grupo de estudiosos, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), se juntaram para analisar com mais afinco as questões do desenvolvimento nessa região, assim como posteriormente, alguns trabalhos a respeito do Plano de Metas (GOLDENSTEIN, 1994).

Os estudos desenvolvidos dentro da CEPAL se basearam por muito tempo nos trabalhos de Raúl Prebisch, apontando para os problemas derivados da divisão internacional do trabalho, que possibilitava a produção industrial nos países do centro do capitalismo e a impossibilitava nos países periféricos. Apesar da oposição do meio conservador, a compreensão do problema que se encontrava nos países periféricos avançou significativamente. Prebisch traz à tona a ligação entre o progresso técnico e o desenvolvimento econômico, além de apresentar as definições de periferia e centro - algo inédito para o momento. O grande impasse, segundo ele, é

que o centro seria composto por economias nas quais as técnicas capitalistas já haviam sido introduzidas e alcançaram todos os setores produtivos; já a periferia possuía um setor exportador mais limitado, que fazia com que o centro conseguisse reter as inovações tecnológicas e até parte dos excedentes econômicos da periferia. Tal autor trabalha com o conceito de deterioração dos termos de troca, para atestar que, devido a alguns fatores, como a estrutura do mercado do centro, o ganho de produtividade provindo do avanço da tecnologia chegaria ao preço dos produtos (GOLDENSTEIN, 1994).

Em conjunto com isso, outra corrente de pensamento, desta vez proveniente do Partido Comunista Brasileiro (PCB), se manifestou, a qual em alguns aspectos lembrava a CEPAL. Segundo os estudiosos do PCB, no período pré-socialismo, “...era imprescindível que os países periféricos passassem por uma revolução democrático-burguesa que romperia a opressão imperialista e permitiria o desenvolvimento das forças produtivas.” Essa hipótese foi logo confrontada por Caio Prado Júnior, o qual alegava que este modelo universal prevê que os eventos ocorridos na Europa deveriam, necessariamente, ocorrer nos demais países. Mas esse não era o caso, pois cada país é único e, portanto, passa por formações históricas únicas – no caso, o Brasil, diferentemente da Europa, carrega a marca da exploração agrária (GOLDENSTEIN, 1994). Todavia, antes de avançar, é necessário passar pelo tema da industrialização e suas fases, para só então discutir mais detidamente o desenvolvimento.

As tímidas tentativas de planejamento podem ser observadas desde o primeiro mandato de Getúlio Vargas. Apesar de não muito complexos, os planos já eram elaborados, e isso representava um avanço sobre a falta de planejamento que se instalava no país anteriormente. Podemos observar isso com o plano Saúde, Alimentação, Transportes e Energia (SALTE). Aprovado pelo Congresso em 1950, o Plano SALTE já representava a necessidade de desenvolvimento econômico do Brasil no pós-guerra. Contudo, ainda durante a segunda administração de Vargas (1951-1954), perdeu as suas forças (LAFER, 2002). Outras tentativas de planejamento foram apresentadas, contudo logo se mostraram fracassadas.

Ainda em 1950, na gestão do então ministro da Fazenda, Horácio Lafer, houve esforço para que a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) se fizesse concreta, a qual produziu resultados relevantes na caminhada para o desenvolvimento.

Atividades de pesquisa e análise foram implementadas, projetos foram gerados, estudos sobre setores, criação e avaliação de projeto aconteceram também nesse período (LAFER, 2002), principalmente os estudos da comissão mista BNDE-CEPAL, cujas técnicas, prospecções e diagnósticos foram essenciais para a elaboração do Plano de Metas, que absorveu principalmente contribuições do estudo “Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira (1955-1962)”. No início do governo de Juscelino, já foi criado o Conselho de Desenvolvimento, diretamente subordinado à Presidência da República, que visava planejar e desempenhar um plano de desenvolvimento nacional. Apesar de o Plano de Metas ter sido formalmente elaborado pelo Conselho do Desenvolvimento, o BNDE participou diretamente de sua concepção (TAVARES, 1996):

Se possível foi fazer um plano de metas coerente naquele momento, é porque havia um estudo básico, técnico, que mostrava o que seria a economia brasileira em cinco anos, e que traçava hipóteses, porque fazíamos o estudo como metodológico. [...] O trabalho do Grupo Misto CEPAL-BNDE foi fundamental para estudar os anos 50 no Brasil. Ali tínhamos a chance de aplicar uma metodologia que era recente e que se aplicou pela primeira vez no Brasil. O Brasil foi o primeiro país com um plano de metas, isto é, com o primeiro plano de desenvolvimento econômico sério feito na América Latina (TAVARES, 1996).

Tendo como base os estudos feitos anteriormente, assim que assumiu, Juscelino Kubitschek viu a necessidade de apresentar algo promissor e dar continuidade à política desenvolvimentista brasileira. Assim propôs desenvolver 50 anos em apenas 5. A fim de alcançar esse objetivo, apresentou, logo no início do seu governo, o desafiador Plano de Metas (SILVA, 2002).

Uma das principais características do Plano de Metas foi o fato de realizar um planejamento de longo prazo, buscando assim trazer resultados econômicos e de desenvolvimento duradouros, o que o diferencia dos demais planejamentos mencionados anteriormente, os quais logo foram deixados de lado por não serem efetivos. Outro aspecto importante do Plano de Metas foi o fato de ter as metas traçadas com tanta especificidade, fazendo do plano algo mais factível, já que o que restava era concretizar cada uma das ações previamente planejadas.

O momento de industrialização restringida perdurou até 1956, assim como o padrão ‘horizontal’ de acumulação, além das dificuldades tecnológicas, marcando um contraste com o momento que veio logo em seguida, descrito como um “salto

tecnológico” por Mello (1975), onde a capacidade produtiva avançou. Neste momento, um novo padrão de industrialização se inicia e o Brasil passa para um período de industrialização pesada, aperfeiçoando, assim, a capacidade produtiva dos setores de bens de produção e de bens duráveis.

Durante o governo de Kubitschek, “...a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1983) foi tomada. A situação nacional em 1956 já era de desequilíbrio externo e fiscal, levando ao processo inflacionário, todavia estes não interferiram nos objetivos que aumentariam os gastos públicos e prometiam uma industrialização. Com a intensificação das importações tanto de equipamentos, quanto de insumos, assim como a falta de uma reformulação do sistema financeiro, o estrangulamento externo seria só uma questão de tempo. Ao contrário dos outros países da América Latina, que seguiram pelo caminho da estabilidade, o Brasil optou pelo desenvolvimento, e lidou com esse dilema trabalhando ambos os caminhos nacionalmente (LESSA, 1983).

Estancamento setor externo, o novo ciclo expansivo da produção interna de café e a presença de vultosos desequilíbrios fiscais

A implementação do Plano de Metas ao longo dos anos do governo JK, contendo trinta e um objetivos nacionais, como aponta Lessa (1983), aconteceria por meio da “montagem de indústrias produtoras de insumos básicos, de importante setor produtor de bens de capital dos serviços públicos e apoio.” Desta maneira, pode-se dividir as metas em quatro seções: 1. transporte e criação de energia; 2. produtores intermediários, tal como a siderurgia; 3. produção de bens de capital, dentre os quais está a indústria automobilística; 4. construção da nova capital, Brasília.

A seção dedicada à energia foi dividida em 5 metas que tratavam do aumento da potência instalada (de 3.000.000 kW para 5.000.000 kW), da produção de carvão (de 2.000.000 toneladas para 3.000.000), da produção de petróleo (de 6.800 barris para 100.00 barris), e a capacidade de refinação dos barris (de 130.000 barris para 330.000 barris diários) (BRASIL, 1958).

A seção de transporte foi dividida em 7 metas que foram divididas em reaparelhamento de ferrovias, construção de novas ferrovias, aumentando a pavimentação asfáltica (de 5.000 para 5.920), construção de rodovias (de 12.000 km para 22.000 km), reaparelhamento e ampliação de portos, ampliação da frota de

cabotagem (de 800.000 toneladas para 1.100.000 toneladas), e renovação da frota aérea (BRASIL, 1958).

A seção de alimentação foi dividida em 6 metas que abrangiam o aumento da produção de trigo (de 600.00 toneladas para 1.200.00 toneladas), do número de tratores (de 45.000 para 72.000), e da produção de adubos químicos (de 18.000 toneladas para 300.000 toneladas), assim como da construção de armazéns e silos, de armazéns frigoríficos, e de matadouros industriais (BRASIL, 1958).

A seção da indústria de base ficou com 12 divisões contando com o aumento da capacidade de produção de aço (de 1.000.000 para 2.000.000 toneladas), de alumínio (de 2.600 para 18.800 toneladas), de cimento (de 2.700.00 para 5.000.000 de toneladas), de álcalis (de 20.000 para 152.000 toneladas), de celulose (de 90.000 para 260.000 toneladas), de borracha (de 23.000 para 50.000 toneladas), da exportação de minério de ferro (de 2.500.000 para 8.000.000 de toneladas). Assim como tratavam a respeito da expansão da produção e refino de metais não ferrosos, e também da implantação da indústria automobilística, da indústria de construção naval, da indústria de material elétrico e de mecânica pesada, e por fim da intensificação da formação pessoal técnico e orientação da Educação em direção ao desenvolvimento (BRASIL, 1958).

A meta número 31 foi dedicada exclusivamente à construção da nova capital nacional, Brasília, como mencionado acima (BRASIL, 1958).

Lessa (1983) aponta, por sua vez, para a divisão da política econômica do Plano em quatro partes: 1. o caráter favorável ao capital estrangeiro, possibilitando, principalmente, os empréstimos internacionais; 2. o aumento da participação do setor público na formação interna de capital, imprescindível para os déficits extraorçamentários; 3. a junção entre diferentes favores e estímulos, motivada pela necessidade de atrair recursos privados para os setores principais do Plano; 4. um mecanismo de captação de poupança forçada da comunidade para as empresas privadas, para facilitar o avanço do plano.

Seguindo o padrão dos planos de desenvolvimento anteriores ao Plano de Metas, os setores de energia e transporte conquistaram proeminência dentre os demais, pois, desde cedo, segundo Campos (2003), foram percebidos como vitais para o desenvolvimento. À vista disso, dentre os cinco setores citados no Plano de

Metas, aqueles que receberam mais investimento foram: o de energia, recebendo 43,4% do investimento total planejado; e o transporte, com 29,6% do investimento total planejado (LAFER, 2002).

O surgimento da indústria automobilística no Brasil foi um exemplo claro da relevância dada a esse setor, como destaca Lafer (2002), aliada à ação do processo de substituição das importações no mercado de automóveis. Uma vez que a importação de automóveis, um dos produtos mais adquiridos pelo mercado brasileiro, foi limitada, fez-se necessária a criação de uma indústria automobilística em território nacional. Esse processo, por sua vez, resultou na criação das indústrias de autopeças, borracha, siderurgia, e metais não ferrosos - cada uma dessas apontando para uma meta distinta.

Assim, é interessante observar, como as metas do Plano estão inter-relacionadas. Algumas metas participavam de relações de interdependência, apontando umas às outras. Como por exemplo, vemos a meta 29, que diz respeito à indústria mecânica e material elétrico pesado, estando ligada não só à meta 27 (indústria automobilística), mas também às metas 1, 6, 7, e 8 (energia elétrica, ferrovias, e pavimentação de rodovias, respectivamente). A meta 22, por sua vez, que propunha o aumento da capacidade de produção de cimento, tinha um alcance ainda maior, afetando uma expressiva porção das demais metas (LAFER, 2002).

Apesar do processo de industrialização pesada poder ser dividido em dois momentos, a expansão (1956-1961) e a desaceleração (1962-1967) (MELLO, 1975), este trabalho se concentra no primeiro.

Um dos principais fatores que fizeram do Brasil um dos países preferidos para a entrada de investimento estrangeiro ao longo dos anos 50 e 60 foi não somente a proporção da sua economia, mas também a sua localização geográfica, a qual se mostrou estratégica para o desenvolvimento do comércio norte-americano, cuja influência sobre a região é notória, e dos demais países participantes do bloco capitalista, que como comenta Campos (2015), foi uma característica do imperialismo, a respeito do qual veremos mais detidamente a seguir (CAMPOS, 2003).

Todavia, o Brasil não se encontrava em posição de privilégio antes de 1955, pois, em território nacional, existiam graves empecilhos que faziam com que o país

se tornasse pouco acolhedor aos negócios internacionais. Nestas circunstâncias, o país não dispunha de uma infraestrutura capaz de lidar com o processo de substituição de importações, sentia-se a falta de um marco regulatório que fosse apoiador ao fluxo de capital, assim como de uma política econômica constante que ofereceria menores instabilidades para os investidores externos (CAMPOS, 2003).

Nessa seção, foi exposto o relato de como os estudos da CEPAL foram iniciados, além de observarmos como eles auxiliaram no processo de entendimento da região latino-americana. Também foram apresentados alguns dos momentos mais importantes do processo de industrialização, o começo do planejamento e algumas das ações efetuadas com vistas ao desenvolvimento. Além disso, foram evidenciadas as mudanças ocorridas entre o segundo governo Vargas e o governo JK, principalmente no que diz respeito ao padrão de industrialização. Por fim, o Plano de Metas e suas características receberam atenção especial.

Já no próximo tópico o contexto externo será abordado. Em específico como o cenário internacional e suas mudanças afetaram o cenário nacional e sua busca para o desenvolvimento.

## **2. O Contexto Externo**

O âmbito internacional passa por inúmeras mudanças ao longo desse período, e cada mudança exerce um efeito na entrada de capital estrangeiro no Brasil. Começando pelo lugar em que o país se encontrava no início do século XX, onde a exportação do café representava parte significativa da economia, e o grande representante nacional no mundo segundo Vidigal (2021), o café continuaria ocupando esse papel até meados dos anos 60. Porém, a crise de 29 e a depressão na década de 1930 limitou consideravelmente o Brasil no quesito comércio externo. As economias externas deram uma guinada e se voltaram para a produção interna e suas indústrias de guerra, demarcando uma queda marcante nas exportações (CAMPOS, 2015).

Houve uma aproximação de grande destaque entre o Brasil e a Alemanha nos anos 30. Aproximação essa, que inquietava os Estados Unidos, que até mesmo buscou frear essa relação. Começou pelo grande interesse na exportação de café, setor onde

os Estados Unidos já possuía uma posição de destaque no comércio brasileiro, mas a partir de 1934, logo foi se tornando um interesse na colaboração no desenvolvimento brasileiro, visto que os líderes da nação germânica avistaram potencial no Brasil. Em 1936 um acordo foi assinado entre as partes, o primeiro do tipo para o Brasil, onde haveria uma taxa fixa para a exportação do café, possibilitando assim uma aproximação comercial perceptível entre Brasil e Alemanha. Essa relação não duraria muito tempo, pois logo viria o período onde os olhos das nações se voltariam para as guerras novamente. Ao longo desses períodos a atenção do Brasil voltava-se um pouco mais para questões como a defesa da soberania, pacifismo, e bom relacionamento com a vizinhança (VIDIGAL, 2021).

Já no próximo período o cenário internacional foi demarcado pelas guerras e conflitos mundiais. A primeira guerra mundial deixa marcas de sua presença, que precisam ser remediadas de fato, porém não tanto quanto a segunda guerra. Após a segunda guerra, os Estados Unidos passaram um tempo auxiliando na reconstrução da Europa e estabelecendo uma ordem mundial, fortificando assim o capitalismo, em contraste com o socialismo que estava presente na antiga União Soviética (CAMPOS, 2015). Antes do fim da primeira guerra mundial já existiam tentativas de um acordo comercial entre os estadunidenses e os ingleses, mas com algumas diferenças de opinião econômica, os ingleses, preocupados com o nível de atividade econômica no plano nacional. Somente em 1947 foi que uma conferência aconteceu, em Havana, se estendendo até o próximo ano. Tendo como resultado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Muitos países por conta de suas experiências interguerras apresentaram discordâncias quanto ao Acordo, isso não muda quando olhamos para os países europeus, que estavam focados na reconstrução de seus territórios devastados pelo conflito.

Tanto pela necessidade da reconstrução quanto pela visão econômica apresentada por tais países, uma mudança gradual foi adotada, se abrindo aos poucos para os mercados funcionando livremente, por exemplo, buscavam regras mais severas para as exportações assim como para a salvaguarda de indústrias mais fracas, como havia proposto o acordo, e o abandono total de seus sistemas econômicos dos tempos de guerra. Existiam críticas da parte dos países em desenvolvimento, como Chile, Índia, assim como o próprio Brasil. O desenvolvimento econômico desses

países havia sido colocado como prioridade no acordo, mas quando os países sobre os quais a parte do acordo tratava tentou buscar meios mais específicos, segundo aquilo que o país via como mais adequado ao seu desenvolvimento foi fortemente negado, tanto pelos ingleses quanto pelos norte-americanos. No fim, não havia muito interesse em realizar uma nova ordem mundial, nem mesmo pelos países que haviam apresentado maior empenho em levar o acordo adiante devido a realidade da Guerra Fria. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty Organization - NATO) já estava sendo encaminhada, demonstrando cada vez mais desprezo pelo planejamento estatal em relação ao recebimento de IDE, afetando o Brasil de forma direta ao longo do segundo governo Vargas. O novo regime do GATT ficou conhecido como a primeira vez em que as nações concordaram em um conjunto de normas para regularizar suas trocas, porém, futuramente, haveria outras rodadas (BROWN, 2009).

Com os Estados Unidos e a União Soviética liderando duas partes do mundo, com ideologias completamente diferentes vários conflitos foram gerados. Alguns exemplos foram o bloqueio de Berlim, a crise de mísseis em Cuba, e as guerras na Coreia e no Vietnã, todos conflitos travados por medo da expansão do papel comunista e todos com seus respectivos efeitos na comunidade internacional. Essas tensões certamente pisaram no freio, mas não puderam impedir totalmente a expansão e crescimento de alguns países. Nos anos 50 e 60 isso ficou claro, por meio de programas como o Plano Marshall, que auxiliaram essa expansão. Nesse momento os Estados Unidos buscou ajudar os países europeus, no sentido de ‘colocar as economias no caminho para a rápida recuperação e crescimento econômico’, segundo Brown (2009) e logo em diante buscou possibilitar o acesso aos mercados americano para o Japão. Para os Estados Unidos e a Europa esses anos de crescimento e expansão foram chamados ‘anos dourados’ segundo alguns autores, como Brown (2009) e Campos (2003). A Comunidade Económica Europeia (que futuramente, se tornaria a União Europeia), formada em 1958, tornou-se um evento internacional importante dos anos 50, trazendo mudanças para a relação de trocas no âmbito internacional.

Antes que o segundo governo de Vargas chegasse ao fim de forma abrupta, houve o conflito na Coreia, que levou à guerra da Coreia. Esse conflito afetou o âmbito internacional de forma expressiva, os países temiam um conflito mundial,

novamente. Após 2 guerras mundiais e a guerra fria os países já estavam inteirados no fato de que tendo um conflito internacional as forças e recursos precisam estar direcionados para a parte militar, tornando o cenário internacional pouco favorável ao investimento estrangeiro (CAMPOS, 2015).

No pós-guerra, segundo Vidigal (2021), três movimentos significativos tomaram espaço e iriam afetar as relações internacionais da América Latina diretamente ao longo dos próximos anos, sendo eles: primeiro, o novo espaço no âmbito internacional ocupado pelos Estados Unidos, como hegemon, feito possível por meio de Bretton Woods e da Organização das Nações Unidas; logo em seguida temos o alcance dos Estados Unidos na América Latina, auxiliado pela Organização dos Estados Americanos (OEA); e por último a expansão dos interesses comerciais na América Latina, principalmente em países como o Brasil.

O governo de Café Filho fica tido como uma ruptura daquele modelo assumido por Vargas, quando à relação com os Estados Unidos, se aproximando mais similar às posições assumidas no governo Dutra. Sinalizando até mesmo em conferências internacionais a intenção de adotar uma política econômica liberal, apesar dos países, nesse momento, terem seus focos em aspectos diferentes, os Estados Unidos priorizando o tema da segurança, e o Brasil, por sua vez, o tema do desenvolvimento. Houve, porém, um aspecto de cooperação entre as nações, a área atômica, e logo levaram aos acordos nucleares, existia controvérsia quanto aos grupos nacionais, os nacionalistas e os associacionistas. Por último, no governo de Café Filho, as relações com a Argentina foram deixadas de lado e voltariam a ocupar um espaço mais relevante com JK (VIDIGAL, 2021).

O governo de JK foi dividido em dois momentos, o primeiro de 1956- 1958 e o segundo de 1958- 1961. O primeiro sendo caracterizado pelo alinhamento aos Estados Unidos, buscando apoio financeiro, significaria que o Brasil abraçaria as pautas e ideias americanas nas questões internacionais, mesmo havendo contradição de interesses, esse posicionamento foi deixado de lado justamente por conta das contradições de interesses, segundo VIDIGAL (2021). Em 1956 o Brasil assinou acordos de cooperação comercial com a França, Áustria e Itália, mostrando que havia capital entrando de várias origens, e que a busca pela diminuição da participação de capital norteamericano, pois havia um aspecto negativo: a extrema dependência tanto

econômica quanto política, problema que será abordado mais à frente. O autor chega a mencionar que “Até então, o governo dos Estados Unidos tratava os países da região como um rebanho submisso, sem aspirações próprias nem autonomia.”

Com o restabelecimento da Europa, e os Estados Unidos com a produção interna à todo vapor, a expansão foi se tornando cada vez mais necessária. Existia também a necessidade de reafirmar a sua posição como Hegemon, e livrar os países menos centrais das possíveis ameaças do socialismo. Assim, a América Latina foi vista como um ótimo local para efetivar essa expansão. Já existia certa afinidade por ser América, estar mais perto geograficamente, mas havia um aspecto de expansão territorial que os atraía, assim como a existência de países populosos no continente, tudo isso tornou a América Latina o local ideal. Havia também um aspecto de familiaridade, já que ambos tinham feito parte das Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanas, especificamente a segunda, onde foi declarado que caso um país americano fosse atacado seria um ataque contra todo o continente, essa solidariedade continental seria colocada em ação novamente (VIDIGAL, 2021). Existia uma preferência para a Argentina, o Brasil, e o México, devido aos números mais expressivos tanto no quesito expansão de território quanto população. Esses investimentos chegando na América Latina partiam dos Estados Unidos, logo em seguida, da Europa, e mais para frente, anos 70, do Japão (CAMPOS, 2015).

Essa entrada de capital veio acompanhada de outros elementos. Junto com o investimento vieram ideais, aspectos culturais, e modificações econômicas. Campos (2015) cita como essa vinda ia muito além do comércio, por si só, existia um intuito que era influenciar as economias periféricas em vários âmbitos. Trazendo coisas como o ‘American way of life’ para a cultura nacional, afetando o cerne da cultura, mudando efetivamente a forma com que as pessoas viam o trabalho, dinheiro, e descanso. As companhias instaladas no Brasil tinham um contato direto com empresas e trabalhadores nacionais, eles seriam fornecedores de matéria prima e mão de obra barata. Esse contato também gerava mudanças no objetivo maior desses países, que era um espaço para influência.

### **3. Interlúdio de JK e o dilema das Políticas Econômicas**

O segundo governo Vargas vai enfrentar um mercado externo que não está com grande abertura para investimento nos países da América Latina, como vimos no tópico anterior, os muitos conflitos mundiais passados trouxeram consequências sérias e a comunidade internacional precisou se dispor em prol de remediar os danos causados, assim como conflitos acontecendo naquele momento, que colocavam todo o cenário internacional em check, modificando dessa forma as prioridades dos países com capacidade para investir. O campo nacional também enfrentava algumas dificuldades, com o desejo de disciplinar os investimentos, como menciona Bastos (2001), Vargas e o marco regulatório imposto não alcançou favor aos olhos dos Estados Unidos, o maior investidor no Brasil, fato que veremos em breve, que buscavam algo diferente daquilo que o cenário brasileiro apresentava, na época, de acordo com o caráter nacional desenvolvimentista de Vargas, onde a remessa de lucros não era livre, e de certa forma, controlada, tendo o investimento direto estrangeiro como algo que precisa estar à disposição do Brasil, em setores específicos e estratégicos (CAMPOS, 2015).

No momento em que Vargas busca estreitar as normas, para disciplinar os fluxos, das remessas de lucro, em janeiro de 1952, houve uma comoção no cenário internacional. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) encerrou a relação com o Brasil, e os Estados Unidos apresentaram ameaças de severas sanções comerciais. O conflito na Coreia, apresentando característica nacionalista, intensifica o problema, visto que os norte americanos viram essa decisão como nacionalismo. Conflito tal que poderia atingir, de forma mais significativa, os outros países, tornando-o mais um conflito mundial. Tais perspectivas fizeram com que o foco deixasse de ser a industrialização de países periféricos, fazendo com que a quantidade de investimento caísse, assim como o número de exportações (CAMPOS, 2015).

A Lei do Mercado Livre, de 1953, veio para revogar o direito de remessa, estabelecendo o limite em 10%. Porém não deixou de lado o critério do investimento direto estrangeiro de ser direcionado para as áreas menos desenvolvidas do país, e também para as utilidades públicas, ambos vistos como de especial interesse nacional. Contudo, tais medidas não fizeram com que a quantidade necessária de

investimento para suprir as demandas crescentes do desenvolvimento industrial fossem alcançadas (CAMPOS, 2015).

Dado as dificuldades com a normatização das medidas regulatórias, chegaram à Instrução número 70 da SUMOC, sendo uma divisão de cinco tarifas, diferenciando entre os próprios produtos, fazendo com que se encaixassem nas categorias. Contudo, tal medida não foi capaz de prevalecer com a crise de 1954. O conjunto da queda do preço do café e a necessidade cada vez maior de importar bens de capital fez com que a balança de troca alcançasse um déficit de 148 milhões de dólares, a balança de pagamento não ficou muito atrás com um déficit de 203 milhões de dólares (CAMPOS, 2015).

Nestas circunstâncias, o país não dispunha de uma infraestrutura capaz de lidar com o processo de substituição de importações, sentia-se a falta de um marco regulatório que fosse apoiador ao fluxo de capital, assim como de uma política econômica constante que ofereceria menores instabilidades para os investidores externos (CAMPOS, 2003).

Com a mudança de governo veio também uma nova tentativa de normatizar as medidas regulatórias. Dessa vez a Instrução número 113 da SUMOC foi instituída. A famosa Instrução 113 seria conhecida como a regulamentação que permitia a importação tanto de maquinário quanto de equipamento sem cobertura cambial. É importante mencionar que haveria investimento entrando no Brasil por meio da Instrução, principalmente para o fim mencionado acima. Porém, as outras formas de investimento, como os empréstimos, investimentos privados e o Investimento Direto Estrangeiro, continuaram a existir. A Instrução tinha como objetivo lidar com os estrangulamentos com os quais o Brasil vinha sofrendo, principalmente, em relação às disciplinas impostas no desenvolvimento capitalista dos anos 50 (CAMPOS, 2015).

A principal proposta apresentada pela Instrução foi a importação de bens de capital, mediante uma taxa “livre” de câmbio por investidores estrangeiros, isto é, sem a necessidade de comprar moeda estrangeira para saldar a dívida. Desta maneira, haveria um investimento estrangeiro direto na economia nacional. Uma vez aprovada, a proposta daria aos investidores estrangeiros a participação no capital próprio da empresa que importasse o equipamento (LAFER, 2002).

Esta proposta é significativa, pois, agora, sem a cobertura cambial (compra de moeda estrangeira), seria possível impedir que o Brasil assumisse uma dívida tamanha que poderia levar a pontos de estrangulamento (setores críticos e inibidores do crescimento econômico) significativos, além de evitar a restrição da moeda estrangeira, visto que com a crise do aumento de preços do café e a diminuição das exportações para seu principal comprador, os Estados Unidos, houve grande declínio das receitas provenientes da exportação e, conseqüentemente, o agravamento da crise cambial que afetou diretamente suas contas externas (CAPUTO; MELO, 2009).

A permissão da entrada de capitais estrangeiros no país sem cobertura cambial logo chamou a atenção dos investidores internacionais, uma vez que não seria necessário internalizar seus capitais à taxa 'livre' e utilizar posteriormente os cruzeiros restantes para comprar dólares e importar equipamentos à taxa cambial da categoria relevante (PAULA; LATTMAN-WELTMAN, 2010).

Assim, a Instrução 113 se apresentou como uma alternativa consideravelmente vantajosa, pois o subsídio em cruzeiros, por unidade de moeda estrangeira, correspondia à diferença entre a taxa cambial do mercado “livre” e a taxa cambial da categoria do bem a ser produzido pelo bem de capital em voga (PAULA; LATTMAN-WELTMAN, 2010).

As diversas vantagens ao capital estrangeiro apresentadas pela Instrução 113 permitiu com que ela se tornasse, neste período, a principal propulsora da abertura do mercado brasileiro para o recebimento de investimentos diretos, e favoreceu a edificação do considerado tripé da economia nacional, a saber, a associação entre o privado estrangeiro e nacional ao capital produtivo estatal para a consolidação do processo de industrialização brasileiro. Em outras palavras, a referida Instrução abriu um novo caminho pelo qual a indústria brasileira trilharia rumo ao crescimento industrial e econômico do país (CAPUTO; MELO, 2009).

Com a Instrução 113 em pleno funcionamento, o Brasil experimentou notável aumento na entrada de capitais de risco estrangeiros, visto que o sistema favorecia o ingresso e o funcionamento de multinacionais e outras filiais estrangeiras no Brasil. Entre 1955 e 1961, pôde-se contabilizar cerca de setecentos milhões de dólares que foram introduzidos na economia nacional por meio dos privilégios concedidos pela Instrução 113, através das empresas moderadas por capitais externos (PAULA;

LATTMAN-WELTMAN, 2010). Como é possível notar a tabela abaixo dos anos 1951-1955 para os anos 1956-1960, no Brasil, o número dobrou. Já no total geral é possível perceber a posição de destaque que o Brasil ocupa entre os outros países, excluindo a Venezuela, pois os Estados Unidos possuíam um interesse muito grande no petróleo venezuelano, explicando assim o número altíssimo.

**Tabela 1 - Investimento Direto Estrangeiro na América Latina (US\$ Milhões, preços correntes)**

<b>Países</b>	<b>1946-50</b>	<b>1951-55</b>	<b>1956-60</b>	<b>Total Geral</b>
Argentina	-113,8	15,8	828,8	730,8
Bolívia	0,2	3,6	66,2	70
Brasil	219,6	350	743	1312,6
Colômbia	98,9	12,2	18,7	129,8
Costa Rica	20,9	7,4	15,9	44,2
Chile	41,5	93,9	208,3	43,7
Equador	27,2	19,2	29,6	76
El Salvador	0,2	-0,1	0,6	0,7
Guatemala	12	-2	71,8	81,8
Haiti	4,7	21,1	2,1	27,9
Honduras	24,9	41,4	-12	54,3
México	176,9	439,4	423,5	1039,8
Nicarágua	5,5	9	10,3	24,8
Panamá	29,2	27,4	78,9	135,5
Paraguai	9,2	2,2	10,4	21,8
Peru	23	170,2	179,2	372,4
República Dominicana	4,4	9,1	20,3	33,8
Uruguai	68	40	20	128
Venezuela	1026,4	366,7	1550,8	2943,9
Cuba	9,4	89	263	361,4
<b>Total</b>	<b>1688,3</b>	<b>1715,5</b>	<b>4529,4</b>	<b>7933,2</b>

Fonte: NACIONES UNIDAS El Financiamiento externo de América Latina. Nueva York: 1964: Apud Campos (2009, p. 22).

Além disso, ao longo dos anos que o Plano de Metas esteve em vigor, muitos

novos setores foram criados, todos sendo ajudados pela Instrução 113. Com esses investimentos, máquinas e equipamentos foram trazidos sem cobertura cambial, por serem de relevância nacional (PAULA; LATTMAN-WELTMAN, 2010).

Existe uma discussão entre os autores que discorrem sobre a instrução 113 em que vão discutir se houve uma ruptura ou continuidade entre os dois governos, e como a instrução 113 teve um papel relevante no governo de JK, tem sido abordada com certa frequência na discussão. Campos (2015), assim como outros autores, vai discorrer sobre como elementos de ruptura e de continuidade foram apresentados pela instrução 113. Quando se trata de marco regulatório, estamos falando de ruptura, já quanto à cobertura cambial, lei criada no governo Vargas, falamos de uma continuidade. Ao olhar para a instrução, não podemos deduzir que o Plano de Metas, a estratégia adotada por JK, foi a única coisa que possibilitou os avanços da época, tampouco podemos dizer que não teve relevância alguma, o autor eficazmente expõe que a relação entre elas foi um complemento. A instrução objetivava uma dinâmica internacional favorável em prol da expansão produtiva visando a industrialização (CAMPOS, 2015).

A quantidade de investimento ao longo dos anos dos governos de Vargas e JK apresentaram certa discrepância, dado que entre os anos 1951 e 1954 houve uma entrada de 241 milhões de dólares, já entre os anos 1955 e 1961 essa mesma entrada foi de 4,4 bilhões. Outro fato que demonstra diferença entre os dois momentos são os números que vemos ao olhar os saldos líquidos de ambas as épocas, a primeira apresentando um saldo negativo de 198 milhões de dólares, já no segundo momento foi positivo com 3,149 bilhões de dólares (ambos sendo médias anuais) (CAMPOS, 2015).

Esse investimento estrangeiro veio de partes específicas do mundo, porém as quantidades não foram fixas ao longo dos anos, mudando de acordo com o cenário internacional, a presença ou ausência de conflitos internacionais, reconstrução pós-guerra, assim como interesses particulares. Porém ao todo, do total que entrou no Brasil, 45,7% veio da Europa Ocidental, sendo 18,7% somente da Alemanha, 43,5% dos Estados Unidos, e 10,8% vindo de outros países. Nos próximos governos, o Japão vai ter relevância nesse número dos investimentos provindo dos outros países. Assim como a origem do investimento foi específica, o destino também foi mais

direcionado. Grande parte do investimento total foi voltado para a indústria automotiva, a indústria manufatureira, a indústria química, os setores de plástico e borracha, e o maquinário de eletricidade, veremos que esses destinos estão diretamente ligados às metas propostas pelo Plano de Metas de JK (CAMPOS, 2015).

**Tabela 2 - Setores de Aplicação do Investimento Direto Estrangeiro via Instrução 113 (1955-1966)**

<b>Setores de Atividades</b>	<b>US\$ Milhões</b>	<b>Porcentagem</b>
Não-manufatureiro	1,70	0,43
Serviços públicos	0,30	0,08
Mineração	14,20	3,59
Siderurgia-metalurgia	41,80	10,56
Máquinas-automóveis	213,30	53,90
Material de construção	9,10	2,30
Têxtil	17,90	4,52
Química-farmacêutica	41,50	10,49
Madeira-borracha	26,60	6,72
Papel	11,00	2,78
Alimentos	11,40	2,88
Diversos	2,00	0,51
Plásticos	4,90	1,24
<b>Total</b>	<b>365,70</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Serviços Banas, Brasil, 1959/60 (a partir de LIMA, 1976, p. 402).: Apud Campos (2003, p. 27).

Como podemos ver na tabela acima, o setor automotivo foi o que mais recebeu IDE, ocupando pouco mais da metade de todo o investimento, logo em seguida temos os setores químicos e siderúrgicos, muito próximos nas porcentagens, com 10% cada de todo o investimento no Brasil. É possível ver uma relação entre esses números e as metas descritas no Plano de Metas, estando nas metas relativas à indústria de base e transporte. Visto que o setor automotivo está dentro do setor de

transporte, metas de número 6 até a meta número 12, e os setores químicos e siderúrgicos estão dentro das metas do setor da indústria de base, metas 19 a 29.

#### **4. Implicações da Entrada de Capital**

A entrada desse capital trouxe consigo mudanças para diversos âmbitos, porém nem todos foram benéficos ao processo de industrialização nacional. Falaremos primeiramente sobre os aspectos positivos, que certamente fizeram diferença no processo de industrialização do país. Ao olhar para o grande fluxo de Investimento Direto Estrangeiro que adentrou o Brasil nesse período é possível notar que o nível de acesso à tecnologia, assim como a diversificação da estrutura produtiva aumentaram e tais coisas possibilitaram o avanço da industrialização brasileira.

Já quando olhamos para os aspectos negativos, esses também se destacam. Um ponto que é impossível deixar de lado é o déficit na balança comercial, que em 1960 alcança 23 milhões de dólares, menor que em outros períodos, como o do segundo Vargas, porém ainda um número considerável. Alguns autores dizem que esse fator ajudou grandemente na nova crise cambial no final do governo JK. Campos (2015) menciona que o padrão de acumulação que JK abraçou logo chegou ao fim e deu lugar à uma crise cíclica devido à queda de investimentos, crises que Quadros precisou lidar em seu governo.

O governo de Kubitschek apresenta uma continuidade em relação ao segundo governo de Vargas quando observamos o principal objetivo de ambos, que era atrair capital estrangeiro para então direcionar esse capital para setores específicos, segundo as necessidades apresentadas pelo processo de industrialização. A diferença entre eles sendo que JK não questionava qual seria o melhor capital estrangeiro para levar seu plano adianta, e aproveitou o cenário internacional favorável para lançar o Plano de Metas, assim como não ter como foco manter certa independência no desenvolvimento econômico perante os interesses imperialistas, se distanciando das políticas nacionalistas anterior (CAMPOS, 2009). O problema aqui seria o uso da Instrução 113 para criar laços de dependência ainda mais fortes. Campos (2009) chega a dizer que muitos consideraram a Instrução 113 como maior instrumento em

favor do imperialismo. Um processo claro de desnacionalização também aconteceu por meio da mesma instrução, desfavorecendo o empresário nacional, que permitia vantagens em relação ao critério de similaridade nacional.

Isto posto, o autor explica o papel do capital estrangeiro em um país subdesenvolvido como o Brasil da seguinte forma: 1)- O capital internacional significa um elo entre as estratégias de expansão das potências imperialistas em países periféricos e a busca da manutenção do poder interno pelas elites neocoloniais, que as auxiliaria na valorização externa de seus principais produtos de exportação; 2)- Ele também se mostra como um instrumento específico de acumulação imperialista, que busca aproveitar-se de contextos históricos determinados para auferir a melhor tática de exploração, seja ela via comércio internacional ou investimentos de risco 63; 3)- Se a tática utilizada for investimentos, isso exige expressivas somas de moeda do país de origem para exportar os lucros das empresas transnacionais, o que se consubstancia na garantia permanente de condições cambiais para suas remessas, ou seja, qualquer interrupção nos meios de pagamento externo deve ser revertida através do aumento das exportações e/ou captação de empréstimos compensatórios. 4)- Por fim, o investimento estrangeiro passaria a ser a forma preferencial utilizada pelo imperialismo, porque, ao ingressar no país hospedeiro, ele não pára de aumentar conforme aumenta o capital da empresa. (CAMPOS, 2003; p. 95)

Em suma, houve aspectos positivos da entrada de capital no Brasil que trouxeram principalmente avanços econômicos e tecnológicos. Porém, ao olharmos para a citação acima, é difícil não percebermos os lados negativos. O principal problema apresentado na citação é o subdesenvolvimento do Brasil que abre possibilidade para o imperialismo. Essa relação não pode ser observada quando países não-periféricos e desenvolvidos recebem investimento.

## **5. Algumas interpretações sobre o desenvolvimento pós Plano de Metas**

Como mencionado anteriormente houve aspectos positivos após o Plano de Metas, porém os aspectos negativos são ressaltados por vários autores, especificamente nesta seção utilizaremos o trabalho de Celso Furtado, que descreve o período pós JK como um período “de relativa estagnação”, e também as contribuições de Francisco de Oliveira sobre o tema.

Furtado (1973) vai explorar o motivo pelo qual a expansão mundial não levou ao fim do subdesenvolvimento, assim como apresentar a ideia de que a política de subdesenvolvimento é para agradar uma pequena minoria da população. O autor

continua discorrendo sobre a necessidade da acumulação de capital para o desenvolvimento econômico, por meio da difusão do uso de produtos e da introdução de novos produtos, principalmente o segundo processo, acontece um processo de diversificação da cesta de bens de consumo, e quanto mais diversificada essa cesta maior a renda das pessoas. O aumento de renda pode gerar três processos diferentes, sendo eles: o desenvolvimento econômico; a exploração de recursos naturais não renováveis; e a realocação de recursos, os dois últimos levando à modernização, um processo pelo qual somente os países subdesenvolvidos passaram. Tal processo de modernização “depende da matriz institucional pré-existente”, segundo Furtado (1973), apontando para uma dependência. O problema da dependência é trazido à tona novamente quando o progresso técnico passa a depender do acesso às inovações, que vêm dos países do centro capitalista. O autor relata que "as indústrias que produzem para a minoria modernizada tornaram-se cada vez mais controladas por empresas dirigidas do centro do sistema capitalista." (FURTADO, 1973).

Para Furtado (1973), os países que passaram pelo processo de modernização vão enfrentar dois grandes problemas quando vão em busca da industrialização, o primeiro é que se as indústrias produzirem como vinham produzindo o país não alcançaria o nível que é preciso para formar um sistema industrial, tendo que importar, e o segundo sendo que se as indústrias mudarem a forma de produção os rendimentos vão diminuir, devido ao tamanho, pequeno, do mercado nacional, foi assim que aconteceu com o Brasil.

Outro ponto que o autor vai apontar é que o padrão de consumo pode estar baseado em introdução de novos produtos, gerando uma concentração de renda, ou a difusão do uso de produtos, gerando uma distribuição mais igualitária da renda, sendo que o Brasil acabou indo pelo caminho da introdução. Com o período JK os níveis de investimentos aumentaram, principalmente no setor industrial, assim como tiveram lucros muito altos e isso fez com que a minoria da população fosse favorecida na nova distribuição de renda. Com as novas políticas fiscais que haviam sido implementadas para manter a situação como estava. O autor finaliza com essa frase: 'A característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico. Estimulando, assim, a concentração de renda (FURTADO, 1973).

Para Oliveira (1977), o esgotamento do padrão de acumulação se constituiu como um dos principais problemas da economia brasileira, cujas bases foram assentadas pelo Plano de Metas. Ele menciona em seu texto três fatores que contribuíram para este esgotamento e posteriormente, a uma mudança no padrão de acumulação.

O primeiro fator é a implementação parcial do padrão de acumulação, o qual sofreu uma ruptura antes de ser consolidado, gerando assim um excedente, que ficou nas mãos do setor privado da economia, com grande concentração da renda, devido aos aumentos de produtividade decorrentes do processo de industrialização e haviam sido transferidos do setor produtivo estatal para o setor privado. Tal concentração de renda neste setor deu lugar a mudanças no perfil da demanda, através da inexistência de produção no país e a carência de divisas que eram direcionadas para a formação interna do capital; o segundo fator foi a industrialização das economias dependentes que entraram na Divisão Internacional do Trabalho do mundo capitalista como uma nova forma de expansão desse sistema e não com o rompimento do subdesenvolvimentismo; já o terceiro fator foi a prática populista que havia levado as classes populares a apoiarem e não enxergarem o problema da política chamada de “nacionalismo de Estado”, em que as empresas estatais se tornaram potencializadoras da acumulação privada (OLIVEIRA, 1977).

O autor explica que tais bases levaram ao restabelecimento da relação “centro-periferia” tratada pelos estudiosos cepalinos, porém, com maiores dificuldades como a inelasticidade relativa de crescimento das exportações primárias nacionais, que contribuiu para o plano de poder político de recurso ao capital estrangeiro sob a forma de investimento direto. A própria Instrução 113, abordada nas seções anteriores, foi muito usada pelo Governo Kubitschek e conseguiu, num curto período, ajudar a resolver parte do problema externo, pois foi destinado à indústria automobilística, construção naval e outros setores que faziam parte do Plano de Metas (OLIVEIRA, 1977). Contudo, a seletividade dos setores favorecidos pelo Plano, diminuíram a produção e exportação de bens primários e de manufatura, que garantiam a reserva de divisas no Brasil e fomentavam o desenvolvimento interno.

Diante disso, ao direcionarmos o olhar para o financiamento interno, não havia uma solução semelhante à instrução 113 que resolveria, pois o Estado não poderia, a curto prazo, conquistar parte do excedente que a produção dos setores favorecidos pelo Plano de Metas propiciaria (OLIVEIRA, 1977).

A conhecida “restauração Kubitschek” ou os segundo Oliveira (1977), se deu através de uma crise recorrente de Balanço de Pagamentos, que se expressa na contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno mas financiada ou até mesmo controlada pelo capital estrangeiro e a insuficiência de geração de meios de pagamento internacionais para fazer voltar à circulação internacional de capitais, sem contar com o excedente que pertence ao capital internacional.

De acordo com Oliveira (1977), o próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) se tornou incapaz de financiar a solução para esta nova crise proveniente da intensificação da entrada e influência do capital estrangeiro, pois ela se aprofundou na mesma medida em que se expandiu a produção interna sob regência da circulação internacional de capitais; deste modo, as empresas multinacionais abraçaram o papel do FMI.

Outro fator importante para nossa análise, é que este sistema não impede a formação de oligopólios, e como a maior parte das empresas são multinacionais, o excedente dos bens de produção intermediários, quase totalmente de propriedade estatal, transferem parte substantiva de suas compras para o exterior. Este fato se agrava ainda mais quando somado à crise recorrente do balanço de pagamentos mencionada anteriormente, causando seu desequilíbrio. Não obstante, a política monetária e financeira decorrentes do governo Kubitschek e o Plano de Metas, foram um reflexo, em grande parte, do conservadorismo da política fiscal que deu lugar a uma espiral inflacionária, diminuindo o poder aquisitivo dos salários que já eram baixos (OLIVEIRA, 1977), principalmente se colocados em contraste com o aumento da produtividade naqueles setores da economia fomentados pelo plano de metas.

A forma com que a acumulação de capital neste período foi financiada contribuiu para a elevada concentração de renda no país, acentuando um problema já recorrente na história da formação econômica brasileira. Portanto, ainda que tenha

tido alto desenvolvimento no Brasil com o Plano de Metas, houve setores privilegiados em detrimento de outros e uma política cambial, sobretudo de capitais estrangeiros com caráter liberal, que inicialmente contornou a escassez de divisas para financiar externamente a acumulação de capital através do trabalho da Instrução 113, que nas palavras do autor Oliveira (1977): “cujo efeito retardado, já então presente, era o de criar uma massa de lucros buscando retornar à circulação internacional do capital-dinheiro, sem os meios de pagamento internacionais correspondentes.”

Diante do exposto acima, podemos ver que ainda que os autores abordem aspectos diferentes quanto aos pontos negativos do período de implementação do Plano de Metas, são complementares e ambos se ocupam, principalmente, dos efeitos negativos na economia e conseqüentemente, na sociedade. Para ambos, a concentração de renda e a diminuição de salários foram fatores determinantes para o aumento da inflação no Brasil e seu estrangulamento econômico. E tais problemas se desencadearam a partir da entrada de capital estrangeiro no país, do privilégio das multinacionais e do enfraquecimento das empresas estatais.

## **6. Considerações Finais**

Neste artigo, buscamos analisar e discutir o papel e os resultados do investimento estrangeiro no Brasil nos anos da implementação do Plano de Metas (1955- 1961), sob o governo de JK. Observamos que o Plano foi instituído com o objetivo de promover um desenvolvimento acelerado para o país, por meio de uma comissão experiente apontada por Kubitschek. As suas metas tentaram, de modo primário, a construção da infraestrutura necessária para o crescimento econômico do país.

Todavia, grande parte do investimento para a consolidação do Plano viria de fontes estrangeiras, as quais contemplavam no Brasil a possibilidade de expansão dos seus mercados. Deste modo, o mercado brasileiro, apoiado pela Instrução 113 da SUMOC, foi inflado pelo capital externo, em especial, proveniente da Europa e dos EUA.

Foi possível observar, assim, como o Brasil, apesar de passar por um efetivo e real processo de crescimento econômico e infraestrutural, a partir da realização bem-sucedida das metas, aprofundou ainda mais as relações de dependência em relação aos países estrangeiros, afinal, entre outros resultados, ele tornou-se refém da inflação que atingiria taxas estratosféricas nos próximos governos, devido à completa incapacidade do Estado de pagar as suas dívidas internacionais. Assim como a concentração de renda, estando mais elevada devido aos instrumentos econômicos apontados.

Ao retomar o objetivo do presente trabalho, podemos perceber que as mudanças, tanto no cenário nacional quanto no internacional, criaram cenários mais favoráveis para o investimento. Dentre eles, a Instrução 113 da SUMOC, possibilitou a entrada de investimento, levando ao aumento do IDE. Tudo isso culminou na mudança do padrão de investimento e, na medida em que esse investimento foi crescendo no âmbito nacional, a atuação dos países do centro capitalista também foi intensificada de diversas formas: econômica, política e até mesmo social.

Portanto, em suma, é possível concluir que o IDE, foi essencial para o avanço da industrialização brasileira guiada pelo Plano de Metas. Além disso, é possível afirmar que a mudança do padrão de financiamento brasileiro criou uma maior dependência externa em relação aos países do centro capitalista, tornando assim a relação da mudança do padrão proporcional ao nível de dependência externa.

## 7. Referências

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.

BROWN, Andrew **Reluctant Partners: A History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

CAMPOS, Fábio Antonio de. **A Arte da Conquista: O Capital Internacional no Desenvolvimento Capitalista Brasileiro (1951-1992)**. Orientador: Dr. Plínio Soares e Arruda Sampaio Junior. 2009. 227 p. Dissertação de Doutorado (Doutorado em História Econômica,) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009. Disponível em: [http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285635/1/Campos\\_FabioAnt\\_o\\_niode\\_D.pdf](http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285635/1/Campos_FabioAnt_o_niode_D.pdf). Acesso em: 4 mar. 2021.

CAMPOS, Fábio Antonio de. **Estratégia de Desenvolvimento Nacional: O Papel do Capital Estrangeiro Entre o Segundo Governo Vargas e o Governo Castelo Branco (1951-1966)**. Orientador: Dr. Plínio Soares de Arruda Sampaio Júnior. 2003. 157 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em História Econômica,) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: [http://www.abphe.org.br/uploads/Banco%20de%20Teses/Estrategias%20de%20desenvolvimento%20nacional%20-%20o%20papel%20do%20capital%20estrangeiro%20entre%20o%20segundo%20governo%20Vargas%20e%20o%20governo%20Castelo%20Branco%20\(1951-1966\).pdf](http://www.abphe.org.br/uploads/Banco%20de%20Teses/Estrategias%20de%20desenvolvimento%20nacional%20-%20o%20papel%20do%20capital%20estrangeiro%20entre%20o%20segundo%20governo%20Vargas%20e%20o%20governo%20Castelo%20Branco%20(1951-1966).pdf). Acesso em: 28 fev. 2021.

CAMPOS, Fábio Antonio de. **Imperialismo e internacionalização dos mercados Latino-Americanos nos anos 1950**. Revista Economia Ensaios, Uberlândia, ano 1, v. 30, p. 7-34, 7 dez. 2015.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, ano 3, v. 39, p. 513-538, 28 set. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ee/a/ZpgwjzqDRC9bT4YrFhfxcvC/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2021.

TAVARES, Maria da Conceição. Maria da Conceição Tavares. In: BIDERMAN, Ciro et al. **Conversas com economistas brasileiros**. São Paulo: 34, 1996. p. 127-152.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1973.

GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a Dependência**. Campinas, 1994.

LAFER, C. **O Programa de Metas (1956-1961) – Processo de Planejamento e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MELLO, J. M. C. **O Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1975.

OLIVEIRA, Francisco - **A Economia Da Dependência Imperfeita (Cap. 3) Padrões de acumulação, oligopólio e Estado no Brasil (1950-1976)**. Rio de Janeiro: Ed. Graal. 1977.

PAULA, Christiane Jalles de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando (coords.). (2010), **Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro, FGV Editora. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb> Acesso em: 21 novembro 2021.

SILVA, Suely Braga da. **50 anos em 5: O Plano de Metas**. In: CPDOC | FGV • Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. [S. l.], [2002]. Disponível em:

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em: 31 mar. 2021.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das Relações Internacionais do Brasil**/ Carlos Eduardo Vidigal; Francisco Doratioto; coordenação Antônio Carlos Lessa; Henrique Altemani de Oliveira. - 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2021.