

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DE HISTÓRIA
UFF – UNICENTRO

CARLOS ALBERTO FERREIRA GOMES

PLANEJAMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO EM REGIÕES PERIFÉRICAS:
AS IDEIAS DA CEPAL NO *PROJETO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO*

NITERÓI
2010

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

G633 Gomes, Carlos Alberto Ferreira.
Planejamento e industrialização em regiões periféricas: as idéias da CEPAL no *projeto paranaense de desenvolvimento* / Carlos Alberto Ferreira Gomes. – 2010.
231 f. ; il.
Orientadora: Ismênia de Lima Martins.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2010.
Bibliografia: f. 199-207.
1. CEPAL. 2. Industrialização. 3. Desenvolvimento econômico - Paraná. 4. Planejamento. 5. PLADEP. 6. CODEPAR. I. Martins, Ismênia de Lima. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD 338.98162

CARLOS ALBERTO FERREIRA GOMES

**PLANEJAMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO EM REGIÕES PERIFÉRICAS:
AS IDEIAS DA CEPAL NO *PROJETO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO***

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Doutor. Área de Concentração: História Social.

Orientadora: Prof^a Dra. ISMÊNIA DE LIMA MARTINS

**Niterói
2010**

CARLOS ALBERTO FERREIRA GOMES

**PLANEJAMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO EM REGIÕES PERIFÉRICAS:
AS IDEIAS DA CEPAL NO PROJETO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Grau de Doutor. Área de Concentração: História Social.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Ismênia de Lima Martins (Orientadora)
UFF

Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato
UFF

Prof. Dr. Geraldo de Beauclair Mendes de Oliveira
UFF

Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos
UNICAMP

Prof^a. Dra. Glória Maria Moraes da Costa
Escola Superior de Propaganda e Marketing - ESPM

Niterói
2010

A revolução não está nos livros, na teoria. Está inscrita na realidade social e nos movimentos da história. Compreende um vasto processo que abala e destrói, renova e reinventa relações. Pode estender-se por uma longa duração ou concentrar-se em uma conjuntura delimitada. Desvenda o presente de forma inesperada e límpida, estabelece todo um novo modo de olhar o passado.

Octávio Ianni

Agradecimentos

À Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) e à Universidade Federal Fluminense (UFF), dois pilares de indiscutível valor para gerações e gerações;

À Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UNICENTRO (FAU), ao seu corpo de funcionários e estagiários, que supriram com muita responsabilidade as muitas horas de minha ausência;

Aos autores e atores, que através de suas obras e atitudes, conhecimento e paixão, compuseram o cenário pelo qual enveredei. E me apaixonei.

À Ismênia, minha orientadora, muito mais que isso. Sempre um sorriso combinado com um humor gentil e transgressor. Essa, é fera, todos sabemos.

Ao Danny Jessé e ao Ciro, a quem devo o indispensável trabalho técnico da paginação, metodologia, confecção de tabelas ... e a paciência;

Ao meu pai, Manuel (in memorian) e à minha mãe Teresa, que vieram de Alvarelos, Portugal, e que incentivaram e acompanharam todos os meus passos;

Aos meus filhos Ciro, Samantha e Leon, que mesmo nem sempre sabendo do que se tratava o tal doutorado, a tal tese, ao modo de cada um, suportaram os momentos difíceis e respeitaram os humores característicos que essa fase provoca;

Por fim, meu agradecimento profundo a você, Cerize, companheira de todas as horas. Obrigado pelo estímulo, pelo apoio, pelo amor e pela dedicação. Este trabalho foi feito por uma mente, duas mãos, mas também por dois corações.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo investigar a influência das teses formuladas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil e, em especial, do estado do Paraná, tendo como foco central as ações empreendidas pelos governos e suas instituições ao longo do período 1950-1970. Esse período foi marcado pela forte influência da chamada ideologia desenvolvimentista, que propunha a utilização do planejamento governamental e da adoção de políticas voltadas para a industrialização como meio para se alcançar o desenvolvimento. Os estudos da CEPAL procuraram examinar, partindo de uma perspectiva histórica, a situação das regiões periféricas e concluíram que as mudanças necessárias para se promover a industrialização exigiam transformações nas estruturas produtivas de suas economias. O Paraná, na condição de economia periférica, a partir do início dos anos 1960 viu colocado em prática o seu projeto paranaense de desenvolvimento, idealizado por técnicos do poder público e adotado pelo governo Ney Braga (1961-1965), mas que tem suas referências nas políticas industrializantes do Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que recebeu grande contribuição dos estudos patrocinados pela CEPAL. A constatação da pesquisa realizada é a de que os debates que se iniciam no Paraná durante os anos 1950 e as políticas adotadas quando da elaboração e execução do seu projeto de desenvolvimento, na primeira metade da década de 1960, tiveram na CEPAL e na ideologia desenvolvimentista as suas fontes de inspiração. Entretanto, mudanças de rumo na execução desse projeto fizeram com que essa importante contribuição da CEPAL se tornasse praticamente desconhecida com o passar do tempo.

Palavras-chave: CEPAL, industrialização, desenvolvimento, ideologia desenvolvimentista, planejamento, Paraná, projeto.

ABSTRACT

The present work aims at investigating the influence of the thesis supported by the Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC) in the process of Brazilian social and economical development, especially in the state of Paraná. Its main focus is on actions performed by the government and its institutions during the decades of 1950 and 1970. This period was marked by strong influence of the so-called developmentalist ideology, which proposed the governmental planning as well as policies for industrialization as a means of reaching development. From a historical perspective, the studies carried out by ECLAC attempted at examining the situation of peripheral regions. The conclusion of that examination was that the necessary changes for promoting industrialization in those regions demanded modifications in the productive structures of their economies. As a peripheral economy, from the beginning of the 60's on, Paraná had its development project put into action. Although it was conceived by the government of Ney Braga (1961-1965), the Project had its references in the industrializing policies of the Target Plan. This Plan, which was implemented by Juscelino Kubitschek during his government (1956-1961), received a great contribution of the studies sponsored by ECLAC. The present work shows evidence that the discussions started, in Paraná, in the 50's, and the economic policies adopted in the first five years of the 60's, had ECLAC and the developmentalist ideology as source of inspiration. However, reorientations in the execution of that project made the important contributions by ECLAC unknown through the years.

Keywords: ECLAC, industrialization, development, developmentalist ideology, planning, Paraná, project.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 16

1 PROTECIONISMO ESTATAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 28

1.1 Introdução, 28

1.2 Marco teórico do intervencionismo estatal, 29

1.3 Intervencionismo no contexto histórico europeu, 38

1.4 O processo histórico da integração econômica, 42

2 A CEPAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 52

2.1 Introdução, 52

2.2 A construção de referencial teórico, 54

2.3 Subdesenvolvimento e o método histórico-estrutural, 63

2.4 A oposição à atuação da CEPAL, 65

2.5 A deterioração dos termos de troca, 67

2.6 Subdesenvolvimento e industrialização, 70

2.7 O processo de substituição de importações, 74

2.8 Diagnóstico e planejamento, 77

2.9 A influência da CEPAL no Brasil, 79

3 O DESENVOLVIMENTISMO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS, 83

3.1 Introdução, 83

3.2 A ideologia desenvolvimentista, 84

3.3 Desenvolvimentismo e planejamento, 88

3.4 O desenvolvimentismo e a heterogeneidade regional, 94

3.5 Industrialização e integração de mercados, 103

3.6 Desigualdades e políticas regionais, 108

4 A ECONOMIA PARANAENSE E O PLANEJAMENTO REGIONAL, 114

4.1 Introdução, 114

4.2 A economia paranaense e sua inserção no cenário nacional, 115

4.3 A PLADEP e as primeiras experiências de planejamento, 120

5 O PROJETO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, 137

5.1 Introdução, 137

5.2 A adoção pelo governo do projeto desenvolvimentista, 138

5.3 O Fundo de Desenvolvimento Econômico, 143

5.4 A CODEPAR, 150

5.5 O Plano de Desenvolvimento do Paraná, 158

5.6 Auge e declínio do projeto paranaense de desenvolvimento, 172

6 CONCLUSÕES, 194

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 199

7.1 Obras citadas, 199

7.2 Obras consultadas, 205

8 ANEXOS, 208

LISTA DE TABELAS

- TABELA 3.1 - Composição da renda social por setores (%) – Paraná, 113
- TABELA 4.1 - Crescimento da população do Paraná no século XX, 135
- TABELA 4.2 - Números absolutos e participação percentual dos estabelecimentos Industriais, segundo classes e gêneros da indústria (1939-1980) – Paraná, 135
- TABELA 4.3 - Participação da renda do setor industrial na renda total – Paraná, 136
- TABELA 5.1 - Destinação dos recursos do FDE, prevista pela Lei 4.529. Em (%) – Paraná, 187
- TABELA 5.2 - Investimentos estaduais em energia elétrica e rodovias (1961-1966) - Paraná, 187
- TABELA 5.3 - Projetos industriais propostos para o período 1964-1970 – Paraná. Programa Indústrias Propulsoras do Desenvolvimento Agrícola, 188
- TABELA 5.4 - Participação dos Ramos Industriais no Valor da Produção (%) - Paraná, 189
- TABELA 5.5 - Participação do pessoal ocupado por Ramos Industriais (%) – Paraná, 190
- TABELA 5.6 - Estimativa da Renda Interna (1950~1966) – Paraná, 191
- TABELA 5.7 - Previsão dos recursos para o Programa de Investimentos – Paraná, 191
- TABELA 5.8 - Recursos utilizados no Programa de Investimentos – Paraná, 191
- TABELA 5.9 - Participação da CODEPAR e BADEP nos investimentos em energia Elétrica, transportes rodoviários, urbanização de Curitiba e Telecomunicações, 192
- TABELA 5.10- CODEPAR: Recursos e aplicações (1962-1968), 192
- TABELA 5.11- Arrecadação do Fundo de Desenvolvimento Econômico, 193
- TABELA 9.1 - Composição Relativa da Renda Interna (1960-1968) – Paraná, 208

TABELA 9.2 – Participação dos setores econômicos no PIB (1939-2005) – Paraná, 208

TABELA 9.3 – Indústria de transformação – Pessoal ocupado segundo categorias tradicionais e dinâmicas; e gêneros - (1962-1974) (Em %) – Paraná, 209

TABELA 9.4 – Crescimento médio do PIB (1939-2006) – Paraná, 209

TABELA 9.5 – Dados gerais das atividades industriais (1939-1980) – Paraná, 210

LISTA DE SIGLAS

ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
AR	Adicional Restituível
BADEP	Banco de Desenvolvimento do Paraná
BENELUX	União Econômica entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul
CAFÉ DO PR	Companhia de Fomento Agropecuário do Paraná
CECA	Comissão Econômica do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Européia
CELEPAR	Centro Eletrônico de Processamento de Dados
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIBPU	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CNE	Conselho Nacional de Economia
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COCEP	Conselho Coordenador das Classes Econômicas do Paraná
CODECO	Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste
CODEPAR	Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná
CODEPE	Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
COMECON	Conselho para a Assistência Mútua
COMMONWEALTH	Comunidade Britânica de Nações
COPEL	Companhia de Energia do Paraná
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DER	Departamento de Estradas e Rodagem

DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ECE	Empréstimo Compulsório Especial
EFTA	Associação Europeia de Livre-Comércio
EURATOM	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FDE	Fundo de Desenvolvimento Econômico
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e de Energia Agrícola
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEPAR	Fundação Educacional do Paraná
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
ILPES	Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
IVC	Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
OIC	Organização Internacional do Café
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDC	Partido Democrático Cristão
PL	Partido Libertador

PLADEP	Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná
SALTE	Plano para as áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SAPE	Setor de Assistência à Pequena Empresa
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SPVERFSP	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Da Fronteira Sudoeste do País
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TVA	Tennessee Valley Authority
UDN	União Democrática Nacional
EU	União Européia
UEP	União Européia de Pagamentos
USP	Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é analisar a trajetória da economia paranaense em um período histórico para o qual convergiram aspectos de natureza ideológica e política, que resultaram na concepção e execução do que se convencionou chamar de *projeto paranaense de desenvolvimento*. Na realidade, um conjunto de políticas públicas que passou a ser concebido e implantado a partir dos anos 1960 e que tinha como finalidade promover a industrialização do estado sob a perspectiva desenvolvimentista.

Tratar do desenvolvimentismo no Brasil, e justamente na década de 1960, faz emergir, de imediato, a atuação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), escola de pensamento econômico que influenciou profundamente as ações dos governos na esfera federal e estadual a partir do seu surgimento, em 1948, até meados dos anos 1960.

A intenção deste trabalho é, também, demonstrar que entre os atores sociais participantes do *projeto*, o governo estadual foi o que teve um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico.

Tal análise requer a utilização de referências da história econômica regional e das teorias do desenvolvimento econômico, campos demasiadamente vastos para serem explorados na sua totalidade, mas que contêm elementos explicativos importantes para a consecução da tarefa proposta.

Também, não menos importante é atentar para a formação do sistema federativo brasileiro e, nesse contexto, compreender, ainda, o papel do Estado na formação econômica do país, especificamente a partir de 1930.

Um dos problemas enfrentados no desenvolvimento do tema escolhido é decorrente da constatação de que os estudos sobre federalismo, como lembra Affonso (2003), aparecem vinculados, na maioria das vezes, à temática “regional” ou

“fiscal”, gerando algumas dificuldades para a compreensão daquilo que é considerado causa ou efeito.

Entretanto, trata-se de um problema que, se por um lado exige maior rigor na análise, de outro contribui para o entendimento de que são muitas as variáveis a serem consideradas em um estudo que leva em conta o contexto histórico do capitalismo contemporâneo.

Conhecer e interpretar a atuação do Estado brasileiro e de suas unidades federadas em um período de mais de quatro décadas, em que ocorreram importantes transformações em nível mundial, trata-se de um exercício que exige o estudo e a análise da evolução do capitalismo, principalmente nos centros dinâmicos, onde se deu de forma mais intensa o processo de acumulação de riquezas.

Mesmo estando o foco da pesquisa direcionado para o desempenho de um estado da Federação, em um determinado espaço de tempo, o que à primeira vista representa um recorte espacial, econômico e temporal, não se pode deixar de considerar as influências absorvidas por uma região periférica, e, portanto, reflexa, dos movimentos políticos e econômicos ocorridos em âmbito nacional e internacional.

Por essa razão, ao se investigar os principais elementos que fizeram parte de um projeto de desenvolvimento localizado, considera-se indispensável realizar uma abordagem histórica sobre os esforços empreendidos pelos países centrais e periféricos ao longo do período mencionado. Esforços que buscaram uma organização econômica e institucional que lhes desse a sustentação necessária para garantir-lhes uma condição de hegemonia, ou, simplesmente, de sobrevivência. Em ambas as situações o Estado, contrariando as posições liberais, interferiu diretamente nas atividades econômicas, desviando de rumo aquilo que se considerava o leito natural das forças do mercado.

A partir da crise de 1929 passou-se a atribuir grande importância ao papel econômico do Estado, tanto nos países industrializados como nos países periféricos. A presença do Estado nas atividades produtivas, em maior ou menor grau, obrigatoriamente injetava recursos públicos na economia, beneficiando assim não

somente a população, mas também o capital privado, permitindo-lhe sua própria reprodução e o próprio desenvolvimento do capitalismo.

Na continuidade desse processo, a segunda metade do século XX foi palco de intensos debates ideológicos e de um desenfreado progresso tecnológico, movimentos que resultaram em ações e reações diversas, tanto no chamado mundo desenvolvido como na periferia.

Considerar esses movimentos e relacioná-los com os efeitos gerados nas regiões e subregiões de capitalismo retardatário, como é o caso da adoção do modelo de substituição de importações, é um dos objetivos desta tese. Surge dessa intenção a iniciativa de apresentar os principais elementos que compõem a teoria cepalina, bem como o seu método de análise, o histórico-estrutural.

É inegável a contribuição da CEPAL para a compreensão do processo evolutivo do sistema capitalista e das relações econômicas entre o centro industrializado e a periferia primário-exportadora. É inegável também a contribuição da CEPAL na concepção do Plano de Metas, considerado por Lessa (1982, p. 27) como “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”. Nesse mesmo sentido, o presente trabalho parte da hipótese de que o pensamento cepalino foi o fio condutor na concepção e nas primeiras ações do *projeto paranaense de desenvolvimento*. Assim como foi de inspiração cepalina o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, de Celso Furtado e que vai dar origem à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Há contestações de alguns autores na aplicação do modelo centro-periferia para casos de regiões de uma mesma nação. Wilson Cano (2002), por exemplo, contesta a aplicação do modelo centro-periferia a situações de âmbito regional:

Seu principal problema teórico, no que se refere às tentativas de aplicá-lo à dimensão regional de uma nação, consiste em que a concepção “centro-periferia” é válida quando aplicada ao relacionamento entre Estados-nações, mas não o é, plenamente, entre regiões de uma mesma nação. (CANO, 2002, p. 126)

No entanto, o mesmo autor, ao descrever o processo de integração do mercado nacional, de visível predominância da economia paulista, faz o seguinte comentário sobre as relações entre São Paulo com o resto do país:

[...] de São Paulo para o resto do país, aumentam continuamente as exportações de produtos industriais ao passo que as importações paulistas vão cada vez mais se constituindo de matérias-primas e de gêneros alimentícios, demonstrando claramente uma relação estrutural de comércio típica de “centro-periferia”. (CANO, 1998, p. 251)

Da mesma forma, ao comentar a obra pioneira sobre o tema associado ao caso do Paraná, *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*, de Pedro Calil Padis, publicada em 1981, Igor Zanoni Carneiro Leão discorda da utilização do modelo centro-periferia para explicar as relações comerciais entre estados de uma mesma federação, no caso, São Paulo e Paraná.

A questão mais imediata a esse estilo de análise refere-se à validade teórica de aplicar aos limites político-administrativos dos estados um modelo de relações pensado originalmente para estados nacionais. Como se observou, Padis substitui a oposição cepalina entre Nação e Divisão Internacional do Trabalho pela oposição Estado/Divisão do Trabalho Nacional. (LEÃO, 1989, p. 10)

Por sua vez, em sua obra clássica, *7 ensaios sobre a economia brasileira*, no seu 5º capítulo, *A industrialização descentralizada no Brasil*, Antonio Barros de Castro faz uma crítica aos estudos realizados por técnicos que não distinguem, muitas das vezes os problemas “centrais” dos “nacionais”. Ao comentar a sua obra, Paula (2006, p. 24) afirma que “Castro pretende ser uma versão radicalizada da *teoria cepalina*, transportando as relações centro-periferia entre nações para as relações inter-regionais de um mesmo país”. Sobre alguns dos trabalhos elaborados sobre o tema, assim se manifesta Castro (1980):

O estudo do ocorrido nas regiões ao longo da moderna industrialização vem sendo realizado por técnicos e entidades estaduais ou regionais que raramente tentam *relacionar* o ocorrido na

“periferia” com as transformações em curso nos grandes centros industriais do país. Os trabalhos que têm em vista a “industrialização brasileira”, por sua vez, têm por “nacionais” os problemas “centrais” e não chegam praticamente a ter em conta as questões próprias das regiões. (CASTRO, 1980, p. 95-96)

Como se pode depreender das posições dos autores, a polêmica está longe de se encerrar, o que estimula o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema, principalmente aquelas que possam contribuir com estudos de casos sobre o assunto. O que se pretende é justamente participar do debate sobre esse tema, e, neste caso, situando-o em um período importante da história do Paraná.

A conjuntura paranaense destacada nesta tese já foi objeto de outros estudos, como os de autoria de Augusto (1978), Padis (1980), Leão (1989) e Magalhães (2006). Seus enfoques, porém, diferem dos privilegiados no presente trabalho.

Pioneira na adoção do enquadramento do Paraná como economia periférica de São Paulo, a obra de Padis, *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*, tese de doutoramento defendida em 1970 e com a publicação de sua primeira edição em 1980, foi alçada à condição “[...] da primeira (e talvez única) síntese interpretativa das transformações sócio-econômicas que ocorreram no Paraná desde as primeiras décadas deste século (*século XX*) até a época de conclusão deste estudo, em 1970” (IPARDES, 2006, p. 16). O estudo de Padis, além de uma importante reconstituição das fases do desenvolvimento do Paraná, utiliza-se do corpo teórico das relações centro-periferia para considerar a pouca eficácia das políticas adotadas pelo governo estadual para superar os problemas que a condição periférica impõe.

Em um trabalho de grande fôlego, denominado de *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*, Maria Helena Oliva Augusto (1978) faz, como o subtítulo da obra revela, - *Estudo sobre a CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná)*, - uma análise que procura resgatar todos os elementos políticos e econômicos que compuseram o ambiente para a criação, desenvolvimento e reestruturação da Companhia, até a sua transformação no Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP), em 1968. A influência do pensamento

cepalino não compõe a parte central do estudo, embora mencionada em alguns momentos, principalmente quando a autora procura mostrar os possíveis equívocos na utilização desse referencial teórico.

Por sua vez, Igor Zanoni Carneiro Leão (1989), em sua dissertação transformada em livro, sob o título *O Paraná nos anos setenta*, procura fazer uma síntese da evolução da economia e sociedade paranaenses, fundamentada, segundo suas próprias palavras, “[...] nos trabalhos realizados pelo IPARDES nos últimos anos. Ao mesmo tempo, procura-se contrapor o marco analítico em que esses trabalhos se baseiam, [...] à interpretação tradicional, de raiz cepalina, da formação econômica paranaense” (1989, p. 6). Com propriedade, o autor critica a obra de Padis e alguns textos da década de 1960 que fundamentaram o *projeto*, justificando que todos “utilizaram de forma pouco rigorosa a análise cepalina das relações centro-periferia e que esta não pode ser estendida, sem sérios problemas, até o exame da questão regional”, acompanhando assim a visão aqui já apresentada de Wilson Cano.

Magalhães (2006), em sua obra *Da construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense*, apresenta como tema central a criação e a liquidação do BADEP, instituição que para ele teve um papel importante na execução do *projeto paranaense de desenvolvimento*. Para o autor, a liquidação do banco encerra definitivamente o referido *projeto*, que se inicia, em sua avaliação, com a criação da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR). A abordagem histórica sobre a economia e a política no Paraná, feita por Magalhães, procura mostrar as motivações para a implantação do projeto, bem como as causas de seu abandono. No entanto, não está entre os objetivos do autor enfatizar a influência que a CEPAL teve nas fases de concepção, implantação e abandono do *projeto*.

A originalidade deste estudo vincula-se à hipótese central de que no estado do Paraná, através da ação consciente de seus gestores e técnicos, intentou-se implantar um projeto de industrialização substitutiva de importações, baseado no modelo centro-periferia, de concepção cepalina. E que, além disso, não atingiu os objetivos desejados, por conta das mudanças de caráter institucional ocorridas no país (golpe militar, centralização do poder decisório, legislação tributária etc.), o que

permitiu a expansão espacial de capitais privados e a implantação de políticas voltadas à integração da economia em nível nacional.

Apesar das críticas feitas à adoção do modelo centro-periferia para relações entre estados de um mesmo país, este trabalho leva em consideração que essa intenção foi resultado de uma série de fatores que levou não somente o Paraná, mas também outros estados, como Minas Gerais, a buscar um estágio mais avançado de industrialização e de desenvolvimento econômico.

A concentração dos investimentos na região Sudeste, realizados durante a execução do Plano de Metas, ao mesmo tempo em que se instituíram as políticas desenvolvimentistas, criaram demandas estaduais na periferia que não podiam ser atendidas pelos recursos do governo federal. Com isso, regionalizou-se um discurso de amplitude nacional, com forte apelo popular, sem que se levasse em conta aspectos teóricos e técnicos. A ideologia nacional-desenvolvimentista passou a ser difundida como uma proposta de caráter estadual, instrumentalizada pelas autoridades e pelos técnicos responsáveis pela criação de programas de governo.

Isto posto, para a exposição das questões até aqui apresentadas, esta tese é composta por cinco capítulos. No primeiro, *Protecionismo estatal e desenvolvimento econômico*, é feito um estudo teórico sobre o intervencionismo do Estado, procurando, através do método comparativo, analisar o confronto entre o liberalismo proposto pelos economistas neoclássicos e o intervencionismo keynesiano, dando início ainda a uma abordagem sobre a corrente estruturalista, matriz das concepções cepalinas. Em seguida procura-se fazer o resgate histórico de fatos que marcaram o século XX e que têm relação com as questões econômicas envolvendo países centrais e periféricos. Nesse espectro, são destacados alguns dos principais eventos e acordos ocorridos em solo europeu e estadunidense.

Da Grande Depressão ao Plano Marshall; da Commonwealth a Bretton Woods e da Carta do Atlântico à Comunidade Econômica Européia (CEE). Sem dúvida, eventos e acordos que marcaram a história econômica e política mundial, mas que acima de tudo repercutiram e influenciaram no desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. É o caso, por exemplo, da constituição da CEE, em 1957, hoje denominada de União Européia (UE). As políticas implantadas pelas autoridades da Comissão Européia com vistas a combater as desigualdades

regionais, como a criação do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), em 1958, e do Fundo de Coesão, este mais recente, em 1993, são exemplos que demonstram a capacidade adquirida pelos países envolvidos através dos acordos de cooperação.

A *CEPAL e o desenvolvimento regional* é o tema abordado no segundo capítulo, destinado a apresentar alguns dos principais postulados da teoria cepalina, que se difundiram em uma conjuntura de apreensão e desgaste de um sistema comercial que intensificou o *gap* entre as economias industrializadas e as economias primário-exportadoras. Utilizando-se do método histórico-estrutural, a CEPAL denunciou a assimetria nas relações econômicas entre os países de diferentes estágios de desenvolvimento, amparada em um histórico em que se constatou a deterioração dos termos de troca. Crescia, assim, a convicção entre os países latino-americanos, de que o receituário econômico considerado de aplicação universal não tinha os elementos necessários para enfrentar os problemas estruturais dos países periféricos.

Consolidando o arcabouço teórico dessa escola de pensamento econômico genuinamente latino-americano, Celso Furtado construiu uma análise profunda sobre o subdesenvolvimento ao publicar a obra *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, em 1961. Ao considerar o subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento do capitalismo europeu, ou seja, como uma estrutura produtiva historicamente determinada por este, Furtado interpretou o subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual os países industrializados tivessem que obrigatoriamente passar.

Antes mesmo da publicação dessa importante obra da literatura econômica mundial, Furtado já tivera a oportunidade de tentar colocar em prática suas idéias a respeito das questões relacionadas ao subdesenvolvimento. Ao coordenar o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), embrião que faria nascer a SUDENE, Furtado analisou as precárias condições econômicas e sociais do Nordeste brasileiro sob a ótica do sistema centro-periferia desenvolvido no âmbito da CEPAL. O diagnóstico apresentado mostrava que havia entre a região Nordeste e a região Sudeste uma relação típica entre centros produtores de bens industrializados e periferias produtoras de matérias primas. Foi a partir dessa

experiência e da utilização do modelo centro-periferia que outras regiões e estados periféricos do país, a exemplo do Paraná, passaram também a formular programas de desenvolvimento fundamentados nessa mesma concepção.

O planejamento e a ação estatal também se constituíram em importantes contribuições da CEPAL desde a sua instalação. Considerado como um corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais da periferia, tais como a produção, emprego e distribuição de renda, o planejamento foi apresentado como um instrumento que iria dar as condições de racionalidade e de ações programadas ao processo em curso. O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e o conjunto de políticas adotadas no *projeto paranaense de desenvolvimento* tiveram inspiração nas contribuições da CEPAL sobre o tema.

No terceiro capítulo, *O desenvolvimentismo e as desigualdades regionais*, procura-se mostrar algumas das características da ideologia desenvolvimentista, tais como o propósito de seus adeptos em procurar alcançar melhores níveis de bem-estar social e o maior poder de competitividade em âmbito internacional. O desenvolvimentismo, de acordo com o período considerado no estudo e conforme apresentado neste trabalho, era algo que estava além do campo ideológico, pois abrigava um conjunto de ações governamentais conscientes, que buscavam a promoção do desenvolvimento econômico e social. Três elementos se apresentavam como condicionantes da prática desenvolvimentista, embora outros também fossem mencionados, dependendo da ótica com que se interpretava o conceito: industrialização, intervencionismo e nacionalismo. Como se pode observar, três elementos que também estão presentes quando o tema passa a ser o das desigualdades regionais.

A questão regional, tema que é abordado também no primeiro capítulo quando da análise feita sobre a Comunidade Européia, acabou por se tornar, neste trabalho, o “pano de fundo” de toda a discussão. E, nesse sentido, é válida a visão apresentada por Gramsci (1987), quando diz que a questão regional é uma questão do Estado, na medida em que sua resolução passa pela composição do bloco no poder e pelas medidas de políticas públicas que afetam a economia nacional e a distribuição territorial de renda.

De acordo com Bielschowsky (1988), foi no período 1953-55 que se atingiu no Brasil o ponto de maturidade do debate desenvolvimentista, uma vez que nele ocorreu a renovação e a ampliação das instituições que apresentavam expressiva produção intelectual. Nesse momento ocorreu uma tomada de consciência por parte de seus integrantes da importância da luta no campo intelectual, o que fez com que eles se agrupassem em instituições comprometidas com projetos voltados ao processo de desenvolvimento do país.

Também estava fortemente presente no ideário desenvolvimentista, naquela época, a consciência sobre a importância do planejamento governamental na execução das políticas econômicas e sociais.

É oportuno, para facilitar a compreensão sobre a articulação dos capítulos integrantes desta tese, o questionamento feito por Barbosa (2008, p. 5): “[...] como foi interpretado esse desenvolvimentismo em situações regionais periféricas em relação ao centro dinâmico do processo nacional?” São justamente as respostas a essa pergunta que os capítulos seguintes, 4 e 5, procuram dar.

A economia paranaense e o planejamento governamental, tema do quarto capítulo, procura mostrar a evolução da economia do estado em um período histórico de grande importância para o seu desenvolvimento. É oportuno ressaltar que o recorte feito nesta etapa do trabalho tem a intenção de analisar a formação da economia paranaense e sua relação com o desenvolvimento capitalista do Estado brasileiro, que por sua vez tem uma relação direta com os movimentos desse sistema em nível mundial. Tal proposta de análise é que justifica os conteúdos dos capítulos anteriores.

O que se depreende dessas relações do “local” com o “mundial” é que as políticas adotadas pelos governos paranaenses no período considerado – década de 1950 e início da década de 1960, se internamente foram em parte interpretadas como atitudes independentes, sob o ponto de vista da lógica do capitalismo tais atitudes foram, em grande parte, reflexos de fenômenos de caráter nacional e internacional.

Nesta etapa do trabalho é ressaltada a influência da ideologia desenvolvimentista na elaboração e execução de projetos que visavam à industrialização do Paraná. Um dos aspectos marcantes dessa fase da economia

paranaense foi a introdução das técnicas de planejamento no interior da estrutura governamental. Destaca-se o exemplo dos trabalhos na área de planejamento e programação realizados pela Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná (PLADEP), composta por equipe de técnicos que tiveram parte de sua formação profissional nos cursos promovidos pela CEPAL, tanto em seu escritório do Rio de Janeiro como na sede da instituição, em Santiago do Chile.

Sob a influência das experiências de planejamento em nível nacional, os textos publicados pela PLADEP, como o Estudo n° 23, sob o título *Programa governamental de desenvolvimento econômico*, de 1959, e o Estudo n° 40, intitulado *Análise da economia paranaense*, de 1961, apontaram as condições técnicas de planejamento no estado para que pudesse ser concebido, em seguida, o *projeto paranaense de desenvolvimento*.

O quinto e último capítulo, *O projeto paranaense de desenvolvimento*, tem a finalidade de descrever e analisar um dos períodos mais férteis em termos de debates e estudos sobre a economia paranaense: a década de 1960. O ponto de partida para o estudo desse período é a eleição de Ney Braga para o governo do estado em 1960, iniciando no ano seguinte uma nova fase na vida política e econômica do Paraná.

Dizendo-se “contaminado” pelas idéias inspiradas no desenvolvimentismo e no dirigismo estatal, apesar de suas ligações e apoio recebido da conservadora União Democrática Nacional (UDN), Ney Braga procurou implantar um novo modelo de administração pública, fundamentado nos princípios da democracia cristã - o seu partido era o minúsculo Partido Demócrata Cristão (PDC) - e na adoção de diagnósticos e planejamentos com vistas a promoção do que parecia ser o desejo da grande maioria da população do estado: a industrialização.

A iniciativa mais expressiva foi a criação, por meio de uma única lei, da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), em janeiro de 1962. A Companhia teve a função de administrar um fundo composto por um depósito compulsório atrelado ao Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). Os recursos eram destinados para investimentos na infraestrutura do estado, principalmente nas áreas de energia e

transporte, e para financiamentos de projetos industriais para pequenas e médias empresas, preferencialmente com sede no estado.

A concepção da CODEPAR seguiu os preceitos cepalinos e, durante os seus primeiros quatro anos de funcionamento, foram razoavelmente mantidos. O seu projeto original previa a adoção do modelo de substituição de importações, uma vez que o Paraná era visto como periferia do centro dinâmico, o estado de São Paulo.

As conseqüências do golpe militar de 1964 e as mudanças ocorridas em seguida na estrutura do sistema financeiro nacional exigiram mudanças profundas tanto na CODEPAR como no FDE. Em 1968, após a publicação da Resolução 93 pelo Banco Central, a Companhia foi transformada no Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP). Esta instituição financeira continuou a política de promoção da industrialização, embora com características diferentes e sem qualquer resquício dos postulados da CEPAL. O BADEP, após 12 anos de funcionamento, foi liquidado extrajudicialmente pelo Banco Central, em 1991, a pedido do próprio governo do Paraná.

Completando o trabalho, na conclusão final procura-se recuperar os principais tópicos desenvolvidos ao longo da pesquisa realizada, principalmente aqueles relacionados à influência que o pensamento cepalino teve nas ações desenvolvidas durante a execução do *projeto paranaense de desenvolvimento*.

1. PROTECIONISMO ESTATAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A análise dos processos históricos de desenvolvimento constitui ponto de partida para a compreensão das diversas formas que tomou a acumulação de capital, a qual constitui condição necessária do progresso técnico.

Celso Furtado. Teoria e política do desenvolvimento econômico, 1967.

1.1 Introdução

O presente capítulo parte da constatação de que é de fundamental importância a compreensão teórica e histórica das relações Estado–Mercado, com vistas a fazer uma análise sobre a atuação dos estados nacionais, e especificamente do Estado brasileiro, sob a ótica estruturalista, em momentos marcantes ao longo da segunda metade do século XX.

Ao mesmo tempo, interpretar a lógica do federalismo, bem como compreender os seus conceitos, considerando que se torna imprescindível estabelecer relações com o contexto histórico do capitalismo contemporâneo, constituem-se em elementos fundamentais para entender o processo de desenvolvimento econômico brasileiro sob a ótica da chamada “ideologia desenvolvimentista”.¹

¹ Cf. BIELSCHOWSKY (2005, p. 3), “o ‘desenvolvimentismo’ foi a ideologia de transformação da sociedade brasileira cujo projeto econômico teve, na fase que vai até 1980, os seguintes postulados principais: i) A industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento no Brasil; ii) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização eficiente mediante o jogo espontâneo das forças do mercado, e por isso é necessário que o Estado planeje o processo; iii) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover essa expansão; iv) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e orientando recursos financeiros, provendo estímulos especiais, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é ineficiente”.

Interpretar a atuação do Estado brasileiro e de suas unidades federadas em um período de importantes transformações no campo político, econômico e social é um exercício que exige o estudo e a análise da evolução do capitalismo, principalmente nos centros dinâmicos, onde ocorreu e ainda ocorre de forma mais intensa o processo de acumulação de riquezas.

É nesse sentido que se considera indispensável o desenvolvimento de uma abordagem histórica sobre os esforços despendidos pelos chamados países centrais, na busca de uma organização institucional que lhes desse a sustentação necessária para progredir e garantir-lhes uma condição hegemônica. Nesse contexto extremamente rico em termos de debates ideológicos e progresso técnico, de movimentos antagônicos como os conflitos bélicos e comerciais de um lado e a cooperação e integração econômica de outro, é possível identificar os efeitos provocados por esses acontecimentos nas regiões periféricas, bem como algumas de suas reações ao longo da segunda metade do século XX.

Relacionar esses movimentos de repercussão mundial aos seus efeitos nas regiões e sub-regiões de capitalismo retardatário, ao mesmo tempo identificar as reações nelas ocorridas, como é o caso da adoção do modelo de substituição de importações e da tentativa de industrialização autônoma², é um dos objetivos deste trabalho. O “pano de fundo” utilizado para a realização do estudo proposto é o que está apresentado neste primeiro capítulo.

1.2 Marco teórico do intervencionismo estatal

Na interpretação de Miriam Limoeiro Cardoso, o desenvolvimento capitalista ocorre por meio da produção econômica e da produção ideológica, sendo que esta última tem no poder do Estado o seu principal meio de articulação e de fortalecimento. Segundo a autora, “o Estado sendo um dos principais integrantes desse sistema, a ideologia que o molda está essencialmente impregnada das suas relações” (1978, p. 88-89). Maior ênfase é dada ao papel do Estado nesse processo

² Os estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) são exemplos do resultado de uma reação às diretrizes econômicas impostas pela ideologia dominante.

de disseminação ideológica quando a autora discorre sobre a dominância da ideologia econômica:

A estrutura ideológica capitalista é montada sob a dominância do seu campo ideológico político, a partir dos aparelhos de Estado, e neste campo a dominância cabe à ideologia econômica, com a formulação de políticas destinadas a permitir e a garantir a expansão econômica, com a qual a forma do Estado é condizente. Todos os demais campos ideológicos – o religioso, o filosófico, o artístico, o científico, etc. – se constroem sob esta dominância e são marcados por ela. (CARDOSO, 1978, p. 88)

Em uma análise preliminar sobre os desdobramentos da ideologia dominante na economia até as três primeiras décadas do século XX³, e verificando suas implicações na compreensão do federalismo, Affonso (2003) argumenta que, no que se refere à teorização das relações Estado–Mercado, em nível mundial, a partir da segunda metade do século XX sucedem-se três momentos distintos a serem considerados.

O primeiro momento refere-se à racionalização do Estado do Bem-Estar Social, primordialmente nos países centrais, por meio da *welfare economics*, onde o Estado assume o papel de coordenador da atividade econômica, tendo em vista os problemas sociais provocados pelo capitalismo na primeira metade do século XX. É a partir da identificação de “falhas de mercado” que o Estado se apresenta para reparar e organizar as atividades econômicas dentro de certo racionalismo, com vistas a promover uma maior justiça econômica e social.

Um segundo momento, que tem como cenário o final da década de 1960 e início da década de 1970, diz respeito às críticas aos pressupostos da *welfare economics* e à teoria keynesiana⁴, baseadas no argumento de que os governos são

³ Entende-se por ideologia dominante na economia os postulados da teoria neoclássica, que dominaram o pensamento econômico pelo menos até as três primeiras décadas do século XX. Fundamentada no *laissez-faire* e na análise marginalista, que procura explicar a alocação de determinados recursos escassos entre os usos concorrentes para chegar a resultados ótimos. Sua influência foi universal e praticamente impermeável aos ataques que lhe fizeram os críticos, ao menos até o surgimento das idéias de Keynes.

⁴ Teoria formulada pelo economista inglês John Maynard Keynes. Entre a sua vasta contribuição ao pensamento econômico moderno, destaca-se a modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, sem atingir totalmente a autonomia da empresa privada. Escrita durante os anos da Grande Depressão, sua principal obra, Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda abalou

ineficientes na tentativa de combater as tais falhas de mercado e, portanto, propõe-se a redução da atuação do Estado na economia. Como receituário, liberais como Milton Friedman e Friedrich Hayek defendem a intensificação da concorrência estimulada pelas leis do mercado como forma de promover o desenvolvimento econômico. Como procurou demonstrar Hayek⁵, a tendência de substituir-se a ordem espontânea e complexa do mercado por uma ordem deliberadamente criada pelo engenho humano e administrada por um sistema de planejamento central acabava resultando inexoravelmente no empobrecimento e na servidão.

Embora possa constituir um instrumento de coerção, o chamado poder econômico nunca se torna, nas mãos de particulares, um poder exclusivo ou completo, jamais se converte em poder sobre todos os aspectos da vida de outrem. No entanto, centralizado como instrumento do poder político, cria um grau de dependência que mal se distingue da escravidão. (HAYEK, 1990, p. 165)

Mais adiante, nas décadas de 1970 e 1980, surge o terceiro momento, fundado na tese de que há a necessidade de um ajustamento macroeconômico e de reformas do Estado dentro de uma perspectiva neoliberal. Ao mesmo tempo em que se dá certa importância ao Estado no papel de regulador da economia, são enaltecidas as forças do mercado e, nessa perspectiva, cabe a este desempenhar o papel central no sistema econômico.

É importante ressaltar que esses momentos não ocorrem de forma sistemática e linear. Vale lembrar que a partir da década de 1950 são muitas as transformações ocorridas no âmbito do sistema capitalista, promovendo assim uma defasagem temporal entre tais transformações e as teorias sobre a economia do setor público e o federalismo.

Não menos expressivas foram as transformações do capitalismo ocorridas já na primeira metade do século XX. As duas guerras mundiais, a Grande Depressão e

irremediavelmente, de acordo com Sandroni (1989, p.162-163), as inovações clássicas do liberalismo econômico, mostrando a inexistência do princípio do equilíbrio automático do mercado na economia capitalista.

⁵ *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, publicado inicialmente em 1944, é considerado o texto base do neoliberalismo, mas suas idéias ganham maior repercussão com a crise do modelo econômico vigente no pós-guerra, especialmente a partir de 1973, quando a crise se manifesta com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação.

o fortalecimento dos movimentos operários constituem-se em fortes indícios de que as premissas que sustentavam o liberalismo econômico estavam, no mínimo, equivocadas. Esses indícios são ressaltados por Belluzzo (1998) ao afirmar que:

A grande depressão e a experiência do nazi-fascismo colocaram sob suspeita as pregações que exaltaram as virtudes do liberalismo econômico. Frações importantes da burguesia européia e americana tiveram de rever seu patrocínio incondicional ao ideário do livre mercado e às políticas desastrosas de austeridade na gestão do orçamento e da moeda, diante da progressão da crise social e do desemprego. (BELLUZZO, 1998, p.23)

Principalmente a partir da grande crise que assolou o mundo capitalista nos anos 1930, atribuiu-se uma grande importância ao papel econômico do Estado como instrumento anticíclico e de redução das desigualdades sociais. Como bem sugeriu List (1983) um século antes, ao observar o desempenho econômico de países europeus e dos EUA na primeira metade do século XIX, as economias se desenvolvem mediante etapas sucessivas, que só podem ser superadas através da ação indutora do Estado. Segundo ele, o caminho à industrialização interna de uma nação passava obrigatoriamente por uma proteção aduaneira e por obras de infraestrutura executadas pelo Estado, possibilitando assim um dinamismo dessa indústria e o fortalecimento do mercado interno, sendo este necessário para a consolidação de um processo de industrialização autônomo.

Grande parte do século XX foi marcada pela ação do Estado, tanto nos países industrializados como nos países periféricos. O capital privado beneficiou-se da contribuição de recursos públicos, o que lhe permitiu sua reprodução e o próprio desenvolvimento do capitalismo. A explicação para essa mudança está no fato de que a crise de 1929, ao atingir proporções internacionais, manifestou-se de maneira profunda na produção interna e no comércio internacional, reduzindo significativamente o seu fluxo e atingindo algumas dezenas de milhões de empregos. Na visão de Honorato (2008), a crise de 1929 e a Grande Depressão colocaram em xeque alguns dos fundamentos do capitalismo, pois

[...] exigiram uma redefinição do papel do Estado na sociedade capitalista – e com isso, a relação Estado-sociedade – como forma de garantir a própria sobrevivência do sistema e redefinir a própria lógica do capitalismo que passou a caracterizar o século XX. (HONORATO, 2008, p. 1)

A depressão provocou mudanças nas relações do Estado com o sistema produtivo. O Estado passou a buscar mecanismos com o objetivo de combater a crise e estimular a produção. Manifestava-se assim o abandono dos princípios liberais e a utilização efetiva da estrutura estatal. A economia e o comércio mundiais recuperavam-se, mas os ideais do liberalismo não estavam mortos, muito menos os interesses do capital industrial, que se manifestaram de uma forma combativa ainda durante a Segunda Guerra.

Essa significativa presença do Estado na economia durante esse período, bem como os expressivos resultados obtidos em diversas situações em vários países, é reconhecida por praticamente todas as correntes de pensamento econômico, seja pelos teóricos neoclássicos⁶ e marxistas como também os denominados estruturalistas, entre eles os adeptos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).⁷

A difusão das idéias marxistas e a expansão da economia soviética sob a égide do socialismo exigiu dos governos dos países ocidentais industrializados a adoção de políticas de caráter distributivo, interferindo, dessa forma, nos mecanismos do mercado e utilizando ainda o planejamento econômico como ferramenta estratégica na busca de soluções para os problemas existentes.

A forte aceitação e aplicação do pensamento keynesiano no mundo ocidental a partir dos anos 1930, a começar pelos EUA, ampliou a ação do Estado e esta se tornou um instrumento anticíclico, em condições de promover a estabilização da economia e garantir avanços sociais, admitindo assim a desconfiança na auto-regulação dos mercados. No entanto, esse papel do Estado, segundo Honorato (2008), ao utilizar como parâmetro as políticas adotadas no New Deal nos EUA, está distante de se caracterizar como uma intervenção ou estatização econômico-social.

⁶ Os teóricos neoclássicos têm como postulados a concorrência perfeita e a inexistência de crises econômicas, admitidas apenas como acidentes ou conseqüências de erros.

⁷ A origem, os precursores e as propostas da CEPAL são tratados no capítulo 2 deste trabalho.

Discordamos de tal perspectiva. [...] Na realidade, o Estado quando atua diretamente na economia não produz mais-valia e nem compete com as empresas capitalistas. Ao contrário, ajuda a diminuir o custo do capital e da reprodução da força de trabalho. A observação mais atenta do “New Deal” nos permite afirmar que o Estado somente investiu diretamente quando – e somente quando – inexistiam interesses de investidores privados ou capitais disponíveis na monta necessária para que estes atuassem direta e livremente. Para além disso, o investimento estatal além de seletivo, foi tópico, por prazo determinado e consorciado com as várias frações de capital que tivessem interesse nessas ações. (HONORATO, 2008, p. 6)

O autor refere-se à utilização por parte do governo norte-americano de um “fundo público” como instrumento de combate à crise, mas também como estímulo para a ampliação dos lucros do capital privado. Os investimentos realizados nos anos 1930 por meio desse fundo público na área econômica, como na criação do *Tennessee Valley Authority (TVA)*, ou na área social, como a implantação da Lei de Seguridade Social, transformaram-se em ações que garantiram a sobrevivência do capitalismo.

O convencimento em torno de uma maior participação do Estado tornou-se ainda mais forte em meio às economias em desenvolvimento, onde a crise de 1929 provocou severas conseqüências e os mercados apresentavam imperfeições mais visíveis e com poucas condições para promover de forma autônoma o seu equilíbrio. Entendia-se, pois, diante das perspectivas pouco otimistas, que o Estado poderia substituir o mercado em sua função alocativa, idéia que vai estar presente nos postulados da CEPAL.

No entanto, para Tanzi (1997, apud Milan, 2002), na condição de representante do Fundo Monetário Internacional e defensor das idéias liberais,

[...] a ampliação do papel do Estado no domínio econômico pode ser explicada, por um lado, por razões ideológicas de cunho mais geral e, por outro, por ilusões sobre a capacidade do Estado de substituir o mercado nas decisões alocativas. [...] esta capacidade do Estado é ilusória, pois se ignora que há falhas de governo na provisão de bens e serviços”. (apud MILAN, 2002, p. 22-23)

Conflitos intra-estatais na busca de políticas consideradas mais eficientes, corrupção, conflitos hierárquicos ou burocracia arcaica são exemplos de situações que podem levar à existência dessas falhas de governo. Além do mais, à medida que as ações do Estado se expandem em um ambiente em que há tais falhas, as responsabilidades centrais (justiça, educação e saúde, entre outras) deixam de ser exercidas com a necessária eficiência, causando graves problemas na sociedade.

As limitações dos postulados neoclássicos se tornam mais evidentes à medida que se aprofundam os debates em torno das questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e sobre o desenvolvimento capitalista ocorridos durante o século XX. Diante da complexidade das relações entre o Estado e o mercado e a busca de soluções para os problemas gerados por este último, em especial a Grande Depressão dos anos 1930, era inevitável a perda da hegemonia do pensamento neoclássico e a sua substituição por propostas mais adequadas à realidade que se enfrentava.

Estudos mais recentes sobre esse tema, atribuídos em parte aos estruturalistas, mesmo que estes não tenham formulado um arcabouço teórico homogêneo, questionam alguns dos paradigmas existentes. Tais análises rejeitam a tese de que haja um conflito irreversível nas relações entre Estado e mercado no processo de desenvolvimento. Tais estudos, segundo Milan (2002),

[...] rejeitam a ortodoxia pró-mercado e enfatizam a importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico, não como substituto do mercado, mas complementando-o e eliminando seus efeitos adversos sobre, por exemplo, a distribuição de renda. (MILAN, 2002, p. 24)

De acordo com alguns autores regulacionistas⁸ e estruturalistas, não deve existir rivalidade entre Estado e mercado, uma vez que o eficiente funcionamento de

⁸ Cf. BOCCHI (2000, p. 27), "O objetivo explícito dos autores regulacionistas será o desenvolvimento de um referencial teórico de análise da economia capitalista que vá além dos modelos do chamado equilíbrio geral, próprio da economia neoclássica, e supere os modelos de análise marxista reducionista ou voluntarista, aquele mais identificado com o Partido Comunista Francês e as teses do Capitalismo Monopolista de Estado (CME) e este ligado às várias vertentes de inspiração trotskysta. Em resumo, trata-se de dar conta teoricamente da chamada estagflação que atingiu os países capitalistas desenvolvidos em 1973/74. A volta das crises econômicas capitalistas, após os "trinta gloriosos" anos de crescimento econômico norte-americano e dos outros países desenvolvidos,

ambos se torna necessário para a promoção do desenvolvimento econômico. Ao contrário, o que deve prevalecer, segundo eles, é a integração de ambos para melhorar as condições de funcionamento da economia. Neste sentido, não se deve desconsiderar que a atuação do Estado em alguns países latino-americanos foi fundamental no processo de acumulação capitalista, respondendo por importantes mudanças estruturais em seus sistemas produtivos e criando as bases necessárias para a obtenção de alguma competitividade no mercado externo. Por outro lado, não se deve atribuir apenas à atuação do Estado as causas do subdesenvolvimento, por mais que tenha sido ele o principal articulador das políticas colocadas em prática. Da mesma forma, deve-se considerar que as forças de mercado, isoladamente, não são capazes de conduzir os países subdesenvolvidos a estágios mais avançados de desenvolvimento.

Isto posto, é seguro afirmar que no campo do desenvolvimento econômico há uma distinção clara entre os pressupostos neoclássicos e estruturalistas. Os primeiros defendendo a idéia de que o Estado não deve exercer funções que não possam ser exercidas pelo mercado, enquanto os estruturalistas enxergam o Estado como a agente indutor do processo de acumulação capitalista. Para os neoclássicos, o desenvolvimento econômico não chega a ser uma preocupação em suas formulações teóricas. Como observa Milan (2002, p. 27), para eles o desenvolvimento nada mais seria que “[...] uma decorrência natural, tal qual a ordem natural fisiocrata⁹ ou smithiana¹⁰, da própria evolução da economia de mercado, independentemente das condições históricas, sociais, geográficas, culturais e mesmo econômicas em que esta opere”.

Por seu lado, os estruturalistas não comungam com esse pensamento, pois entendem que deve haver uma combinação de ações entre o Estado e o mercado. Para eles, sem a participação do Estado é praticamente impossível alcançar melhores níveis de desenvolvimento econômico. Cabe ao Estado, utilizando-se de

recoloca em discussão o caráter cíclico do capitalismo, que parecia ter sido eliminado pelo manejo eficiente das políticas econômicas keynesianas”.

⁹ Os fisiocratas sustentaram a tese de que somente a terra, ou a natureza era capaz de realmente produzir algo novo. As demais atividades, como a indústria e o comércio, embora necessárias, não fazem mais do que transformar ou transportar os produtos da terra.

¹⁰ Cf. SANDRONI (1989, p. 292), a ordem smithiana baseia-se nos fundamentos liberais propostos por Adam Smith (1723-1790), que contestou as idéias básicas do mercantilismo, defendendo o ponto de vista segundo o qual a livre-concorrência é o ingrediente essencial de uma economia eficiente.

técnicas de planejamento¹¹, promover as mudanças na estrutura produtiva da economia, coordenar e regular o funcionamento do mercado e adotar mecanismos que promovam uma melhor distribuição de renda.

Para as duas correntes, apesar das divergências quanto ao papel do Estado, o desenvolvimento econômico é possível para qualquer país, independentemente do estágio em que se encontre sua economia. No entanto, há uma outra visão sobre essa questão que coloca em dúvida tal possibilidade. Nela, o desenvolvimento econômico, para sociedades que se encontram em estágios de substancial atraso, é algo muito distante e de difícil consecução. Tal perspectiva, nesse caso, não se modifica em função da maior ou menor participação do Estado na economia. O fator determinante para essa espécie de condenação ao atraso é o relacionamento entre os países no tocante à divisão internacional do trabalho.

A economia mundial funciona como uma totalidade onde cada economia nacional executa uma tarefa específica nas diversas etapas do desenvolvimento capitalista mundial. Tais processos históricos de acumulação criaram uma hierarquia rígida de riqueza entre os países por meio de relações de troca desigual e de transferências, forçadas e/ou voluntárias, de mão-de-obra e capital. (MILAN, 2002, p. 28)

Ainda segundo o mesmo autor, essa hierarquia se estabelece através de um núcleo orgânico em que a posição de cada país é determinada pela busca permanente da apropriação das vantagens obtidas com a divisão internacional do trabalho. Tal raciocínio coloca em xeque a associação direta que se fazia comumente entre industrialização e desenvolvimento econômico, principalmente pela CEPAL em seus primeiros estudos.

Dessa forma, a divisão internacional do trabalho impõe restrições à periferia quando esta consegue promover processos autônomos de acumulação, impedindo que ali também ocorra ao mesmo tempo o progresso técnico e a consolidação das instituições, características que demonstram o amadurecimento de uma economia e a sua integração à economia-mundo. Os efeitos dinâmicos da industrialização em

¹¹ O planejamento governamental como estratégia para alcançar-se melhores níveis de desenvolvimento será tema abordado em todos os capítulos seguintes deste trabalho.

uma economia periférica somente ocorrem quando há uma ruptura na divisão internacional do trabalho ou quando há uma efetiva atuação do Estado implantando políticas com esse objetivo. Esses efeitos podem ser sentidos mais rapidamente quando se dá a combinação dos dois movimentos.

Não é exagero afirmar que esse foi até certo ponto o caso da economia brasileira. O Estado adotou políticas que buscaram o desenvolvimento econômico e social por meio do desenvolvimento do capitalismo industrial durante várias décadas. Entretanto, é necessário lembrar que estudos sobre esse tema alertavam para que se evitasse utilizar como sinônimos as expressões “industrialização” e “desenvolvimento”.

Ressalte-se que no Brasil as classes dominantes combateram com algum sucesso a pobreza periférica. As principais ações nesse sentido foram de iniciativa do Estado, que com suas limitações procurou promover o desenvolvimento capitalista. Nesse contexto, é oportuna a afirmação de Milan(2002) sobre as restrições que se impõem nesses casos:

A inexistência de identidade entre desenvolvimento capitalista e desenvolvimento econômico deve ser procurada na forma como o Estado, dadas as restrições impostas pela economia-mundo capitalista, conduziu o processo de acumulação. Há, assim, uma restrição fundamental ao desenvolvimento econômico e social proporcionado pela dinâmica exógena de acumulação. Além disso, há ainda uma restrição endógena proporcionada pela forma como o Estado articula a economia nacional neste contexto. (MILAN, 2002, p. 35)

1.3 Intervencionismo no contexto histórico europeu

O bem-estar proposto e idealizado no livre-comércio exige a concretização de condições teóricas quase inatingíveis em um mundo real com inúmeras imperfeições. Entre estas imperfeições destacam-se os rendimentos crescentes¹² e a

¹² Contraposição à denominada Lei dos Rendimentos Decrescentes, que sugere que em se aumentando a quantidade de um fator variável, permanecendo fixa a quantidade dos demais fatores, a produção, de início, crescerá. No entanto, na continuidade, esse crescimento ocorrerá a taxas decrescentes, culminando com uma queda da produção. Com a utilização de novas técnicas e o aumento da produtividade essa lei perdeu em muito a sua aceitação.

concorrência imperfeita¹³, resultando em um menor espaço para o livre-comércio, pelo menos dentro daquele nível de comércio multilateral idealizado pelos economistas neoclássicos.

O liberalismo exerceu expressiva influência até a Primeira Guerra Mundial, quando cedeu lugar às práticas protecionistas do período entre-guerras, especialmente no período que se seguiu à crise de 1929. As correntes internacionais de comércio se encontravam em decadência nesse período. Havia uma tendência à elevação unilateral de tarifas, restrições quantitativas, proibições de importar, controle cambial e acordos bilaterais de compensação.

É diante desse cenário que se intensifica o debate em torno das relações centro-periferia e do papel do Estado diante das crises econômicas e da falta de perspectivas para os países pobres. Cria-se, a partir desse ambiente, as condições para o surgimento de instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL.

Sob a liderança de Raúl Prebisch e com a participação de intelectuais como Celso Furtado e Aníbal Pinto, a CEPAL surge como uma espécie de movimento de resistência ao pensamento hegemônico de natureza liberal. Com o intuito de elaborar uma teoria do desenvolvimento, ao mesmo tempo assessorando os governos de países da região e negociando junto aos órgãos internacionais, a CEPAL se apresenta como uma instituição capaz de produzir uma literatura respeitável, compondo um arcabouço teórico que passou a ser denominado de “pensamento cepalino”, tema a ser abordado no capítulo dois deste trabalho.

A reconstrução econômica do pós-guerra, principalmente a da Europa, teve no governo dos EUA um agente importante tanto no que se refere ao seu financiamento, como na difusão das idéias e práticas liberais. O protecionismo excessivo desenvolvido após a crise de 1929 foi um instrumento que provocou situações conflitantes entre governos e que contribuíram para o conflito bélico da Segunda Guerra.

¹³ Situação de mercado que contrasta com a concorrência perfeita, sendo esta considerada natural pelos economistas neoclássicos. A concorrência imperfeita corresponde à grande maioria das situações reais. Caracteriza-se principalmente pela possibilidade de os vendedores influenciarem a demanda e os preços por vários meios (diferenciação de produtos, publicidade, *dumping*, etc.).

Na promoção do comércio multilateral, os países que recebiam benefícios obrigavam-se a participar de ações com vistas à eliminação de discriminações comerciais. O artigo 7º da Carta do Atlântico,¹⁴ estabelecia que os EUA e a Grã-Bretanha, os dois países signatários, comprometiam-se, de acordo com as possibilidades, em eliminar todas as formas de discriminação no comércio internacional e a redução dos direitos alfandegários.

Segundo Almeida (1993), o objetivo dos EUA desde essa época era bastante claro, ficando evidenciada a preocupação do governo norte-americano com a Commonwealth¹⁵:

O objetivo dos EUA era, nesse momento (1942), o de suprimir desde o final da guerra, todos os sistemas preferenciais estabelecidos depois da grande depressão. Os norte-americanos temiam, sobretudo, os efeitos da "preferência imperial" entre a Grã-Bretanha e os países da Commonwealth, mas também uma reorganização da zona sterling¹⁶, no interior da qual a libra era a moeda internacional livremente conversível. Os produtos dos terceiros países eram, de fato, discriminados nos mercados da Commonwealth em benefício exclusivo dos produtos britânicos. (ALMEIDA, 1993, p. 33)

A preocupação norte-americana era explicável. A Grã-Bretanha, na década de 1920, principalmente, apesar de ter seguido em um sistema de livre-comércio, promoveu nos domínios do Império Britânico políticas protecionistas em diversos graus, de acordo com as estruturas das economias sob sua égide. A partir de 1931, em função da crise mundial, adotou medidas radicais em sua política comercial e monetária. Cada país pertencente à zona esterlina devia depreciar sua moeda na mesma proporção em que a libra havia se depreciado após o abandono do padrão ouro, e em seguida cada país deveria também manter uma taxa de câmbio estável

¹⁴ A Carta do Atlântico foi o acordo de ajuda mútua firmado entre os EUA e a Grã-Bretanha, em fevereiro de 1942.

¹⁵ Comunidade Britânica das Nações, formada pelos países que compõem o denominado Império Britânico, liderados pela Grã-Bretanha.

¹⁶ Zona sterling ou área da libra esterlina, que abrangia um grupo de países e territórios da Commonwealth, que vinculava suas moedas à libra esterlina e mantinha, escrituralmente, a maior parte de suas reservas cambiais no Banco da Inglaterra. Foi criada em 1931, quando a Grã-Bretanha abandonou o padrão-ouro. Antes da Segunda Guerra, faziam parte da zona sterling, além do Reino Unido, a Austrália, Dinamarca, Egito, Irlanda, Finlândia, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Suécia, Tailândia, União Sul-Africana, Palestina, Estônia, Letônia, Índia e Iraque.

entre sua moeda e a libra, além de manter um volume expressivo de reservas em libras em seu banco central.

Desde 1932 a Commonwealth adotou um regime preferencial entre seus domínios e a metrópole. Esse regime preferencial surgiu como resultado da Conferência de Ottawa, ocorrida nesse mesmo ano. Os acordos de Ottawa iniciaram uma nova etapa nas relações econômicas inter-imperiais:

A Grã-Bretanha ajustou acordos com todos os domínios (salvo Irlanda), assim como a Índia e a Rodésia Meridional. Tinham vigência por cinco anos, e foram prorrogados por outros cinco em 1937. As cinco regras que estabeleceram o Império Britânico eram as seguintes: primeiro: manutenção da entrada livre para todos os produtos do Império que naquela data se admitiam na Inglaterra livres de direitos; segundo: imposição de novos direitos sobre certas importações procedentes de países estrangeiros; terceiro: manutenção de certas preferências (isto é, não redução dos direitos vigentes sobre as importações estrangeiras); quarto: regulação quantitativa por quotas da importação de carnes; quinto: algumas outras medidas, que incluíam especialmente um acordo com o Canadá para restringir as importações de artigos cujos preços estivessem afetados por uma atuação de um estado estrangeiro. (FRIEDLAENDER y OSER, 1957, p. 527- 528)

Com as tarifas da Comunidade Britânica superiores para os estrangeiros, era natural que os EUA apresentassem uma postura firme em defesa do multilateralismo e contrária aos sistemas preferenciais. Mais que um ideal em defesa da liberdade individual e do livre cambismo, a defesa do liberalismo pelos norte-americanos explicava-se pela necessidade da implantação de uma ordem que lhes proporcionasse livre acesso aos mercados externos.

Na Conferência de Bretton Woods¹⁷ houve a concordância da maioria dos países participantes de que era preciso adotar mecanismos e regras com vistas à intensificação do comércio multilateral, desestimulando as práticas bilaterais que haviam se desenvolvido intensamente durante a Guerra. Em 1945, os EUA propõem a liberação do comércio com vistas à expansão das trocas internacionais. A

¹⁷ Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods, New Hampshire – EUA. Participaram do evento delegações de 45 países, que tinham como objetivo planejar a estabilização da economia mundial. Resultou dessa conferência a criação do FMI, BIRD e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

proposta sugere a liberação das restrições impostas pelos governos, pelas ententes e pelos cartéis privados.

Da mesma maneira que o liberalismo não desapareceu quando estavam em voga as práticas protecionistas, estas não sucumbiram de forma definitiva quando das investidas das propostas do multilateralismo por parte dos EUA. As décadas de 1950 e 1960 foram uma mostra de que o protecionismo estendia-se por várias partes do mundo, levando inclusive à regionalização e à formação de espaços econômicos preferenciais, principalmente na Europa e na América Latina.

Motivos de natureza econômica, mas principalmente de natureza político-ideológica, explicam esse processo em um momento em que os EUA condenavam as práticas protecionistas e ao mesmo tempo estimulavam a cooperação e a criação de áreas preferenciais.

As iniciativas integracionistas reformularam o cenário internacional e permitiram a inclusão de um novo campo teórico junto às teorias do comércio internacional: a integração econômica. Sob o ponto de vista dos defensores do liberalismo tratava-se de uma forma de se atingir o livre comércio total.

1.4 O processo histórico da integração econômica

A reconstrução econômica do pós-guerra constitui-se em um marco para as relações de cooperação internacional. Desde a assinatura da Carta do Atlântico, em 1942, pelos chefes de estado Franklin Delano Roosevelt e Winston Churchill, propondo o acesso de todos os povos às matérias-primas e ao comércio, a cooperação entre países constitui-se, ao menos no campo da retórica, em um dos temas mais em evidência nos fóruns internacionais.

Promover uma nova ordem econômica mundial. Esta foi a tônica da Conferência de Bretton Woods, organizada e realizada pelos EUA e que teve a participação de 45 países, inclusive a URSS. A estabilização da economia internacional e das moedas nacionais, prejudicadas pela guerra, foram os temas mais discutidos, havendo em torno disso a assinatura de acordos que tiveram validade para o conjunto das economias capitalistas lideradas pelos EUA. Resultou desses acordos a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), uma nova

instituição financeira que teria como objetivo a concessão de créditos de curto prazo para a superação de dificuldades temporárias tanto de países desenvolvidos como subdesenvolvidos.

Essa mesma Conferência deu origem ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), integrante da estrutura do Banco Mundial, órgão que teria a finalidade de realizar empréstimos de capital de longo prazo para os países necessitados ou subdesenvolvidos. Dessa forma, de acordo com Almeida (1993, p. 31), o sistema financeiro internacional, a partir de Bretton Woods, permitiu uma "transição relativamente tranqüila para uma economia internacional mais aberta e menos sujeita aos sobressaltos do período anterior". Segundo a proposição hegemônica à época (leia-se interesses norte-americanos), os pré-requisitos para a recuperação do comércio internacional estavam na redução de barreiras comerciais e na utilização de taxas de câmbio estáveis, tendo o dólar norte-americano como referência. Após uma fase de inúmeras negociações entre os governos dos países empenhados na concretização das novas regras internacionais¹⁸, inclusive na efetivação de acordos bilaterais que se estendiam a terceiros países, assinou-se em outubro de 1947 o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), contendo várias regras para o comércio internacional com a intenção de intensificá-lo em todos os níveis. E é justamente essa intensificação do comércio internacional que irá proporcionar, pelo menos do ponto de vista dos defensores do livre-comércio, o crescimento econômico durante os trinta anos do pós-guerra.

De novembro de 1947 a março de 1948 realizou-se em Havana uma conferência sobre "Comércio e Emprego", que tratou dos aspectos institucionais do sistema multilateral de comércio. Apesar de 53 países terem assinado a "Carta de Havana", que instituía a Organização Internacional do Comércio (OIC), houve pouco interesse em sua retificação, uma vez que eram muitas as exceções e ambigüidades nela contidas.

¹⁸ Além da Carta do Atlântico e da Conferência de Bretton Woods, ocorreram reuniões de negociações sucessivas. Entre 1945 e 1947 ocorreram várias reuniões sob a coordenação da ONU. Em Genebra, ainda em 1947, das várias reuniões realizadas, onde inúmeros acordos foram selados, houve a incorporação das várias negociações em um único acordo: o GATT. Inicialmente provisório, ele tornou-se efetivo a partir de 1948, passando a denominar-se, em 1993, de Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os países membros do GATT deveriam, portanto, seguir suas regras, que em síntese procuravam beneficiar as economias com a adoção geral, e não unilateral, do livre-comércio. Conforme relata Williamson (1989, p. 278), havia três regras básicas na política comercial proposta pelo GATT: “Não aumentar as tarifas; não impor restrições quantitativas (quotas); e assegurar a condição de ‘nação mais favorecida’ a todos os outros membros do GATT”.

Se nas regras impostas pelo GATT estava implícito que a expansão do comércio internacional levava certamente a um crescimento das economias envolvidas, obedecendo nitidamente a uma orientação do livre-cambismo, por outro lado havia opiniões divergentes sobre a influência do comércio internacional no crescimento econômico. Enquanto John Stuart Mill, Alfred Marshall, Jacob Viner e Haberler¹⁹ procuraram demonstrar os efeitos positivos do comércio exterior na ampliação e aperfeiçoamento dos processos de produção internos, por outro lado, alguns autores, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, não compartilharam dessa mesma idéia, pelo menos quando tal comércio era realizado por países subdesenvolvidos. Para H. W. Singer e Gunnar Myrdal²⁰, nos países subdesenvolvidos com setores orientados para exportação, há relativamente poucos efeitos positivos dessa atividade comercial para o restante da economia. Além de haver a possibilidade de repercussão negativa em setores produtivos internos, podem ser criadas ou reforçadas as sociedades duais²¹. Dentro dessa perspectiva, entende-se ainda que os fatores de crescimento mais importantes, tal como o nível de investimento, possuem características internas, ou seja, a expansão da produção interna leva à expansão das exportações. Neste caso, o crescimento econômico leva à expansão do comércio internacional e não o oposto.

Segundo dados apresentados por Heller (1978), houve após a Segunda Guerra Mundial uma reviravolta no padrão histórico. O comércio mundial teve um incremento de 523% em um período de 22 anos (U\$ 53 bilhões em 1948 para U\$

¹⁹ Os autores mencionados, economistas neoclássicos, são citados por Meerhaeghe (1976, p. 125).

²⁰ Igualmente, os autores mencionados são citados por Meerhaeghe (op. cit., p.125). As contribuições de Gunnar Myrdal serão abordadas oportunamente neste trabalho.

²¹ Sociedades em que se verifica, ao mesmo tempo, a existência de segmentos altamente produtivos e com renda elevada e segmentos onde ainda prevalece a economia de subsistência ou de baixa produção e produtividade, condenando parcela da população a um baixo nível de renda.

279 bilhões em 1970). Nesse caso, o comércio internacional global cresceu a uma taxa muito mais rápida do que as rendas nacionais.

Instituições como o FMI, BIRD e GATT, além da adoção do Plano Marshall²², tornam-se no pós-guerra em importantes inovações não só no campo econômico, mas também no campo político, uma vez que há por parte do governo norte-americano o interesse principal em utilizar-se de instrumentos eficientes no combate ao comunismo.

A implementação do Plano Marshall impôs algumas condições aos países europeus. Entre eles estava o estabelecimento de um programa comum de reconstrução, organizado pelo Comitê de Cooperação Econômica Européia. Conforme relata Almeida (1993), desse comitê surgiram estudos sobre o problema da união alfandegária, onde o primeiro relatório era essencialmente pessimista:

Uma união aduaneira não poderia ser a panacéia para os males atuais da Europa e não seria razoável tentar fazê-la cumprir esse papel. Um estudo mais aprofundado mostraria talvez que ela poderia trazer uma contribuição efetiva à prosperidade futura da Europa, mas é preciso considerar que os ajustes iniciais acarretariam, no período imediato, sacrifícios consideráveis para as nações, as indústrias e os indivíduos, sacrifícios que teriam de ser aceitos de maneira resoluta. (ALMEIDA, 1993, p. 56)

A questão que se colocava sobre a formação de uma união aduaneira na Europa, ao mesmo tempo em que os EUA lideravam o movimento em favor do livre-comércio, era a de que havia dois movimentos que podiam ser chamados de contraditórios. O que se pode afirmar é que o movimento europeu rumo a uma integração não teria ocorrido da forma como ocorreu se os EUA tivessem sido contrários a ele, embora, naturalmente, tal movimento não tenha sido uma escolha feita pelos norte-americanos.

Para Krasner (1992), a partir do momento em que os EUA perceberam que a aliança do tempo da guerra havia sido desfeita, o seu objetivo maior passou a ser o enfraquecimento da URSS. Iniciava-se assim a chamada Guerra Fria. Para isso, era

²² O Plano Marshall foi um programa de recuperação européia lançado em 1947 pelo então secretário de Estado norte-americano George C. Marshall, com o objetivo de reconstruir, com o auxílio financeiro dos EUA, a economia européia no pós-guerra.

necessário fortalecer o bloco capitalista, através de um crescimento econômico europeu e japonês. Tal estratégia não chegava a ser considerada uma ameaça ao poderio norte-americano, pois o fortalecimento dos aliados capitalistas era visto como um fator essencial à ameaça comunista.

O Plano Marshall procurou estimular os investimentos produtivos na Europa e contribuir para a cooperação européia. O governo norte-americano não se opôs à imposição de tarifas e de quotas pelos países europeus, inclusive forneceu recursos para a constituição da União Européia de Pagamentos (UEP)²³, iniciativas que sem dúvida viriam a criar obstáculos ao comércio dos EUA.

Diante do insucesso em instituir a conversibilidade da libra, em 1946, o que se viu foi os EUA estimulando a adoção de políticas monetárias na Europa que de certa forma discriminavam o dólar norte-americano. Não estava em jogo para os formuladores das políticas norte-americanas a posição dos EUA em relação a outros países ocidentais, mas sim o fortalecimento do bloco ocidental para se opor ao bloco soviético.

De acordo com Krasner (1992), o objetivo fundamental dos EUA era:

Deter e, finalmente, anular o comunismo. O regime comunista da União Soviética não era visto só como ameaça à segurança da Europa Ocidental, mas também como ameaça ideológica ao cerne mesmo das crenças norte-americanas, que se alicerça no individualismo lockeano: o sistema político que reflete esse compromisso é a democracia; o sistema econômico é o capitalismo. O comunismo, em sua manifestação stalinista do pós-guerra, representava a antítese tanto da democracia quanto do capitalismo. (KRASNER, 1992, p. 64)

Diante disso, para os EUA a integração européia seria apenas um passo a mais para atingir-se um estágio mais avançado da economia internacional, mais integrada e aberta, promovendo a prosperidade econômica e a estabilidade política do ocidente. O impulso para uma abertura multilateral tornava-se mais importante

²³ A União Européia de Pagamentos (UEP) foi uma instituição ou sistema que funcionou no período de 1950/58, subordinada à Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), esta criada em 1948 e substituída pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1961. O objetivo da UEP era estimular o comércio multilateral entre os países-membros que estavam em fase de reconstrução no pós-guerra. Permitia que os pagamentos entre os países-membros se fizessem por um serviço de créditos automáticos.

que qualquer formação de bloco regional. Paralelamente a isso, haveria o fortalecimento do pólo norte-americano contra o comunismo representado pelo bloco soviético.

A integração regional da Europa tornava-se assim uma estratégia da Guerra Fria. A Europa foi escolhida para desempenhar esse papel em função de seu grande mercado potencial. O mesmo não ocorreu em outras regiões - Ásia, América Latina - porque para elas estava destinado um papel diferenciado. Para assegurar condições favoráveis de desenvolvimento das regiões do Terceiro Mundo, inclusive no plano do comércio internacional, estava previsto o desenvolvimento de projetos nacionais importantes. Para a efetivação das políticas públicas de cunho liberal, através dos referidos projetos de desenvolvimento, os EUA apoiaram decisivamente a edificação de uma infra-estrutura institucional, da qual faziam parte o FMI, o Banco Mundial e o GATT, que, embora tivessem atribuições mais amplas em nível internacional, contribuíram para a efetivação do projeto liberal.

Com a criação da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, com a participação de 16 países europeus e que viria a se transformar em 1961 na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁴, os EUA deram um importante passo em defesa de seus propósitos rumo ao combate ao comunismo, tendo como instrumento a difusão do multilateralismo.

A reação socialista projetou-se através da criação do Conselho Econômico para a Assistência Mútua (COMECON), em 1949, constituído com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e estabelecer uma divisão de trabalho mais racional entre os países-membros²⁵. Embora com um caráter primitivo de comércio durante vários anos, o COMECON passou por uma fase de expansão em seu comércio a partir de 1953, sob o comando do chefe de Estado da URSS, Nikita Khrushchev. A preocupação do governo soviético com o fortalecimento do bloco socialista foi estimulada pela formação de blocos rivais, como a Comunidade

²⁴ A OECE foi criada para definir a distribuição entre os países-membros da ajuda recebida através do Plano Marshall. Era composta por Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Turquia. Com a OECE juntaram-se a esses países os EUA, Canadá, Espanha, Japão, Austrália e Nova Zelândia.

²⁵ Composto por URSS, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia e em seguida acrescido por Albânia, Alemanha Oriental, Mongólia, Cuba, Vietnam e Iugoslávia.

Econômica Européia (CEE), oficializada em 1957, e a Associação Européia de Livre Comércio (EFTA), em 1960, além do temor de que alguns países socialistas viessem a intensificar o seu comércio com o ocidente.

O ponto de partida para o surgimento da CEE ocorre em 1948, através da criação da união aduaneira entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, o BENELUX, que propunha a não discriminação entre produtores e produtos dos países-membros e a adoção de uma política econômica e social coordenada. A instituição de uma tarifa externa comum e de uma política comercial e cambial comum foram outros instrumentos utilizados.

Com o relativo sucesso obtido pelo BENELUX, essa experiência acabou por servir de modelo para outras tentativas integracionistas, como a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, composta inicialmente por França e Alemanha e posteriormente pela Itália e os países do BENELUX. Tanto na CECA como mais tarde na CEE foram instituídas entidades comuns ou supranacionais, algo que não ocorria no BENELUX, que tinha suas decisões tomadas através de conferências ministradas entre os governos dos três países. Houve nesse movimento de integração a formação de um novo cenário político que iria influenciar outras regiões a realizarem experiências similares, como foi o caso da América Latina.

Em 25 de março de 1957 foi instituída a CEE, através do Tratado de Roma. Um segundo tratado com o mesmo nome e na mesma data deu origem à Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM). A CEE iniciou o seu processo de integração com a participação de seis membros: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Posteriormente ingressaram outros três países, Dinamarca, Reino Unido e Irlanda,²⁶ em 1973. Outros 18 países ingressaram ao longo dos anos, compondo atualmente um bloco de 27 países.

A principal argumentação em favor da formação de espaços econômicos entre países é de que ocorre aí a ampliação de mercados e uma maior eficiência das funções de produção em virtude da maior concorrência proporcionada pela queda das barreiras alfandegárias. A incorporação do progresso técnico e a

²⁶ Embora faça parte do Reino Unido, a Irlanda é usualmente citada em separado em vasta literatura sobre o assunto, como o terceiro país a ingressar na então Comunidade Econômica Européia, em 1973, além do próprio Reino Unido e da Dinamarca.

conseqüente redução de custos, a elevação dos salários reais e a elevação dos padrões de bem-estar são também objetivos visualizados nos processos de integração.

Para Aragão (1993), a concretização desses objetivos ocorre se forem estabelecidas as seguintes condições:

Dentro de um horizonte de tempo pré-estabelecido, sejam eliminados, no interior do espaço plurinacional integrado, as discriminações que afetam a produção e a circulação de bens e serviços assim como o movimento de fatores originários de ou destinados a quaisquer dos países-membros. (ARAGÃO, 1993, p. 16)

Esse espaço econômico integrado, fundamentado na existência da divisão do trabalho - especialização e certas vantagens comparativas - deve permitir condições iguais de competição entre os produtores dos países membros. As disparidades regionais, na medida do possível, devem ser eliminadas, pois a sua existência compromete a consolidação do mercado integrado.

As disparidades regionais se constituíram em uma das preocupações da CEE desde a sua fundação. No texto do Tratado de Roma já há indicações de que os países-membros concordavam em “reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso através da redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas” (apud CROCCO; BORGES, 2005, p. 1).

Para a materialização dessa intenção, a CEE criou em 1958 o Fundo Setorial Europeu e o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), procurando, através deles, promover o desenvolvimento de setores estratégicos dos países envolvidos. No entanto, foi apenas a partir de 1975 que a questão regional na Europa passou a ter um destaque maior. Tal fato ocorreu com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que passou a ter a função de distribuir uma parcela das contribuições dos países-membros às regiões mais necessitadas. Essa atitude da CEE transformou-se efetivamente em um importante instrumento de combate às disparidades regionais.

O processo de unificação dos mercados dos países europeus se opôs, em muitos casos, às políticas de desenvolvimento regional, pois essa unificação expôs as fragilidades e as desvantagens de várias regiões, principalmente relacionadas ao seu poder de competitividade dentro da área integrada. Nesse cenário, intensificou-se a concentração da produção e da renda, apesar do pleno funcionamento do FEDER. O Ato Único Europeu, de 1986, e a reforma dos fundos estruturais, em 1988, mostraram mais uma vez a preocupação da CEE com os efeitos das disparidades regionais, destinando expressivos recursos orçamentários para políticas de enfrentamento ao problema.

Entretanto, somente em 1993, com a entrada em vigor do Tratado da União Européia (UE), foi aprovada a criação do Fundo de Coesão, que tinha a finalidade de fomentar inicialmente projetos nas áreas de meio ambiente e transportes nos países com regiões carentes. A coesão social e econômica, ou seja, a implantação de políticas regionais, é para as autoridades da agora União Européia um objetivo tão importante quanto a União Econômica Monetária.

Na análise de Galvão (2003), ao invés de utilizar-se de estratégias baseadas em transferências diretas das regiões mais ricas para as pobres, a CEE, desde o princípio, entendeu que as disparidades deveriam ser superadas por meio da criação de condições adequadas para o aprimoramento da situação socioeconômica das regiões carentes.

A política regional emerge, nesse sentido, como instrumento voltado para contrariar as tendências normais da sociedade capitalista, operando para evitar que vastos recursos permaneçam ociosos e camadas expressivas da população fiquem marginalizadas integralmente dos benefícios gerados no sistema. Não que seja anti-capitalista em si; muito ao contrário. A política de desenvolvimento regional atua justamente no sentido de inverter tendências auto-destrutivas que o livre jogo das forças do mercado termina por colocar em marcha, ampliando as chances de reprodução e minorando as possibilidades de crises do sistema. (GALVÃO, 2003, p. 80)

Com esse pensamento, as autoridades européias entenderam que o combate às desigualdades regionais teria que levar em conta, principalmente, a necessidade

de se melhorar gradativamente a capacidade das regiões menos desenvolvidas de participar do jogo competitivo. O maior desafio, segundo o autor, é encontrar formas de estímulo para o uso das potencialidades de desenvolvimento existentes nessas regiões.

Ao mesmo tempo em que essa temática estava em discussão na Europa, também na América Latina os debates ocorreram no sentido de encontrar alternativas para a promoção do desenvolvimento regional. Entrava em cena e ocupando um lugar central nesse cenário a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), assunto do próximo capítulo.

2. A CEPAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios. Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo.

Celso Furtado. Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 1961.

2.1 Introdução

Os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial apresentaram a marca de uma conjuntura extremamente complexa, em que alguns acontecimentos expressivos exigiram um amplo estudo sobre os rumos do debate econômico que se estabelecia naquele momento. Nesse período construiu-se um processo que gerou uma importante discussão sobre questões de natureza econômica, notadamente as relacionadas às políticas econômicas implementadas nos países em desenvolvimento.

O ponto central do debate alertava para as conseqüências geradas pelo livre-comércio nos países em desenvolvimento. Para Haffner (2007), o posicionamento dos países industrializados em relação à cooperação econômica indicava para a necessidade de um posicionamento por parte dos países em vias de desenvolvimento, principalmente sob a forma de iniciativas em termos de planejamento econômico e a adoção de políticas protecionistas, vistas como requisitos indispensáveis para promover a industrialização, modificando assim o cenário histórico marcado pelas assimetrias nas relações entre estes países e os já industrializados. Para que essa industrialização ocorresse era necessário modificar

as estruturas vigentes, reduzindo assim a dependência externa destes países, o que se constituiu no grande argumento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para atingir o tão almejado desenvolvimento.

O pensamento econômico da CEPAL, também denominado por alguns autores de teoria do subdesenvolvimento, surgiu em um momento em que estava em processo o nascimento de regimes democráticos em algumas regiões pós 1945, além da ampliação das demandas sociais nos países em desenvolvimento. Esse novo cenário provocou a queda de alguns regimes ditatoriais, bem como o início de um processo de encolhimento de regimes coloniais até então plenamente consolidados.

Especificamente no caso da América Latina, observa-se que este subcontinente, até o fim da Segunda Guerra, era composto por países que, desde o período colonial, mantinham suas relações comerciais com os países mais avançados através de uns poucos produtos de exportação, tais como os minérios, o café, a carne, etc. Em função disso, esses países caracterizavam-se, do ponto de vista do comércio exterior, como economias de monoculturas, cuja pauta de exportação fundamentava-se em um ou alguns poucos produtos primários.

Tal situação, segundo Figueiredo (1990, p. 139), é uma herança dos tempos coloniais, pois “[...] se refletia inclusive na estrutura da malha viária desses diferentes países, na qual as estradas de ferro estavam direcionadas desde o interior até os principais portos de exportação dos produtos de baixo teor de processamento [...]”. Foi na análise de situações como essa que Celso Furtado cunhou a expressão “modelo primário-exportador”, que se consagrou na literatura econômica. Entretanto, Figueiredo (1990) esclarece:

Cabe, no entanto, uma ressalva: é praxe, nas referências à periodização da história econômica da América Latina, utilizar a expressão anteriormente utilizada – “modelo primário-exportador” – para abranger toda uma época que termina por nítida ruptura aí por volta de 1930. Ou seja, a “grande crise do sistema capitalista”, que eclodiu naquela famosa “quinta feira negra” de 1929 em Wall-Street, repercutiu de maneira tão intensa na periferia latino-americana que revolucionou inteiramente as bases sobre as quais se assentava o tranqüilo “modelo primário-exportador” – bem entendida a tranqüilidade como prerrogativa daquelas camadas sociais que

possuíam em suas mãos as rédeas do modelo. (FIGUEIREDO, 1990, p. 139)

Diante desse contexto, no final da década de 1940, os principais problemas econômicos da América Latina eram definidos pela CEPAL como “o ressurgimento do endividamento externo, as dificuldades de manter o crescimento econômico, a queda dos preços das exportações frente aos preços das importações relativamente constantes e o aumento da população” (HAFFNER, 2007, p.2). Com essas dificuldades exigindo providências e as demandas sociais se ampliando, fazia-se necessário buscar alternativas com vistas a combater os problemas e promover o desenvolvimento.

2.2 A construção do referencial teórico

Os estudos cepalinos procuraram examinar, partindo de uma perspectiva histórica, a situação dos países latino-americanos e concluíram que as mudanças necessárias à industrialização exigiam modificações importantes nas estruturas produtivas das economias em vias de desenvolvimento e que enfrentar esse desafio era inevitável. Admitia-se, portanto, que tanto as técnicas modernas incorporadas na produção, como os benefícios proporcionados pelo aumento da produtividade deveriam ser absorvidos pela economia regional, visto que era notório que até aquele momento o processo se movia em sentido contrário, evidenciando-se uma estrutura atrasada em relação às economias já industrializadas. Da forma como estava, os resultados do esforço empreendido na produção eram enviados ao exterior, de maneira que não se conseguia manter dentro do país os benefícios proporcionados pela produção local.

Nesse sentido, as mudanças a serem levadas em curso na América Latina permitiriam, segundo a CEPAL, o alcance de importantes progressos econômicos, tais como a criação de infraestrutura, a expansão de um parque industrial, a distribuição de renda e o aumento do emprego, considerando, dessa forma, que tais medidas teriam como objetivo a melhoria das condições de vida da população.

A CEPAL foi criada em novembro de 1947 durante a Assembléia Geral da ONU, definindo na mesma ocasião a instalação de sua sede em Santiago do Chile.

Em 1948, quando da instalação da CEPAL, era notória a insatisfação dos governos dos países latino-americanos por estes terem sido excluídos do Plano Marshall. O ambiente que se estabeleceu a partir da criação da CEPAL, descrito por Nery (2004), mostra com clareza a expectativa gerada naquele momento:

Havia crescente necessidade de analisar a periferia a partir de sua própria ótica, buscando uma formulação teórica capaz de interpretar e transformar sua realidade, o que fez com que muitos intelectuais latino-americanos realizassem um movimento de “descolonização” das ciências sociais. Assim, a CEPAL daria origem à primeira escola de pensamento latino-americano de influência mundial. (NERY, 2004, p.23)

Adotando como base o método histórico-estrutural²⁷ e a teoria do subdesenvolvimento periférico, a CEPAL concebeu uma análise sobre as características específicas da realidade socioeconômica dos países subdesenvolvidos, ao mesmo tempo em que propôs a elaboração de políticas com vistas a superar o atraso econômico por meio da industrialização. Por que o método histórico-estrutural? Esse é o questionamento feito por Bielschowsky (2009) ao procurar interpretar os estudos feitos por Maria da Conceição Tavares à luz das teses cepalinas:

Por que o método histórico-estrutural? Porque contém uma teorização sobre os movimentos de médio e longo prazos das economias periféricas latino-americanas, entendidos como movimentos peculiares processados sobre estruturas produtivas, financeiras, institucionais e sociais relativamente subdesenvolvidas. E porque é adequado à personalidade intelectual de Conceição, de livre pensadora, já que, apesar de conter essa teoria – a teoria estruturalista das condições de desenvolvimento da nossa periferia – é um método que abre espaço para o “indutivo”, que lhe permite acomodar e organizar, com grande flexibilidade, as intuições que sua mente rebelde, irrequieta e criativa exige. (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 2)

²⁷ Cf. HERÉDIA et al (2004, p. 5), o método histórico-estrutural “entende sociedade como estrutura constituída a partir de sua formação política, econômica e social, marcada pela sua história e pelas condições materiais que a constituíram. O método histórico estrutural capta o movimento existente entre as relações sociais, as contradições presentes no objeto, a partir de sua totalidade e as implicações nas estruturas. A abordagem analisa de forma crítica os objetos observados na realidade”.

Em entrevista concedida aos autores da obra *Conversas com economistas brasileiros*²⁸, Maria da Conceição Tavares ilustra de maneira convincente a utilização do método histórico-estrutural:

[...] o método que utilizo é sempre histórico-estrutural. Eu e todos os demais, os mais velhos que fizeram alguma coisa de relevante, neles incluído Delfim Netto. Ninguém ficou imune a um Furtado, a um Caio Prado, a um Rangel, a um Gilberto Freire. Ninguém ficou imune aos grandes pensadores brasileiros, e todos são histórico-estruturalistas, todos. (BIDERMAN; COZAC; REGO, 1997, p. 138)

Ao utilizar-se, portanto, do método histórico-estrutural, a CEPAL denuncia a assimetria nas relações econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, amparada em um histórico em que se constatou uma deterioração dos termos de troca. Por conta dessa denúncia, entre outras análises, as propostas de caráter reformista da CEPAL “[...] encontrariam a resistência de setores conservadores das elites latino-americanas e de alguns membros da comunidade internacional [...]”. (NERY, 2004, p.20)

As críticas recebidas pela teoria neoclássica, principalmente a partir da “revolução keynesiana” na década de 1930, pavimentou o caminho para a economia do desenvolvimento enquanto formulação teórica nos anos 1950. Diante da hegemonia do pensamento neoclássico e keynesiano, entendia-se que as propostas para a promoção do crescimento econômico em qualquer região do planeta estavam todas elas dentro desse espectro teórico.

Albert Hirschman (apud NERY, 2004, p. 21) ao aprofundar seus estudos sobre as correntes teóricas surgidas nas décadas de 1940 e 1950, criou uma tipologia das teorias do desenvolvimento fundamentadas na aceitação ou rejeição de dois postulados básicos no campo da ciência econômica. O primeiro é a monoeconomia, que considerava a teoria econômica como universal e não haveria motivos para considerar a realidade dos países em desenvolvimento como um caso especial. O segundo trata do princípio da reciprocidade de vantagens, em que tanto

²⁸ BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis F.; REGO, José M. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1997.

os países desenvolvidos como os subdesenvolvidos são beneficiados nas relações econômicas que realizam.

Ocorre que identificadas as diferenças significativas entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, alguns dos conceitos e pressupostos dessas teorias hegemônicas acabavam por se tornar de difícil aplicabilidade e com nenhum poder explicativo da realidade existente nas regiões periféricas. Traduzindo essas diferenças, Nery (2004) mostra que economias com estruturas muito diferentes não poderiam ter um mesmo tratamento no que se refere às políticas a serem adotadas.

Na maioria dos países do Terceiro Mundo parcela considerável da população vivia no meio rural, as instituições financeiras quase não existiam, a infraestrutura era precária e os sistemas de saúde e educação eram insuficientes para atender a maior parte das pessoas, como se podia depreender do alto grau de analfabetismo. Devido a essa realidade tão diferente era de se esperar que os mercados de capital e de trabalho, da mesma forma que o mecanismo de preço, operassem de maneira bem distinta no Sul agrário e no Norte industrializado. (NERY, 2004, p.21)

Diante de interpretações como essa, era inevitável o questionamento sobre a utilidade das teorias hegemônicas na tentativa de explicar as causas e a manutenção do subdesenvolvimento, sugerindo a necessidade de propostas com condições de promover a redução do atraso sócioeconômico das regiões menos desenvolvidas.

A incongruência entre as teorias existentes e a realidade das nações subdesenvolvidas tornava indispensável a construção de um referencial teórico com condições de ser aplicado a essa realidade diferente daquela encontrada nos países desenvolvidos. Uma teoria capaz de interpretar as características diferenciadas dos países periféricos e estabelecer políticas distintas daquelas que vinham sendo colocadas em prática.

Há que se considerar que se vivia uma época em que as economias de mercado estavam sendo vistas com muita desconfiança quanto a sua estabilidade monetária e também quanto à geração de empregos. Sob esse argumento, a idéia da inserção do planejamento era vista como a maneira mais racional de se impedir o surgimento de novas crises e minimizar o impacto das instabilidades do mercado

junto à sociedade²⁹. Foi nesse sentido que o planejamento passou a ser visto em todo o mundo, tanto junto aos governos nacionais, regionais e locais, talvez como a única solução para combater a instabilidade vigente na econômica mundial naquele período.

A partir da Grande Depressão os países latino-americanos passaram a adotar políticas protecionistas, por meio de uma maior intervenção do Estado na economia, e estas seriam ampliadas ao longo da Segunda Guerra Mundial, promovendo dessa forma um processo de industrialização expressivo para a época. Ao final do conflito já era notória a predominância da ideologia industrializante na América Latina, identificada ainda pelo crescimento dos centros urbanos.

Foi neste cenário que cresceu a convicção entre os países latino-americanos de que o receituário econômico considerado de aplicação universal correspondia, isto sim, às necessidades e à realidade das economias avançadas e que, portanto, não possuíam a mesma capacidade para enfrentar os problemas dos países periféricos.

Nesse sentido, as propostas da CEPAL passaram a ocupar um espaço importante nos debates na região, reduzindo significativamente a distância entre a história econômica e social da América Latina e a insuficiente formulação teórica existente até então. A perspectiva gerada era a de que diante da quase nenhuma aplicabilidade da teoria econômica hegemônica, havia um campo imenso para a disseminação das idéias da CEPAL, que propunham, em síntese, a adoção de políticas industriais coordenadas pela ação do Estado como solução para a superação do subdesenvolvimento.

Foi a partir de estudos realizados sobre a economia de países latino-americanos, a partir de 1948, que se iniciou a elaboração de um conjunto de informações do subcontinente e as suas relações com o chamado mundo industrializado. Apesar de ainda não captar naquele momento as especificidades da estrutura econômica de cada país, até porque havia uma grande dificuldade na obtenção de informações confiáveis sobre o subcontinente, os estudos da CEPAL

²⁹ Entre as diversas experiências de planejamento governamental com resultados díspares, tiveram destaque pelo ineditismo os Planos Quinquenais implementados na URSS por Josef Stálin. Ao abandonar a Nova Política Econômica (NEP) colocada em prática por Lênin, o governo de Stálin lançou mão da planificação da economia, priorizando o incentivo à indústria pesada e à coletivização da agricultura, estabelecendo metas de produção.

possibilitaram a construção de um arcabouço teórico coerente sobre a América Latina.

Esses estudos foram realizados em num contexto histórico em que se exigiam respostas concretas aos problemas estruturais existentes. Na interpretação de Nery (2004), a teoria da CEPAL constitui-se em um pensamento heterodoxo e original, influenciado por matrizes distintas, como as teorias econômicas clássica, neoclássica e keynesiana, além de absorver fundamentos das economias planificadas. Um aspecto original dessa escola é o fato de que ela não se limitou ao campo teórico.

Após traçar a radiografia do continente latino-americano, a CEPAL iria se esforçar para transformar suas idéias em propostas políticas que viabilizassem a industrialização da região. Seu pensamento gerou ideologias que motivaram a ação, demonstrando a estreita relação entre a teoria e a práxis. (NERY, 2004, p. 50)

Essa radiografia da América Latina mostrou a existência de estruturas econômicas pouco diversificadas e com baixos índices de produtividade. Embora tal constatação não se constituísse exatamente em uma novidade, visto tratar-se de economias subdesenvolvidas e com pouca capacidade de agregação de valor em seus processos de produção, a CEPAL exerceu um papel de questionadora de uma realidade que não permitia perspectivas satisfatórias no que se refere ao alcance de um estágio de menor dependência em relação aos países industrializados.

Partindo de uma perspectiva histórica, a CEPAL passou a defender a idéia de que as transformações necessárias para a instalação de um complexo industrial no subcontinente só seriam possíveis se houvesse mudanças profundas em suas estruturas produtivas. Somente essas mudanças poderiam criar as condições adequadas para a absorção de técnicas produtivas que gerassem aumento de produtividade e os benefícios inerentes.

Nessa mesma linha de raciocínio, Colistete (2001) identifica na teoria cepalina um núcleo básico a partir de duas proposições consideradas essenciais:

- 1- as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-

exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziram ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico, pelo menos desde a Revolução Industrial britânica;

2- o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados. (COLISTETE, 2001, p. 23)

Esse diagnóstico é uma espécie de marca registrada da argumentação cepalina, visto que apresenta elementos relevantes de sua análise sobre as relações centro-periferia. Ele aponta para a reprodução da condição periférica e para a deterioração dos termos de troca com os países industrializados. As teses que propunham a industrialização com o apoio decisivo do Estado compuseram um conjunto de teorias e de políticas econômicas que passa a ser denominado de “desenvolvimentismo cepalino”, ou seja, uma forma sistemática de combate ao subdesenvolvimento latino-americano.

Os efeitos dinâmicos da especialização em uma economia periférica seriam limitados, uma vez que somente por meio da industrialização seria possível criar um círculo virtuoso de crescimento das variáveis econômicas. A diversificação industrial, portanto, se apresenta como o principal elemento para reverter os efeitos negativos da especialização primário-exportadora nos países latino-americanos. A pergunta que se faz, seguindo o raciocínio de Colistete (2001, p. 24), é se “o simples crescimento extensivo da indústria seria suficiente ou seria necessária a

diversificação industrial em setores de produção específicos, intensivos em capital e tecnologia, por exemplo?”

Afirma ainda o autor que a partir dos textos da CEPAL dos anos 1950 pode-se observar certa ambigüidade na resposta a essa questão. Há estudos que afirmam ser possível que a expansão industrial produza resultados positivos por meio da elevação da produtividade e da renda, justificadas pela utilização de métodos mais eficientes de produção nas atividades industriais. Por essa ótica, a condição periférica poderia ser superada à medida que ocorresse a ampliação da diversificação industrial e a redução gradativa daquela especialização produtiva que não contribui para uma maior qualificação do processo.

No entanto, é possível identificar também uma interpretação diferente em alguns autores cepalinos, que entendem que apenas alguns setores industriais – principalmente as indústrias de bens de capital, têm a capacidade de proporcionar os benefícios da difusão das técnicas modernas. Ao se considerar que a expansão das indústrias de bens de capital nos países centrais está relacionada com as inovações técnicas empreendidas e que estas teriam um efeito positivo sobre a produtividade, deve-se levar em conta que a mola propulsora para a geração e difusão do progresso técnico seria em menor grau a indústria em geral e de forma mais significativa a da indústria de bens de capital, tornando-se o desenvolvimento desta uma condição fundamental para transpor a condição periférica.

Quanto à situação detectada pela CEPAL de que são desiguais os ritmos entre o centro e a periferia na incorporação de progresso técnico e que tal fenômeno provoca a deterioração dos termos de troca, mais uma vez tal argumento sugere algumas considerações. Parte-se quase sempre da hipótese de que os produtos primários destinados à exportação pouco ou quase nada incorporam de valor agregado ao longo de seu processo produtivo, além de serem considerados restritos os efeitos de encadeamento das suas atividades exportadoras sobre outros setores da economia.

Apesar dos estudos da CEPAL usualmente atribuírem características comuns a praticamente todos os produtos primários, aqueles destinados à exportação na América Latina variaram enormemente entre países e regiões, com efeitos potencialmente diferentes sobre as economias do subcontinente. Embora sejam

identificadas situações como estas, deve-se ressaltar que as teses cepalinas assumiram como hipótese-chave a grande dificuldade do aumento na agregação de valor e de encadeamentos dinâmicos na produção primário-exportadora.

Essa generalização dos estudos da CEPAL não leva em conta experiências históricas importantes, como as citadas por Colistete (2001, p. 25) onde em países como a Noruega, Dinamarca e Finlândia “a produção primário-exportadora esteve associada a inovações técnicas, aumento de valor agregado, difusão tecnológica, efeitos dinâmicos sobre a indústria e elevação no nível de renda da economia como um todo”. Observa-se, portanto, que o desenvolvimento dos setores primários nos países nórdicos opõe-se diretamente à generalização apresentada pela teoria cepalina.

Ainda que haja questionamentos e contestações em relação às possíveis generalizações das teses da CEPAL, é inquestionável a influência dessa escola nos debates sobre os rumos que deveriam ser seguidos na América Latina. É nesse sentido que Bielschowsky (2000, v. 1, p. 25) afirma que “os anos 1950 foram para a CEPAL os de auge da criatividade e da capacidade de ousar e influenciar”.

Conclusão semelhante é apresentada por Nery (2004, p. 50), ao afirmar que “não há dúvida que a primeira década de trabalho da CEPAL, entre 1948 e 1959, foi a mais efervescente de sua história, pois significou o nascimento da primeira escola de pensamento não só da América Latina, como de todo o Terceiro Mundo”.

Entre algumas outras proposições, a CEPAL passou a defender a idéia da integração regional como um instrumento de auxílio ao projeto de industrialização da América Latina. A formação de blocos econômicos ainda era um tema pouco estudado e sem embasamento teórico aprofundado, apesar de que na época estava em fase de instalação a CEE e também estava em vigor desde 1949 o COMECON, bloco de países socialistas liderados pela URSS. Ainda ao final da década de 1950 foi apresentada a proposta da formação de mercados comuns latino-americanos, como a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)³⁰. O embasamento para essa proposta era a

³⁰ A ALALC, criada em fevereiro de 1960 pelo Tratado de Montevideu, foi uma organização internacional que estabelecia uma área de livre-comércio com vistas à formação de um mercado comum latino-americano. Foi extinta em 31 de dezembro de 1980, sendo substituída por outra organização denominada de Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. Também em

constatação da limitação dos mercados internos, que só poderia ser superada com o aumento dos investimentos. Em havendo uma integração regional criava-se a possibilidade do aumento das exportações e da eficiência na produção industrial. Por outro viés, havia a conscientização de que por meio dos blocos econômicos, o poder de negociação dos países latino-americanos seria maior junto aos países industrializados e aos organismos internacionais.

2.3 Subdesenvolvimento e o método histórico-estrutural

É a partir da atuação da CEPAL que a questão do subdesenvolvimento será tratada como uma realidade histórica que necessita de uma teorização própria. Nessa busca em se criar um corpo analítico próprio – o histórico-estrutural, a CEPAL torna-se uma importante referência intelectual da América Latina.

É nesse sentido que Nery (2004, p. 26) justifica que o resultado dessa teorização é “fruto da interação do método histórico e indutivo com a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano”. Complementando, Bielschowsky (apud Nery, p. 26) afirma que “[...] é nesta fusão que reside a força de atração e a riqueza do pensamento cepalino”.

Um dos aspectos mais importantes a se considerar com a difusão das teses da CEPAL, segundo ainda o mesmo autor, é o fato de que o método histórico-estrutural vai se opor às teorias que procuram demonstrar que o desenvolvimento é composto de etapas a serem superadas³¹ fundamentadas no princípio de que o desenvolvimento econômico é o resultado de uma seqüência de fases necessárias pelas quais os países inevitavelmente devem passar.

Dentro dessa perspectiva, teve grande repercussão a obra de Walt Rostow, que apresentava cinco estágios na evolução das economias capitalistas. Segundo esse autor, os países subdesenvolvidos partiam de uma fase tradicional e deveriam seguir o caminho percorrido pelos países capitalistas desenvolvidos se quisessem

1960 foi criado o MCCA, através do Tratado para a Integração Econômica da América Central, composto por Costa Rica, El Salvador, Honduras e Nicarágua.

³¹ Cf. NERY (2004, p. 26), as teorias etapistas e ahistóricas são mencionadas ao se referir a Walt Rostow e sua obra, *Etapas do desenvolvimento econômico*, publicada inicialmente em 1960, de grande repercussão na literatura econômica e nos debates sobre crescimento e desenvolvimento econômico.

atingir maior grau de desenvolvimento. A tese de Rostow transformou-se, no início dos anos 1960, em uma síntese do projeto norte-americano para a modernização do Terceiro Mundo, ou seja, uma fórmula que tinha por objetivo orientar os *policy makers* dos países subdesenvolvidos. Assim, procurava-se comparar o subdesenvolvimento periférico a um estágio já ultrapassado pelos países desenvolvidos.

Não foram apenas as contestações às teorias hegemônicas que deram à CEPAL a condição de se tornar em um referencial teórico importante. A contribuição inicial mais expressiva partiu das idéias apresentadas por Raúl Prebisch³², que elaborou sua teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico ao observar as condições precárias das economias dos países do subcontinente. Esse trabalho pioneiro de Prebisch confundiu-se com os estudos e propostas da CEPAL, que deram início a uma genuína corrente de pensamento econômico com a finalidade de contribuir no combate ao subdesenvolvimento da América Latina.

O aspecto mais importante do estruturalismo de Prebisch, segundo Nery (2004), estava em um ponto radicalmente oposto das demais teorias do desenvolvimento, pois:

[...] estava em sua apreensão dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento como um só, visto que a inter-relação centro-periferia formava parte de uma única economia mundial. Sua contribuição mais original repousava na visão sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo em escala mundial, enquanto sistema econômico de amplitude global organizado hierarquicamente. Esta perspectiva estruturalista era ao mesmo tempo holística e histórica. (NERY, 2004, p. 28)

Com a disseminação das idéias de Prebisch, Celso Furtado apresentaria em seguida uma abordagem mais abrangente do subdesenvolvimento ao considerá-lo como uma conseqüência do desenvolvimento até então produzido pelo capitalismo mundial, ou seja, como uma estrutura produtiva historicamente determinada por este. Furtado interpretou o subdesenvolvimento como um processo histórico

³² Economista argentino (1901-1986), foi o primeiro secretário executivo da CEPAL, de 1948 a 1962, e autor da obra *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, (1949), documento considerado a gênese do pensamento cepalino.

autônomo, e não uma etapa pela qual os países industrializados tivessem que obrigatoriamente passar, como afirmara Rostow.

A abordagem de Celso Furtado se tornou mais profunda e completa, apesar de manter semelhanças com as idéias de Prebisch, uma vez que incorpora uma análise da estrutura subdesenvolvida e a dinâmica da sua articulação com o mundo exterior. Para ele, a questão da dominação internacional ocorre a partir da situação de dependência criada nas relações comerciais.

Para Oliveira (1981), apesar das críticas que fez às propostas da CEPAL, entende que a teoria cepalina deu uma grande contribuição ao pensamento econômico.

[...] não se trata, em absoluto, de negar o imenso aporte de conhecimento bebido diretamente ou inspirado no “modelo Cepal”, mas exatamente de reconhecer nele o único interlocutor válido, que ao longo dos últimos decênios contribuiu para o debate e a criação intelectual sobre a economia e a sociedade brasileira e a latino-americana. (OLIVEIRA, 1981, p. 11)

2.4 A oposição à atuação da CEPAL

Apesar da simpatia e interesse do meio acadêmico e de organismos internacionais pelas idéias difundidas pela CEPAL, em particular pela denominada ideologia desenvolvimentista, o cenário em nível internacional não permitia a mesma receptividade. A guerra fria e a bi-polarização EUA–URSS tornavam as propostas cepalinas no mínimo um motivo de questionamentos sobre as práticas capitalistas norte-americanas e, por que não dizer, sinalizando com uma certa simpatia sobre alguns dos princípios socialistas.

Não foi sem motivo que o governo norte-americano dificultou a criação da CEPAL, inclusive abstendo-se durante a votação para a sua criação. Aprovada em um primeiro momento para atuar como uma comissão, ela foi instalada com mandato temporário e para muitos ela não teria vida longa. Conforme mencionado

por Nery (2004), na Conferência de Montevidéu³³, a secretaria da CEPAL apresentou o *Decálogo do Desenvolvimento Econômico*, documento que orientava os governos dos países latino-americanos a assumirem a condução de seus processos de desenvolvimento. O *Decálogo* era na verdade uma síntese das idéias de Prebisch, que sustentava que as condições internacionais impostas não permitiam que o desenvolvimento almejado ocorresse de forma espontânea e natural.

Resistente a esse posicionamento desde o início, a delegação norte-americana presente à Conferência de Montevidéu, tendo como argumento a doutrina liberal, foi contrária à orientação cepalina, sustentando a tese de que o papel dos Estados devia limitar-se a criar as condições favoráveis aos investimentos, principalmente estrangeiros, sugerindo assim que o desenvolvimento ocorreria de forma espontânea. As propostas da CEPAL somente foram aprovadas na ocasião graças ao apoio da delegação francesa, que considerou a originalidade das idéias da nova organização. A aprovação para a sua instalação deu à instituição uma visibilidade que acabaria por lhe trazer problemas e resistências nos anos seguintes. É a partir da Conferência de Montevidéu que Prebisch assume o cargo de secretário-executivo da CEPAL. Furtado, por sua vez, foi alertado de que havia um movimento no sentido de desestabilizar a organização e uma tentativa de repassar ao Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos (OEA) a responsabilidade de contratar as equipes técnicas da CEPAL, praticamente tirando-lhe o caráter político que já conquistara. A participação do presidente Getúlio Vargas foi decisiva ao apoiar a instituição, pois essa atitude fez com que os norte-americanos avaliassem a questão com maior cuidado, pois não queriam criar um cenário de polarização com os países latino-americanos. Getúlio Vargas, ao iniciar seu mandato em 1951, tinha o desejo de adotar políticas industriais consistentes e sabia que não teria o apoio dos governos dos países industrializados para enfrentar esse desafio. Percebendo que emergiam novas idéias na América Latina, teve a convicção de que não ficaria isolado, pois havia

³³ Na Conferência de Montevidéu, em maio de 1950, foi apresentado o Estudo Econômico da América Latina – 1949, de autoria, pelo menos em sua maior parte, de Raúl Prebisch. Cf. FURTADO (1985), os cinco primeiros capítulos do documento apresentaram as teses fundamentais de Prebisch, que se confundem com as principais teses da própria CEPAL. Um dos pontos fundamentais do trabalho trata da análise da dinâmica da economia internacional a partir das relações centro-periferia.

interesses semelhantes em outros governantes no subcontinente. Com essa postura em defesa da autonomia da CEPAL, frustrou mais uma vez o desejo do governo norte-americano de dar à instituição um papel secundário ou de até provocar a sua extinção.

Em 1953, de acordo com Ianni (1996), Getúlio Vargas fez uma saudação aos economistas e técnicos da CEPAL, deixando claro o seu posicionamento em relação à instituição.

O meu governo considera com especial apreço os esforços da Comissão no sentido de formular uma teoria do desenvolvimento econômico que, pelos seus próprios méritos, seja capaz de impor-se aos governos latino-americanos, como fundamento racional da sua política econômica [...]

O meu governo quer manifestar o seu elevado apreço por todos os valiosos trabalhos já realizados e pelas iniciativas em estudos na CEPAL. Desejamos que esse valioso organismo de cooperação internacional continue a trabalhar, tal como foi concebido, para a realização de seus propósitos, sem que modificações de sua estrutura e condição orgânica venham a prejudicar a consecução de seus objetivos. (VARGAS, 1952, p. 28, apud IANNI, 1996, p. 125)

2.5 A deterioração dos termos de troca

O surgimento do pensamento cepalino está diretamente relacionado à difusão de dois documentos que se constituem em um marco na literatura econômica da América Latina: *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*, de 1949, de autoria de Raúl Prebisch, e o *Estudo econômico da América Latina-1949*, publicado em 1951. O primeiro, também chamado de *Manifesto Latino-Americano*, é considerado o documento fundador da teoria cepalina. Esta obra, associada ao *Estudo de 1949*, compõe a doutrina Prebisch-CEPAL.

As expressões “países periféricos” e “centro-periferia” tornaram-se a marca registrada da teoria da CEPAL³⁴. Elas são utilizadas para descrever o processo de

³⁴ Prebisch já utilizava o termo “países periféricos” antes do seu ingresso na CEPAL. Cf. BIELSCHOWSKY (2000, v. 1, p. 27), ele o utilizou para demonstrar a fragilidade das economias latino-americanas aos ciclos econômicos durante os anos 1930 e 1940. A contração da capacidade para importar nos países da região serviu de referência histórica central para que Prebisch

difusão do progresso técnico nas relações de comércio internacional e para explicar de que maneira os seus ganhos são distribuídos entre os países e regiões. Seguindo esse raciocínio, as disparidades existentes entre o centro e a periferia ocorreram a partir da Revolução Industrial, quando as condições de aumento da produtividade nos países centrais se elevaram significativamente. Entretanto, a difusão das novas técnicas produtivas não aconteceu de forma homogênea. De um lado, os países centrais monopolizavam as novas tecnologias, intensificando a produção de máquinas e equipamentos, permitindo sua expansão junto a outros setores da economia. Já as economias periféricas na interpretação de Nery (2004), mantinham-se desarticuladas e dualistas.

Desarticuladas porque precisavam importar tecnologia avançada do centro; dualistas devido à enorme brecha de produtividade que separava o setor exportador do de subsistência, configurando um quadro que Aníbal Pinto chamaria nos anos 60 de “heterogeneidade estrutural”. Este setor pré-capitalista gerava um contínuo excedente de mão-de-obra que contribuía para manter os salários baixos, prevenindo a periferia de reter os frutos do seu progresso técnico, visto que os aumentos de produtividade do setor exportador eram largamente transferidos para o centro devido à tendência de deterioração dos termos de troca. (NERY, 2004, p. 30)

Ao considerar a desarticulação e a dualidade como características das economias latino-americanas resultantes do comércio internacional, a CEPAL passaria a ressaltar os efeitos desse comércio sobre os países da região, efeitos esses que as teorias liberais não reconheciam. Para Bielschowsky (1998), esses efeitos traduziam-se na deterioração dos termos de troca; no desemprego, causado por uma restrição nas importações dos produtos primários pelos países centrais e, conseqüentemente, nas dificuldades dos setores exportadores em absorver um maior volume de mão-de-obra; no desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos; e, por fim, a vulnerabilidade destes países em relação às crises econômicas externas, resultante da especialização em atividades exportadoras.

estabelecesse uma distinção entre o modo de funcionamento das economias dos países industrializados daquele encontrado nas economias especializadas em produtos primários.

Exercendo uma função de ligação entre as constatações da difusão desigual do desenvolvimento tecnológico e da distribuição heterogênea dos benefícios proporcionados por esse desenvolvimento, a tese cepalina da deterioração dos termos de troca se contrapõe à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo³⁵, cujo preceito básico era o de que os resultados do progresso técnico seriam distribuídos de forma homogênea entre os países através da queda dos preços dos bens que houvessem incorporado novas tecnologias a seu processo de produção.

Apesar de reconhecer os fundamentos da teoria ricardiana, Prebisch argumentava em seu *Manifesto* que as premissas das vantagens comparativas não eram aplicáveis à realidade dos países subdesenvolvidos, visto que as evidências demonstravam uma forte tendência à reprodução das condições do subdesenvolvimento, aumentando a disparidade entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Ampliando ainda esse mesmo raciocínio, Bielschowsky (1988, p. 19) reverte o argumento de Ricardo “[...] com a idéia de que não apenas a transferência de ganhos não ocorre, como, em verdade, o que se passa é o oposto, ou seja, são as regiões atrasadas que transferem os seus ganhos de produtividade às desenvolvidas [...]”. De acordo com essa visão, os termos de troca se tornavam prejudiciais aos países subdesenvolvidos devido às diferenças de escala da demanda entre centro e a periferia. Sob essa ótica, observou-se que o resultado disso é que a periferia sofria uma grande desvantagem, pois enquanto no centro as importações de produtos primários cresciam mais lentamente do que a renda nacional, na periferia as importações de produtos industrializados aumentavam mais rápido que sua renda. Essa situação ocorria em função da ampliação do uso de técnicas modernas nos países centrais, que tendiam a reduzir a quantidade de matérias-primas na produção, além da crescente elaboração de produtos que dispensavam as matérias-primas.

³⁵ Economista inglês (1772-1823), um dos fundadores da Economia Política, desenvolveu a teoria das vantagens comparativas, em que os países produtores de bens primários não apenas não precisavam como não deviam se industrializar, pois produziriam com menos eficiência e perderiam as vantagens que o comércio lhes proporcionava.

Nos períodos em que havia uma expansão das atividades econômicas, os preços dos produtos primários tendiam a subir mais do que os preços dos produtos industrializados, devido à parcela de lucros que era transferida para a periferia. No entanto, nos períodos em que havia uma redução das atividades, os preços dos produtos primários caíam mais do que os preços dos produtos industrializados, fazendo com que houvesse uma tendência de distanciamento entre ambos através dos ciclos de expansão e de contração.

Ao mesmo tempo, nos países centrais, os agentes de produção – empresários e operários – por meio de sua capacidade de organização, conseguiam controlar o funcionamento do mercado, exercendo pressões para que os preços dos produtos primários fossem reduzidos proporcionalmente aos preços dos produtos industrializados. Por haver resistência à queda dos salários e lucros no centro, a pressão em períodos de crise se deslocaria para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda em uma proporção maior do que no centro. Nesse contexto, a situação se agravava ainda mais na periferia em função de sua estrutura de emprego e de produção, por haver, normalmente, um excedente de mão-de-obra na agricultura, além das organizações sindicais, quando existentes, serem muito frágeis.

Considerando que a prática em vigor não contemplava a industrialização dos países periféricos, Prebisch (1962) contestou a teoria hegemônica e passou a defender com determinação a industrialização como único meio dos países subdesenvolvidos absorverem, ao menos uma parte, do fruto de seu progresso técnico e, dessa forma, promoverem gradativamente melhores condições de vida para a população. O crescimento econômico na periferia não poderia estar atrelado exclusivamente ao comércio exterior. Este deveria prover os meios pelos quais fosse possível o pagamento das importações de máquinas e equipamentos, além de possibilitar a diversificação das estruturas produtivas, absorvendo novas tecnologias e, dessa forma, alavancar o desenvolvimento econômico.

2.6 Subdesenvolvimento e industrialização

Um diagnóstico das condições das economias dos países periféricos, que migravam de um modelo primário-exportador para um modelo de desenvolvimento

voltado “para dentro”. Esta era também uma das principais propostas da CEPAL com vistas a colocar em prática um projeto de desenvolvimento sustentável. Segundo esse diagnóstico, as mudanças no direcionamento do crescimento dos países periféricos teriam ocorrido a partir da Primeira Guerra Mundial, passando a ter um impulso ainda maior com a Grande Depressão, quando há um declínio acentuado nas exportações desses países. Por essa razão, a decadência do modelo primário-exportador estava gerando uma industrialização espontânea, provocada principalmente por problemas de déficits nos balanços de pagamentos da periferia.

De acordo com Honorato (2008), a Grande Depressão expôs a grande fragilidade econômica dos países latino-americanos.

O colapso das exportações dos produtos primários – base das economias nacionais -, a fuga de capitais forâneos e a magnitude das dívidas públicas e privadas, remeteram o sub-continente a uma crise sem precedentes, provocando, inclusive, violentos processos políticos, culminando com a implantação de ditaduras e o fim das democracias, mesmo que estas fossem restritivas a participação popular. (HONORATO, 2008, p. 9)

Para Bielschowsky (2000), a deterioração nos termos de troca seria apenas um elemento a mais a ser somado aos problemas desse desequilíbrio nas relações comerciais entre o centro e a periferia. Em uma de suas primeiras e mais importantes publicações, a CEPAL (1951, p. 140) afirmava que a América Latina “entrou numa nova fase do processo de propagação mundial da técnica, quando esta ainda estava muito longe de ter sido plenamente assimilada na produção primária”. Sobre esse diagnóstico, Nery (2004) mostra a existência dos conflitos entre as propostas conservadoras e as que defendiam um novo modelo econômico:

A crise financeira da década de 30 tornou expostas as tensões que vinham se acumulando em diversos países latino-americanos, entre as necessidades colocadas pela reprodução do capital rural e o fortalecimento dos interesses do eixo urbano, fruto da mudança qualitativa dos sistemas econômicos nacionais em decorrência da industrialização. Até então, os setores conservadores alegavam que os benefícios da especialização e das vantagens comparativas iriam se estender do núcleo exportador para o restante da sociedade,

levando, assim, ao desenvolvimento. Aí residia a atratividade das teorias neoclássicas, pois elas ofereciam uma justificativa racional para a manutenção da divisão internacional existente, favorecendo os interesses da elite agrária e dos grupos ligados ao capital estrangeiro. (NERY, 2004, p. 35)

A década de 1930 foi marcada pelas manifestações dos interesses dos centros urbanos dos países latino-americanos, coincidindo com a decadência do modelo político sustentado pelo capital agro-comercial. Movimentos sociais, étnicos, culturais e até mesmo artísticos estavam acontecendo neste período e que tinham como pano de fundo a valorização da identidade nacional. O conceito de nação evoluía durante o processo de um novo ordenamento das alianças de poder, que se consolidavam em torno da burguesia nacional que surgia, além da formação da classe média, como integrante de uma nova base social do poder político. No intuito de se fortalecer, o Estado se estruturava com a criação órgãos de planejamento e fomento, bancos centrais e ministérios responsáveis pelos setores produtivos.

Especificamente no Brasil, no período compreendido entre 1930-45 houve uma conscientização da necessidade da industrialização como forma de superação do subdesenvolvimento³⁶, quando as novas elites técnica, civil e militar passaram a ocupar funções de comando nas instituições criadas pelo Estado getulista. Nesse contexto, as idéias da CEPAL iriam exercer grande influência, principalmente nos debates sobre as questões relacionadas com a industrialização e o papel que o Estado deveria ter nesse processo.

Considerando os acontecimentos do período da crise da década de 1930 até o pós-guerra, conclui-se que a CEPAL, a partir da sua instalação, estava diante de um imenso desafio no âmbito da América Latina. Internamente, considerando as principais economias do subcontinente, a instituição passaria a enfrentar os interesses econômicos do setor primário-exportador, até então o mais forte, que interpretava as propostas de reforma nacionalista ou de caráter social como sendo “revolucionárias” ou “subversivas”. Externamente, como já mencionado, a teoria

³⁶ Cf. BIELSCHOWSKY (1988, p. 21), no período 1930-1945 houve uma primeira e limitada tomada de consciência do projeto de industrialização que se baseava na ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria.

cepalina se contrapunha às principais teses econômicas produzidas no âmbito dos centros industrializados.

Como relata Bielschowsky (1988), mesmo considerando que o processo de industrialização espontânea na América Latina tenha sido visto como um acontecimento de extrema importância na história da difusão mundial do progresso técnico, era interpretado como problemático, uma vez que ele tinha sua base fundada em estruturas sócio-econômicas subdesenvolvidas. Por se tratar de um processo até então inédito, com contornos diferentes do que se passara nos países industrializados, os estudos cepalinos, mais especificamente a análise feita por Prebisch, utilizaram “o método de exame das economias atrasadas contrastando-o com o das avançadas [...] para procurar identificar os problemas dos contextos das economias periféricas que obstaculizam sua transformação radical” (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 22).

A comparação que levava em conta o contraste contribuía para ressaltar que no processo de industrialização do centro houve algum equilíbrio entre as descobertas tecnológicas e os níveis de demanda, de forma que havia certa simetria entre a estrutura produtiva e a estrutura de consumo da população. Nos países industrializados, os setores produtivos se expandiram mais ou menos ao mesmo tempo, possibilitando uma homogeneização nas suas estruturas econômicas. Em um quadro diverso, nos países subdesenvolvidos, o consumo não estava diretamente sintonizado com os seus sistemas produtivos, pois os produtos manufaturados eram importados através dos rendimentos obtidos com as exportações. Tal situação fica mais evidente “quando o modelo agrário-exportador entrou em crise ficou demonstrada a dificuldade daquelas estruturas produtivas em satisfazer os modernos padrões de demanda, expondo seus problemas em absorver as rápidas transformações em curso” (NERY, 2004, p. 38).

A principal característica da indústria na periferia era a sua heterogeneidade tecnológica, com baixa produtividade de praticamente todos os setores, excetuando-se algumas vezes o setor exportador. As conseqüências de maior impacto eram o excedente real e potencial de mão-de-obra e a baixa produtividade média *per capita*, o que reduzia as possibilidades de elevar as suas taxas de poupança interna. Agravando ainda mais a situação, impedindo a acumulação de capital e o

crescimento, registrava-se um alto padrão de consumo por parte das elites, provocando em maior grau a formação de uma poupança privada interna. Ao mesmo tempo, a estrutura fiscal em vigor era obsoleta e ineficiente, não permitindo a formação de poupança no setor público.

2.7 O processo de substituição de importações

Para a CEPAL, o processo de industrialização deveria conter certa dose de protecionismo, aliada a uma política adequada na recepção de recursos externos, bem como a adoção de uma programação de substituição de importações. Não menos importante, havia a necessidade de cuidados especiais com o nível dos salários, com vistas a não permitir a queda do nível do consumo.

A CEPAL, ao longo dos anos 1950, procurou ser criteriosa e preocupou-se em não radicalizar na apresentação de propostas para a área social, principalmente ao abordar temas como a reforma agrária e políticas de distribuição de renda. Esse comportamento visava não provocar resistências demasiadamente fortes junto aos setores mais conservadores. A utilização de instrumentos de planejamento para a organização do processo de industrialização tinha como pressupostos o fortalecimento do Estado como instituição reguladora e como foro de decisão. Dentro desta nova concepção do papel do Estado estava também a idéia de que o centro de decisão não deveria mais estar vinculado ao centro, mas sim associado ao poder local.

É neste sentido que Goldenstein (1994, p. 27) afirma que a proposta da CEPAL era nesse momento bastante clara, pois entendia que “uma política de industrialização deveria ser implementada pelo Estado juntamente com a burguesia industrial contra os setores aliados dos países centrais, os exportadores tradicionais e os latifundiários, no que teriam apoio dos trabalhadores”.(apud NERY, 2004, p. 40)

Ao defender uma forte participação do Estado no processo de industrialização e contestar a influência exercida pelo capital estrangeiro na periferia, a CEPAL aproximava-se, aparentemente, no plano ideológico, de certos setores da esquerda, principalmente os partidos comunistas, que tinham uma atuação bastante ativa nos

debates em vários países latino-americanos. Mesmo utilizando linguagens diferentes, a CEPAL e as correntes de esquerda apontavam o exterior, mais especificamente os países centrais, como o principal obstáculo a ser removido, ao mesmo tempo em que acreditavam que sem a substituição dos setores conservadores internos, não se alcançaria uma melhor condição de vida para a população.

Concretamente, as propostas da CEPAL apenas indicavam para a adoção de um processo que já estava em andamento, a substituição de importações, embora justificasse que os governos deveriam implantar políticas de substituição de importações de forma mais incisiva. O modelo substitutivo de importações estava fundamentado na utilização de políticas protecionistas, procurando assim absorver um maior contingente de mão-de-obra, e também na seleção de critérios com vistas ao controle das importações, procurando, dessa forma, promover maior equilíbrio na balança comercial. Complementavam as propostas da instituição a necessidade de investimentos mais expressivos em infraestrutura e políticas de crédito para estimular o investimento privado.

As mudanças propostas pela CEPAL com vistas à promoção da industrialização não eram radicais, uma vez que mantinham a preocupação com a base exportadora de produtos primários. Eram estes que poderiam garantir que a industrialização não fosse comprometida com os problemas provocados por um desequilíbrio externo sem controle. No *Manifesto*, Prebisch (1962) afirmava que:

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para consegui-la. (PREBISCH, 1962, apud BIELSCHOWSKY, 2000, v. 1, p.73)

Assim, a substituição de importações induzida teria início com a produção de mercadorias não duráveis, que exigiam a utilização de tecnologia simples e pouco capital. Em um segundo estágio, as indústrias nascentes precisariam importar bens intermediários e de capital, pois ainda não haveria as condições adequadas para a produção local, algo somente possível em um estágio mais avançado de industrialização. Mesmo considerando que a substituição deveria reduzir as importações, esse processo acabava por apresentar outras exigências, visto estar em funcionamento uma nova estrutura produtiva que gerava um aumento do nível de renda. Assim, na análise de Bielschowsky (1998, p. 30), a elevação das importações “é indiretamente gerada pelas novas indústrias, já que elas se constituem no carro-chefe de crescimento do novo estágio econômico, que envolve uma elevação das necessidades globais por bens estrangeiros”.

Já a partir da publicação do *Manifesto*, em 1949, sob a chancela de Prebisch, a CEPAL constatou a existência de problemas originários do processo de substituição de importações. Constatava, por exemplo, que a tecnologia adotada demandava um volume excessivo de capital e sem a virtude de gerar empregos em grande escala. Além disso, o mercado interno era limitado demais para absorver ao menos uma parte expressiva da produção da indústria, sem contar a escassez de poupança interna.

Os teóricos da dependência³⁷ e os neoclássicos, ao tecerem críticas à política de substituição de importações no final dos anos 1960, não consideraram o fato dos teóricos cepalinos reconhecerem desde o princípio as limitações do modelo de substituição de importações. Ainda nos anos 1960 a CEPAL apresentou uma série de críticas à industrialização via substituição de importações, sobretudo quanto a sua ineficiência em diversificar as exportações.

Mudanças significativas passaram a ocorrer na segunda metade da década de 1950, quando se verifica um forte movimento internacional de capitais e nas estratégias expansionistas das empresas multinacionais. Esse movimento proporcionou uma proliferação dos investimentos industriais em várias partes do

³⁷ Cf. SANDRONI (1989, p. 308), a Teoria da Dependência é um conceito desenvolvido especialmente na América Latina para a explicação do atraso ou do subdesenvolvimento. A tese central é que os países dependentes são espoliados pelos países dominantes, que se apropriam dos excedentes gerados nos primeiros através do comércio, das relações de troca e do capital financeiro, causando o subdesenvolvimento.

mundo, estabelecendo novas relações entre centro e periferia. É nesse contexto que se debate de uma forma pragmática o papel do capital estrangeiro no processo de industrialização na periferia. A ameaça do estrangulamento externo conduzia à necessidade de atrair capitais estrangeiros privados, uma vez que os recursos públicos não seriam suficientes para alavancar o processo de industrialização.

A participação do capital estrangeiro na industrialização da América Latina era vista por Prebisch com certa cautela. Em seu *Manifesto*, ele argumentou que se os investimentos estrangeiros fossem utilizados de forma adequada, certamente auxiliariam na elevação da produtividade, na formação de poupança para a promoção de investimentos necessários à industrialização e à agricultura.

A CEPAL admitia a importância do capital estrangeiro como introdutor de progresso técnico, mas defendia a adoção de uma política seletiva para o seu ingresso, de forma a controlar a difusão de padrões de consumo incompatíveis com a necessidade de acumulação reprodutiva, esta sim um requisito fundamental para a conquista de um desenvolvimento autônomo. Entretanto, como mencionado por Bielschowsky (2000), Prebisch reconhecia o estímulo proporcionado pelo capital estrangeiro na periferia, mas não escondia o receio dos perigos quando da expansão das dívidas, submetendo, nesse caso, os países latino-americanos a uma situação de maior dependência e desequilíbrio. Por essa razão, Prebisch considerava ser mais desejável a ampliação do auxílio financeiro dos organismos oficiais.

2.8 Diagnóstico e planejamento

O planejamento e a ação estatal aparecem nos documentos da CEPAL desde a sua instalação. Considerado como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais da periferia, tais como a produção, emprego e distribuição de renda, o planejamento é apresentado como um instrumento que irá dar as condições de racionalidade e de ações programadas ao processo em curso.

Com o objetivo de minimizar os desequilíbrios externos e estabelecer uma programação equilibrada da expansão das atividades produtivas, o planejamento se constituiu em um elemento indispensável para combater o problema de escassez de

poupança, que exigiria seleção criteriosa das atividades a serem estimuladas. Como afirmava Furtado (1985), o planejamento operaria principalmente do lado do uso de recursos raros, com o objetivo primordial de reduzir o custo social da produção.

Como relata Nery (2004), na condição de primeiro chefe da Divisão de Planejamento da CEPAL, Celso Furtado coordenou a elaboração do primeiro manual de técnica de planejamento das Nações Unidas. Ao considerar o planejamento como uma grande invenção do capitalismo moderno, tendo por base a experiência da França no pós-guerra, Furtado entendia ser por meio do planejamento a única solução para combater o atraso que a América Latina historicamente havia acumulado. É sob essa perspectiva que o planejamento governamental passa a ser praticamente obrigatório nas proposições políticas, além de operar principalmente com o uso de recursos raros, com o objetivo primordial de reduzir o custo social da produção.

Especificamente no Brasil, na década de 1950, as técnicas de planejamento criadas pela CEPAL foram utilizadas pelo governo de Juscelino Kubitschek na elaboração do Plano de Metas, considerado por Lessa (1982, p. 27) como “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país”. Com o objetivo de suprir a carência de quadros técnicos existentes nos governos da região, a CEPAL criou o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), no início dos anos 1960, que sob a coordenação de Celso Furtado, vai disseminar as políticas e as técnicas propostas pelo órgão.

Entre essas políticas estava a adoção de medidas protecionistas com vistas a estimular a industrialização nos países da região. Da mesma forma que as outras propostas da CEPAL, a defesa do protecionismo se constituiu em uma bandeira que gerou muita polêmica e o receio de governos de países industrializados, embora estes já utilizassem políticas protecionistas há muito tempo.

O desenvolvimento na perspectiva de Furtado e da CEPAL, só seria possível enquanto meta planejada. Assim como complementa Gonçalves (1983), ao Estado deveria ser entregue a responsabilidade pela tarefa do planejamento, estimulando a formação de capital e orientando os investimentos,

[...] quando então considerará prioritariamente o processo de industrialização, uma vez que ela será capaz de provocar a transformação das estruturas econômicas, corrigir o desequilíbrio nas relações comerciais internacionais, e permitir a assimilação do progresso tecnológico. [...] competindo-lhe (ao Estado) combinar sua ação com a da iniciativa privada, estimulando-a através de incentivos corretos, pelo uso adequado dos instrumentos de política fiscal, tributária e cambial. (GONÇALVES, 1983, p. XX)

2.9 A influência da CEPAL no Brasil

Embora o pensamento cepalino tenha exercido grande influência entre os países latino-americanos, certamente foi no Brasil que ela se tornou mais significativa. Essa influência ocorreu em graus variados entre intelectuais e equipes de governos, bem como entre a classe empresarial, mais especificamente a industrial.

No meio acadêmico, duas correntes apresentam essa influência: a teoria da dependência e a teoria do capitalismo tardio.³⁸ A primeira teve o seu auge nos anos 1970, quando chega a criticar alguns dos postulados da CEPAL, mas perde espaço nas décadas seguintes. Por sua vez, a teoria do capitalismo tardio permanece exercendo grande influência nos debates sobre a economia no Brasil. O argumento de Colistete (2001, p. 27) é o de que a influência da CEPAL sobre estas duas correntes do pensamento econômico brasileiro é detectada em quatro dimensões relacionadas: “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”. Para o autor, a ênfase nas estruturas é amplamente reconhecida como uma das características mais marcantes da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL.

Neste sentido, Sunkel (1960) apresentou a sua concepção sobre a noção de estruturas e seu significado em um contexto periférico:

³⁸ Capitalismo tardio é um conceito desenvolvido pelo economista belga Ernest Mandel, em seu livro *Der Spaetkapitalismus* (1972), e que caracteriza a atual fase do capitalismo monopolista, com a crescente introdução da automação na produção e a internacionalização e centralização do capital em conglomerados multinacionais. No Brasil o conceito ganhou grande repercussão a partir da obra resultante da tese de doutoramento de João Manuel Cardoso de Mello, *Capitalismo Tardio* (1975).

[...] o enfoque que proponho consiste em apreciar as características do subdesenvolvimento como um conjunto de resultados inerentes ao funcionamento de um determinado sistema ou normais dentro dele. Em outras palavras, dada a estrutura do sistema, fica definida a sua forma de funcionamento, e esta origina os resultados que o sistema produz. Tais resultados, no caso dos países subdesenvolvidos, são bem conhecidos: baixo nível de renda e crescimento lento, desequilíbrios regionais, instabilidade, desigualdade, desemprego, dependência, monoprodução, marginalização cultural, econômica, social e política etc". (SUNKEL, 1960, apud BIELSCHOWSKY, 2000, v.2, p.526-527)

Interpretações semelhantes das estruturas da periferia são encontradas em outras correntes do pensamento econômico brasileiro. Do ponto de vista de algumas das linhas seguidoras da teoria da dependência, as estruturas socioeconômicas e políticas herdadas do período clássico (agro-exportador) da dependência influenciam os processos subseqüentes e dão lugar a novas formas de dependência, denominadas por Colistete (2001) como nova dependência, industrial-periférica ou associada-dependente. Tal interpretação das características das estruturas da periferia é similar às encontradas nos estudos da CEPAL.

Teoricamente, se apresentam em uma mesma perspectiva algumas das teses da Escola de Campinas³⁹, onde as estruturas são caracterizadas em distintos períodos históricos. Consideram-se, neste caso, as estruturas básicas como sendo as forças produtivas e as relações de produção. Os outros elementos da economia, como a ação do Estado, a inserção das empresas estrangeiras e as relações de trabalho, são derivadas das características dessas estruturas em momentos específicos da história econômica brasileira. Sobre a influência exercida pela CEPAL junto à teoria da dependência e ao capitalismo tardio, é oportuna a análise de Colistete (2001) sobre o tema:

É correto afirmar que a CEPAL não foi a única influência estruturalista sobre as teorias da dependência e do capitalismo tardio, uma vez que pelo menos uma herança igualmente significativa foi a de uma tradição marxista com forte ênfase nas estruturas. Mas

³⁹ A Escola de Campinas se constitui em um núcleo de economistas da UNICAMP que se identifica com as teses da CEPAL e que tem como referência pioneira a obra *Capitalismo Tardio*. São integrantes dessa escola, entre outros, João Manuel Cardoso de Mello, autor da obra citada, Luciano Coutinho, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Maria da Conceição Tavares.

parece razoável supor que, inclusive pelos próprios vínculos dos principais autores daquelas correntes com a CEPAL, o estruturalismo cepalino deixou uma forte marca sobre o pensamento econômico brasileiro. (COLISTETE, 2001, p.28)

Ainda segundo o autor, na teoria cepalina, entende-se que a predominância do setor primário-exportador apresenta como resultado um baixo progresso técnico, a deterioração dos termos de troca e a manutenção da condição periférica. Já na teoria da dependência, as diferentes formas de inserção internacional geram a impossibilidade de um desenvolvimento autônomo e genuíno. Por sua vez, no capitalismo tardio, as forças produtivas se desenvolvem e vão dar lugar à plena autodeterminação do capital quando se chega ao estágio da instalação das indústrias do setor de bens de produção. Ressalte-se que nestas abordagens, os atores sociais (como grupos de interesses e classes) e as instituições (como governos e firmas) cumprem o papel de apenas realizar as determinações que estão previamente estabelecidas nas próprias estruturas. Concretamente, o grau de liberdade da ação dos atores sociais é bastante reduzido e, em alguns casos, inexistente.

Outra questão significativa na abordagem estruturalista é quanto ao papel ocupado pela história em sua análise. Há praticamente um consenso sobre a utilização do uso do método histórico-estruturalista pela CEPAL, onde se demonstra que a análise dos processos históricos envolvendo a periferia teria exercido um papel central na teoria do subdesenvolvimento. A teoria da dependência, e com maior ênfase a teoria do capitalismo tardio, também assumem essa mesma utilização do método histórico-estruturalista. Do ponto de vista de Colistete (2001, p. 30), “o lugar ocupado pela história nessas teorias, porém, é peculiar no sentido de que, em todas elas, a análise histórica se concentra essencialmente em uma caracterização das estruturas consideradas mais importantes”. A caracterização histórica das estruturas na periferia tem importância para os casos de análises comparativas e periodizações, expedientes muito utilizados nos estudos da CEPAL e na teoria da dependência. Entretanto, esse tipo de análise histórica é pouco utilizado nas abordagens sobre os atores sociais, instituições e empresas. A explicação para isso está no fato de que esses elementos ocupam normalmente um

papel secundário nas análises estruturalistas, o que pode ser caracterizado como uma deficiência, apesar de que é possível verificar que em algumas situações esses atores têm uma importância expressiva nos processos de mudanças sociais e econômicas. Algumas dessas situações podem ser observadas no próximo capítulo desta tese.

3. O DESENVOLVIMENTISMO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Não basta construir um modelo abstrato e elaborar a explicação do seu funcionamento. Igualmente importante é a verificação da eficácia explicativa desse modelo em confronto com uma realidade histórica.
Celso Furtado. Teoria e política do desenvolvimento econômico, 1967

3.1 Introdução

A expressão “desenvolvimentismo” é usualmente associada à escola cepalina e, no caso específico do Brasil, aos governos que tiveram na industrialização uma de suas principais marcas, como é o caso dos governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek. Até mesmo nos governos militares pós-1964 é possível verificar a implantação de políticas consideradas de caráter desenvolvimentista.

De acordo com Fonseca (2004), diante da dificuldade de uma definição mais precisa, o desenvolvimentismo é comumente confundido

[...] com outros fenômenos associados a ele em experiências históricas mais típicas: defesa da industrialização e do intervencionismo, que vai desde políticas econômicas expansionistas, pró-crescimento, até o planejamento e a criação de empresas e bancos de fomento estatais, geralmente emoldurados por uma retórica com apelos ideológicos nacionalistas. (FONSECA, 2004, p. 1)

Ainda segundo o autor, é necessário distinguir, do ponto de vista metodológico, dois planos distintos para uma análise mais apurada do tema. Inicialmente, o plano das idéias, que procura enquadrar os precursores de uma ideologia que a partir dos anos 1950 vai ser identificada como “desenvolvimentista”. Mesmo admitindo a existência de divergências sobre seu conceito e abrangência, o desenvolvimentismo pode ser entendido, a princípio, como um ideário possuidor de

um “núcleo duro”, composto por correntes distintas, que lhe dá forma e conteúdo na defesa de propostas como o nacionalismo, a industrialização e o intervencionismo em favor do crescimento econômico. Na interpretação do autor, verifica-se que, historicamente, na gênese dessas idéias no Brasil, “detecta-se sua existência, embora de forma fragmentária, desde a época do Império – e algumas, como as nacionalistas, remontam ao período colonial”. (FONSECA, 2004, p. 1)

Já o segundo plano trata das medidas propostas pelos governos e as políticas econômicas adotadas. Diante disso, o autor propõe algumas indagações sobre a adoção das práticas desenvolvimentistas:

Quando um governo pode ser considerado “desenvolvimentista”? Qual a primeira experiência histórica no Brasil? Quando efetivamente há o ponto de inflexão em que as idéias e/ou práticas parciais e fragmentárias são ultrapassadas e se chega efetivamente em outro estágio, que com mais rigor se pode detectar o fenômeno histórico do desenvolvimentismo? E, o que é mais difícil precisar metodologicamente: qual seria este ponto de corte, já que a defesa da industrialização, de políticas intervencionistas pró-crescimento e de idéias nacionalistas é muito mais antiga do que normalmente se considera como desenvolvimentismo, um fenômeno típico do século XX, principalmente após a ascensão de Vargas ao poder em 1930? (FONSECA, 2004, p. 2)

Há que se considerar que em vários momentos as mencionadas características do desenvolvimentismo não estiveram voltadas para uma mesma direção, ou seja, houve situações em que a proposta da industrialização não esteve associada a políticas intervencionistas. Por outro lado, o intervencionismo nem sempre teve por objetivo a industrialização e o crescimento da economia, além de que o nacionalismo nem sempre se constituiu em um elemento essencial nas políticas governamentais.

3.2 A ideologia desenvolvimentista

Para uma melhor compreensão torna-se imperativo associar os três elementos de forma estruturada - industrialização, intervencionismo e nacionalismo, e, como hipótese estabelecida, que sem uma política consciente e deliberada não se

pode afirmar que esteja em vigor o desenvolvimentismo. Como se pode ver, o desenvolvimentismo é algo que vai além do aspecto ideológico, pois deve, na prática, abrigar um conjunto de ações governamentais conscientes, que busquem a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Por tratar-se de um fenômeno histórico, não pode o desenvolvimentismo ser resumido a práticas expansionistas ocasionais, defensoras da industrialização ou de manifestações nacionalistas. Deve, pois, isto sim, ser tratado como um conjunto de idéias e ações que tenham como objetivo central a busca sistemática do desenvolvimento econômico e de seus desdobramentos.

Diante do exposto, é oportuno utilizar a hipótese apresentada por Fonseca (2004), que inclui, além das correntes já mencionadas, o positivismo como um elemento novo e que vem dar consistência ao desenvolvimentismo.

Quatro são as correntes de idéias que antecedem o desenvolvimentismo, as quais se associam para sua constituição. Além das três antes mencionadas – a dos nacionalistas, a dos defensores da industrialização e a dos intervencionistas pró-crescimento -, o positivismo é a quarta corrente de idéias que veio contribuir para sua formação e, associado às três anteriores, permitiu a construção de um fenômeno historicamente novo: o desenvolvimentismo. Neste ideário, o desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. (FONSECA, 2004, p. 3)

Assim, o desenvolvimentismo coloca-se como um fim em si mesmo, uma vez que tem o firme propósito de alcançar melhores níveis de bem-estar social e maior poder de competitividade em âmbito internacional. Do lado oposto, entende-se que sem a prática desenvolvimentista acaba por prevalecer o atraso e a má distribuição de renda, além da subordinação a um cenário externo que normalmente impõe condições indesejadas. A alteração desta situação não ocorre de forma espontânea, exigindo a prática de ações concretas, baseadas em diagnósticos confiáveis e, preferencialmente, avalizadas por um planejamento. Esse desafio, de acordo com esse ideário, só poderá obter sucesso por meio de uma atuação firme e determinada

do Estado, instituição que tem as condições de materializar o desejo através da racionalidade burocrática e política, desenvolvendo assim um programa de ação.

Conforme Bielschowsky (1988), é no período 1953-55 que se atinge no Brasil o ponto de maturidade do debate desenvolvimentista, uma vez que nele ocorre a renovação e a ampliação das instituições que apresentam expressiva produção intelectual. Há nesse momento a tomada de consciência por parte de seus integrantes da importância da luta política no campo intelectual, o que fará com que eles se agrupem em instituições comprometidas com projetos voltados ao processo de desenvolvimento. Conforme o autor, nessa época cinco grandes correntes de pensamento econômico articulavam-se em um cenário de grandes debates e propostas para o país:

- a) Os *neoliberalistas*, liderados por Eugênio Gudim e Octávio Gouveia de Bulhões, tiveram importante atuação na Fundação Getúlio Vargas, no Instituto Brasileiro de Economia, que editava a *Revista Brasileira de Economia*, e também na condução da revista *Conjuntura Econômica*, que passou a ter uma linha editorial de oposição ao governo de Vargas a partir de 1954. Essa corrente criou ainda o Departamento Econômico do Conselho Nacional de Economia, que passou a exercer forte influência nos debates sobre a situação econômica do país. Para tanto, lançou ainda em 1952 a *Revista do CNE* e passou a publicar anualmente o relatório *Exposição*, sobre a situação econômica e financeira do Brasil, que se tornou uma importante referência para a análise da conjuntura da época.
- b) Os *desenvolvimentistas de tendência não-nacionalista*, agrupados nas áreas técnicas do governo, como no BNDE e na Comissão Mista Brasil-EUA, defendiam ações intervencionistas como forma de promover o crescimento econômico, mas entendiam ser necessária a participação do capital estrangeiro em setores estratégicos como energia, transportes e mineração. Tinham bom trânsito entre os liberais e os nacionalistas, uma vez que propunham ações que eram simpáticas aos dois grupos. Os nomes mais expressivos dessa corrente eram os de Roberto Campos, Lucas Lopes, Glycon de Paiva e Octávio Dias Carneiro.

- c) Os *desenvolvimentistas nacionalistas*, corrente que se estruturou a partir de instituições como o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (Ibesp) e o Clube dos Economistas. O Ibesp, que passou a se denominar de Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) em 1956, consolidou-se a partir de reuniões mensais entre intelectuais que se realizavam em Itatiaia, SP, passando a publicar a partir de 1953 a revista *Cadernos do Nosso Tempo*, de tendência nacionalista e desenvolvimentista, onde se disseminavam, entre outras, as idéias cepalinas. Entre inúmeras figuras expressivas da época, destacavam-se nessa corrente Rômulo de Almeida, Ewaldo Correia Lima, Heitor Lima Rocha e Ignácio Rangel, embora este considerado de pensamento independente.

O Clube dos Economistas tinha em Celso Furtado a sua maior liderança e congregava técnicos do BNDE e da Comissão Mista Cepal-BNDE, além de várias outras instituições federais. A visibilidade que a entidade passou a ter a partir de 1955, quando foi criada, ocorreu principalmente pelas fortes críticas ao pensamento liberal no Brasil, condensadas na *Revista Econômica Brasileira*, publicada até 1962.

- d) Os *desenvolvimentistas com atuação na área privada*, embora com menor número de integrantes, atuavam principalmente no Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria (CNI), no Rio de Janeiro, e na Ordem dos Economistas de São Paulo e Associação Comercial de São Paulo. As revistas *Estudos Econômicos*, editada pela CNI e a de *Ciências Econômicas*, publicada pela Ordem, eram as porta-vozes dessa corrente, que defendia os interesses do setor privado industrial, mas com inspiração desenvolvimentista. João Paulo de Almeida Magalhães e Antonio Delfim Netto eram as suas principais referências na área acadêmica.
- e) Os *socialistas*, que estavam desarticulados desde a cassação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1947, ganharam novo ânimo no período 1953-55, onde procuraram deixar de lado o sectarismo e passaram a defender posições liberalizantes, reflexo das políticas de Khrushchev na

URSS. Esse novo posicionamento levou os socialistas a apoiarem a candidatura de Juscelino Kubitschek para a presidência da República em 1955. Foi através da *Revista Brasiliense* que os intelectuais marxistas se inseriram no debate econômico e político da época. Entre eles, Caio Prado Jr., Elias Chaves Neto, Nelson Werneck Sodré e Heitor Ferreira Lima tiveram expressivo destaque nesse período.

3.3 Desenvolvimentismo e Planejamento

O compromisso dos governos em relação ao desenvolvimento econômico, associado ao planejamento e à intervenção estatal nas atividades econômicas, vai ser a partir da crise de 1929 e da Grande Depressão, além da experiência de planejamento da URSS⁴⁰, de grande importância para o debate sobre o pensamento econômico e político desse período. Até mesmo nas economias capitalistas desenvolvidas, que atravessaram um período complexo durante as guerras mundiais e que exigiu delas respostas aos novos problemas econômicos e sociais, as práticas de planejamento e de intervenção estatal tiveram grande repercussão.

No Brasil, coincidentemente, foi também a partir de 1930 que se verificou o importante papel do Estado, de forma gradativa, como coordenador do processo de desenvolvimento econômico. Um governo que passou a admitir a necessidade do planejamento e do investimento público no setor produtivo como instrumentos de promoção do crescimento econômico.

A industrialização brasileira, de sua fase inicial até a implantação da indústria pesada, compreendendo o período entre o primeiro governo Vargas e o governo Kubitschek, recebeu um expressivo apoio por meio de um conjunto de políticas fiscais e financeiras. Conforme relata Trintin (2001), o poder público teve importante papel no financiamento na maioria dos investimentos produtivos, visto que

⁴⁰ Cf. SANDRONI (1989, p. 239), a partir de 1928, a URSS instituiu os Planos Quinquenais, definindo metas de produção para todos os setores da economia, inclusive com detalhamento para cada uma das empresas. O primeiro plano foi responsável pela coletivização da agricultura e pelo início da industrialização pesada, ocorrendo grandes modificações na estrutura do país.

[...] gerou uma base produtiva estatal envolvida fundamentalmente na produção da infra-estrutura e de insumos básicos, importantes para a endogeneização da industrialização e sua diversificação rumo à produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Essa conformação industrial reproduziu-se por todo o território nacional, porém de modo problemático e assimétrico, acabando por gerar várias tensões no âmbito inter-regional. (TRINTIN, 2001, p. 7)

Compõe esse cenário de forte participação governamental o surgimento de diversos órgãos e conselhos técnicos com a finalidade de assessorar o governo a partir da primeira gestão de Vargas.⁴¹ Mesmo com a descontinuidade das políticas econômicas e a sua subordinação ao contexto externo, alguns desses órgãos e conselhos técnicos sobreviveram na maioria dos casos, apesar da pouca contribuição efetiva deles na concretização de suas propostas. A permanência dessas entidades pressupõe a fortalecimento do aparelho estatal e da ênfase que se dava ao planejamento e à técnica em um ambiente que tinha no desenvolvimento industrial brasileiro o desafio a ser enfrentado, principalmente pelo poder público.

Ao argumentar que essa maior presença do Estado no Brasil não chegou a se constituir na materialização do keynesianismo, como afirmava Furtado e outros autores, Honorato (2008) afirma que ocorreu no governo Vargas uma junção de medidas intervencionistas e de práticas liberais.

Em verdade e refletindo as grandes indecisões do pensamento econômico mundial e a própria dinâmica política interna, a política do Governo Vargas se caracterizou por um intervencionismo cauteloso de penetração e recuo, de investida mais audaciosa em alguns setores e de manutenção das regras do *laissez-faire* em outros. O câmbio, por exemplo, retrata a indecisão dos gestores governamentais em executar uma decidida intervenção do Estado na ordem econômica ou deixar ao sabor dos acontecimentos. (HONORATO, 2008, p. 10)

⁴¹Cf. BRAGA FURTADO (1986, p. 144-145), em 1934 o governo criou o Conselho Federal de Comércio Exterior, que funcionou até 1949, tendo como função o assessoramento na condução da política econômica. Para tanto, era composto por diversas comissões técnicas, responsáveis por estudos de diferentes setores. Com a atribuição de participar da elaboração dos primeiros planos de desenvolvimento econômico, foi instituído em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Destaque também para o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional, aprovado em 1939, que visava a criação da indústria de base e implantação de infraestrutura econômica.

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, conforme relata Ianni (1996, p. 61), é criada a Coordenação da Mobilização Econômica, que vai funcionar como um superministério para a coordenação dos assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia nacional. Para o autor, “pouco a pouco a idéia e a prática da planificação são incorporadas à política econômica governamental”. Como bem sugere Barbosa (2008, p. 3), tornava-se claro que as mesmas crises e transformações que afetavam os sistemas econômico, social e político iriam também proporcionar as condições para o surgimento de novas técnicas de ação.

O governo de Eurico Gaspar Dutra, a partir de 1946, embora em princípio tenha apresentado uma tendência de cunho liberal, adequando-se a um contexto que tinha como parâmetros os acordos firmados na Conferência de Bretton Woods, em 1944, deu continuidade às políticas econômicas em que a participação do Estado e o planejamento tiveram relativo destaque. O maior exemplo foi a tentativa de planejamento dos gastos públicos pelos ministérios, sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse conjunto de ações foi denominado de Plano SALTE, uma vez que ele englobava as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. De certa forma, Dutra preocupou-se em dar seqüência ao processo de acumulação industrial e aos investimentos iniciados no período do Estado Novo.

O retorno de Vargas à presidência da República, em 1951, é marcado pela continuidade de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico nacional, associado às diretrizes da economia mundial, apesar da adoção de uma política ortodoxa de estabilização financeira.

A partir do surgimento da CEPAL e da formulação de sua tese estruturalista, ocorre um grande estímulo para as práticas do planejamento nos países latino-americanos. Sem dúvida, esse estímulo exercerá grande influência junto ao poder público nacional, especialmente no governo de Juscelino Kubitschek, em que o Plano de Metas e o Conselho de Desenvolvimento desencadearam uma agenda de planejamento econômico, atingindo parte significativa das metas estabelecidas e no prazo proposto.

Isto posto, é possível concluir que a partir da década de 1930, e com mais ênfase na década de 1950, o planejamento econômico torna-se um importante instrumento na condução do processo de industrialização no Brasil. É exatamente no triênio 1953-55, conforme nos relata Bielschowsky (1988, p. 427), “que a armação institucional básica das diversas correntes de pensamento econômico do ciclo ideológico do desenvolvimentismo ficaria finalmente estabelecida”.

Segundo o autor, a partir do início do segundo governo Vargas, em 1951, a nova geração de tecnocratas que atuava na estrutura estatal buscava ocupar espaços cada vez maiores, com o objetivo de ampliar a sua participação e envolver-se ativamente nas discussões que levavam às decisões econômicas consideradas essenciais ao futuro do país. Foi por meio da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU)⁴², do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Banco do Brasil e da CEPAL que esses quadros técnicos procuraram exercer sua influência e colocar em prática seus conhecimentos, sintetizados na defesa da implantação do planejamento como instrumento fundamental de ação governamental. Uma demonstração clara em favor dessa idéia são os relatórios técnicos produzidos principalmente no âmbito do BNDE, que apresentavam uma defesa sistemática da utilização do planejamento.⁴³ Na interpretação de Bielschowsky (1988),

Discutiam-se no país, no período 1953/55, duas grandes propostas de planejamento: os desenvolvimentistas da CMBEU, liderados por Roberto Campos, defendiam a idéia de planejamento setorial ou “seccional”; e os desenvolvimentistas nacionalistas, liderados por Celso Furtado, defendiam a proposta cepalina, que visava uma programação mais global. (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 448)

⁴² Cf. BRAGA FURTADO (1986, p. 156), a Comissão Mista Brasil-EUA para o Desenvolvimento Econômico, que funcionou no período 1951-53, “realizou estudos técnicos e propôs medidas no sentido de eliminar os obstáculos ao fluxo de investimentos públicos e particulares, estrangeiros e nacionais, necessários para promover o desenvolvimento econômico. Com a mudança do governo nos EUA (1952), a CMBEU foi extinta, e, com ela, a possibilidade do País obter o crédito de 500 milhões de dólares para atender ao reaparelhamento dos setores críticos da infra-estrutura econômica, notadamente transporte e energia”.

⁴³ Cf. BIELSCHOWSKY (1988, p. 448), “Há no relatório relativo a 1952 (p.31-32), uma entusiasmada menção à perspectiva de programação econômica aberta pelo convênio estabelecido com a CEPAL na Conferência de Quitandinha, em 1953, que deu lugar à criação do Grupo Misto CEPAL-BNDE”.

A proposta de adoção do planejamento seccional ou setorial concebida pela CMBEU obteve grande adesão junto aos segmentos mais influentes. Basicamente, a idéia era transformar os estrangulamentos setoriais diagnosticados em “pontos de germinação” ou “pontos de crescimento”, realizando investimentos com capacidade de irradiar uma expansão econômica para todo o país. Foi com essa orientação que foi elaborado o Plano de Metas do governo Kubitschek, sob a coordenação de Roberto Campos e com a contribuição de Lucas Lopes, e que encontrou a aceitação necessária para ser colocado em prática. Apesar de constituir-se em um instrumento que ideologicamente era contestado pelos liberais, o planejamento seccional não recebeu deles grandes contestações. Isso pode ser explicado em parte pelo fato de que naquele momento, entre os liberais e no âmbito da CMBEU, admitia-se a necessidade de fortes investimentos do Estado nos setores de energia e transporte. Assim, sem grandes resistências, a concepção do planejamento como fator fundamental na implantação de políticas desenvolvimentistas, tornou-se hegemônica em meados dos anos 1950.

Já a proposta de um planejamento global, orientado para a realização de investimentos em toda a estrutura econômica do país, foi defendida fortemente pelos desenvolvimentistas ligados à CEPAL. Mesmo sendo vista com grande simpatia por entidades, intelectuais e técnicos vinculados aos órgãos de governo, a proposta cepalina provocou polêmicas e críticas por parte dos liberais, liderados por Octávio Gouvêa de Bulhões, que argumentava, segundo Bielschowsky (1998, p. 450), “que a CEPAL desconhecia a verdadeira dinâmica do crescimento brasileiro, dada pelo setor privado. [...] O planejamento da CEPAL seria incompatível com a economia de mercado”. Ao defender a proposta cepalina de planejamento global, Celso Furtado contestou as afirmações de Bulhões, argumentando que não bastava crer no progresso espontâneo, sendo necessário “conhecer o mecanismo do mesmo, se pretendemos orientá-lo e, quando necessário, acelerá-lo” (FURTADO, 1953, p. 12, apud BIELSCHOWSKY, 1998, p. 450-451). Tendo como referência um estudo que ficou conhecido como *Esboço de um programa de desenvolvimento para o Brasil*, elaborado por Furtado, junto à Comissão Mista CEPAL-BNDE, a proposta de planejamento global da entidade constituiu-se, na verdade, em um estudo da economia brasileira sob a ótica das teses cepalinas.

Para Furtado, a utilização do planejamento nas ações coordenadas pelo Estado era fundamental, uma vez que as suas funções certamente deveriam crescer à medida que se buscasse a superação do subdesenvolvimento. Com esse raciocínio, tornava-se imprescindível a estruturação da burocracia estatal, tentando dessa forma garantir a continuidade das políticas públicas planejadas. Ao mesmo tempo, Furtado acreditava no fortalecimento das instituições da sociedade civil, pois entendia estar nelas o papel de promover a renovação das bases sociais que dariam a sustentação ao Estado, além de apontar os meios para modificar os nefastos padrões de distribuição da renda existentes.

Nesse sentido, Campos; Costa (2006), enfatizando a importância do planejamento na análise de Furtado, argumentam que:

Diante desta ampla agenda pautada pelo revigoramento da federação, o pensamento de Furtado representa um resgate da importância da escala nacional no planejamento, na articulação e na condução do processo de superação do secular atraso socioeconômico em regiões como o norte e o nordeste brasileiros. Não por acaso, seu eixo teórico logra ao poder público a capacidade de subordinar o funcionamento da economia às necessidades essenciais do conjunto da sociedade nacional. (CAMPOS; COSTA, 2006, p. 8)

É importante ressaltar que o papel do Estado no Brasil se ampliou a partir de 1930 e esse fortalecimento pode ser entendido como um processo em que as políticas desenvolvimentistas passaram a exercer uma influência maior e se consolidaram como ideologia tanto dentro do aparato estatal como em organizações privadas. Nesse sentido é necessário verificar como que, ao mesmo tempo em que se desenvolvia tal processo em nível nacional, essas mesmas idéias desenvolvimentistas, tendo por base o planejamento econômico e a industrialização, foram consideradas ou até mesmo colocadas em prática em âmbito regional. Mais especificamente, como questiona Barbosa (2008, p. 5), “como foi interpretado esse desenvolvimentismo em situações regionais periféricas em relação ao centro dinâmico do processo nacional?”. É fundamentado nesse questionamento que o presente trabalho se propõe a investigar especificamente o caso do Paraná e a importância que o planejamento econômico governamental, a industrialização e, em

síntese, o desenvolvimentismo, tiveram junto ao poder público regional e a lideranças empresariais. É desse tema que trata o capítulo 4.

3.4 O desenvolvimentismo e a heterogeneidade regional

A utilização do planejamento em nível regional como instrumento de implantação de políticas públicas na defesa de interesses sub-nacionais passa a ocorrer de forma mais sistemática a partir do pós-guerra. É na Europa fragilizada pela Segunda Guerra e com a propósito de sua reconstrução e recuperação de seu poder de competitividade, que se fortalece o sentimento de se promover também o desenvolvimento com um mínimo de equidade social e territorial. Para Egler (1993, p. 5), “o *locus* original destas concepções estava na Comissão Econômica da Europa da ONU, nas teses de seu secretário-geral, Gunnar Myrdal, expressas principalmente no ‘Estudo Econômico da Europa de 1954’, (ECE:1955)”. Esse estudo, que pode ser considerado como similar aos estudos preliminares realizados pela CEPAL na América Latina, apresentava um capítulo específico sobre os problemas de desenvolvimento regional e localização industrial. Além dele, foi de suma importância para a difusão das questões de natureza regional a obra clássica de Myrdal, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, de 1957.

Nela, Myrdal (1957) mostra que os efeitos da “causação circular”⁴⁴ no crescimento econômico, acentuam as disparidades na distribuição territorial da renda, promovendo desajustes significativos em âmbito nacional. Com essa constatação, o autor faz a crítica do “crescimento equilibrado” difundido pelos liberais, apresentando a seguinte argumentação:

Se as forças do mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os

⁴⁴ Cf. SANDRONI (1989, p. 40), em sua análise sobre os problemas econômicos dos países subdesenvolvidos, o sueco Gunnar Myrdal criou a teoria da causação circular, segundo a qual o círculo vicioso do atraso e da pobreza pode ser rompido pela aplicação planejada de reformas econômicas. Por exemplo, “a melhoria das condições de saúde e educação do povo possibilitaria uma produção nacional mais elevada e menores gastos sociais, o que acabaria por redundar em aumento da riqueza da nação; enfim, seria criado um outro círculo vicioso que propiciaria o desenvolvimento do país”.

seguros, a navegação e, de fato, quase todas as atividades econômicas que, na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior do que a média, e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação, e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado. (MYRDAL, 1957, p. 43 apud EGLER, 1993, p. 6)⁴⁵

Essa atuação do Estado se constituiu em uma forma importante de intervenção em diversos países, independentemente dos níveis de desenvolvimento econômico e social ou dos sistemas políticos adotados. Experiências de intervenção em âmbito regional, como por exemplo a Cassa per Il Mezzogiorno, agência de fomento criada em 1950 pelo governo italiano para enfrentar os problemas do atraso econômico do sul do país, foram reproduzidas em várias partes do mundo, servindo de modelo inclusive para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Os principais instrumentos de atuação do governo italiano na época foram os incentivos fiscais e financeiros a empresas que tivessem o interesse em investir na região sul daquele país. A Itália, desde a sua formação como país unificado, em 1870, tem como regiões mais industrializadas o Noroeste e o Nordeste. A região Sul teve sempre como principal característica a produção agrária, encontrando ao longo do tempo muitas dificuldades para aproximar-se dos níveis de renda do norte do país. Segundo Pedrosa Júnior; Bonfim (2009, p. 73), um dos motivos determinantes para a criação da agência foi o fato de que durante a Segunda Guerra Mundial a região Norte teve sua capacidade industrial destruída em 18%, enquanto que o Sul atingiu uma perda de 28%.

O caso específico da criação da SUDENE no Brasil é basilar para a compreensão do significado das ações empreendidas por governos de esferas estaduais com o propósito de atenuar ou complementar os efeitos de políticas adotadas por governos centrais. As ações do governo federal no combate à seca da região Nordeste já ocorriam durante a primeira metade do século XX, embora essa atuação tenha se caracterizado mais pela adoção de medidas de socorro ao flagelo provocado pelos intensos períodos de seca.

⁴⁵ MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Under-developed Regions*. London: Gerald Duckworth & Co. Ltd. (Trad. Port. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960).

A seca ocorrida em 1951 fez com que o governo federal passasse a se preocupar de uma forma diferente a partir de então. Finalmente, chegou-se à conclusão que o problema do subdesenvolvimento do Nordeste não tinha na seca a sua única causa, sendo necessário que fossem feitos diagnósticos mais precisos sobre a região e, principalmente, que fossem canalizados recursos para combater o atraso ali existente. Com isso, em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que segundo seu primeiro presidente, Rômulo Almeida (1985), tal fato representou uma mudança de visão do governo federal em relação à região Nordeste.

A mensagem do Presidente Vargas ao Congresso Nacional, apresentando projeto do Banco do Nordeste, (BNB), representou uma primeira mudança de posição: o Nordeste não é um caso de assistência, é um problema econômico e político a ser enfrentado com racionalidade e grandeza. (ALMEIDA, 1985, p. 137 apud PEDROSA Júnior; BONFIM, 2009, p. 78)

As políticas assistencialistas mencionadas por Rômulo Almeida já se faziam oficialmente presentes em 1909, quando foi criada a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945. Este órgão desenvolveu projetos de combate à seca com base científica, procurando soluções definitivas para o problema. Também na década de 1940 o Vale do Rio São Francisco foi objeto de estudos para a implantação de projetos de integração fluvial na região. Foram criadas as agências Companhia do Vale do São Francisco e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). A primeira, inicialmente batizada de Comissão, foi inspirada no *Tennessee Valley Authority (TVA)*, dos EUA.

Não foi, no entanto, apenas na esfera federal que se lançou mão da criação de organismos oficiais com vistas a promover o desenvolvimento regional. Em Pernambuco, por exemplo, nessa mesma época foi criada a Comissão de

Desenvolvimento de Pernambuco (CODEPE), que teve a importante participação do padre dominicano francês Louis Joseph Lebret.⁴⁶

Em fins da década de 1950, designado por Juscelino Kubitschek para a elaboração de um projeto de desenvolvimento para a região Nordeste do Brasil, Celso Furtado enxerga a oportunidade de colocar em prática sua teoria do subdesenvolvimento⁴⁷ em favor da análise dos problemas de uma das mais importantes regiões brasileiras. Para Furtado, conforme relata Pellegrino (2003, p.70), o nordeste do país se caracterizava como um caso interno de centro-periferia da economia brasileira, condenado a reproduzir as condições de subdesenvolvimento no processo de industrialização comandado pela região Sudeste.

De acordo com esse diagnóstico, as desigualdades históricas entre Nordeste e Sudeste tenderiam a se ampliar, “gerando, na região Nordeste, uma espécie de subdesenvolvimento do subdesenvolvimento na fase de plena industrialização nacional” (PELLEGRINO, 2003, p. 70). O processo de industrialização do Sudeste na década de 1950 havia beneficiado fortemente esta região, ampliando assim sua distância no que diz respeito aos níveis de renda e de bem estar em relação ao Nordeste. Sob essa ótica:

À luz do exercício da teorização do subdesenvolvimento proposta por Furtado, a problemática do atraso econômico e da pobreza predominantes no Nordeste emergiu como sombra do desenvolvimento brasileiro. Assim, a resolução desse quadro-problema constituiu-se, no final da década de 1950, como premissa essencial às tentativas de promoção do desenvolvimento nacional. Já a possibilidade de intervenção para a alteração desse quadro se materializou por meio das ações da Superintendência do

⁴⁶ Cf. PEDROSA JÚNIOR; BONFIM (2008, p. 79), o padre Lebret liderava o grupo de estudos na França, “Economia e Humanismo”, que defendia a idéia da planificação regional como instrumento de valorização do ser humano e não para beneficiar os grupos econômicos.

⁴⁷ Cf. FURTADO (1983, p. 16-17), “O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento”.

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada por Furtado no período. (PELLEGRINO, 2003, p. 70)

A aplicação da teoria do subdesenvolvimento no Brasil teve sua primeira experiência na análise da problemática regional do país no período 1958-1964, em que Furtado analisa as precárias condições econômicas e sociais do Nordeste sob a ótica do sistema centro-periferia desenvolvido no âmbito da CEPAL. Como resultado desse estudo foi elaborado em 1959 o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, considerado uma referência fundamental para a compreensão da problemática regional no Brasil. Esse documento, embora tenha a chancela oficial do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), foi na verdade uma criação exclusiva de Furtado, como ele próprio admitiu alguns anos mais tarde.⁴⁸

Esse documento do GTDN pode ser considerado como um marco na aplicação da teoria do subdesenvolvimento a uma situação concreta: neste caso, a elaboração de um diagnóstico e um plano de ação com vistas a transformar as precárias condições socioeconômicas do nordeste brasileiro. A sua principal característica constitui-se em identificar, sob a ótica das teses da CEPAL, um sistema centro-periferia localizado dentro do país, reproduzindo internamente o subdesenvolvimento em um momento em que se efetivava a industrialização por substituição de importações, tendo como pólo a região Sudeste.

O diagnóstico apresentado mostrava que havia entre o Nordeste e o Sudeste, como mostra Pellegrino (2003, p. 94), “uma relação típica entre ‘Centros’ produtores de bens industrializados e ‘Periferias’ produtoras de matérias-primas. Tal relação estaria baseada em uma deterioração dos termos de troca entre as regiões”. Tal relação reforçaria a tese de que o poder de compra da região periférica se tornaria cada vez menor em relação ao da região central.

⁴⁸ Para VIDAL (s/d, p. 11), o exame do conteúdo do documento do GTDN não deixa dúvidas quanto ao seu autor, “pois nele se fazem presentes algumas das principais teses estruturalistas e cepalinas, tão caras à formação do autor. O fato de Furtado não ter assumido sua autoria, durante algum tempo, deixando que a atribuíssem ao grupo que chefiava, converteu-se posteriormente em uma útil providência, pois permitiu que o documento continuasse a circular livremente, quando da cassação de seus direitos políticos”.

O estudo sobre as causas do atraso da região Nordeste apresentava, entre as suas principais diretrizes, a necessidade de se intensificar os investimentos no setor industrial, com o objetivo de criar um “centro autônomo de expansão manufatureira”. Esse centro possibilitaria a criação de empregos à população flutuante e, além disso, daria a oportunidade do surgimento de uma nova classe dirigente, com características diferentes das anteriores e com compromissos com a temática do desenvolvimento, mantendo na região os capitais formados nas atividades econômicas locais, que normalmente eram transferidos para as regiões com mais atrativos. Em síntese, o cerne da proposta era o de promover a industrialização por substituição de importações na região Nordeste. Nesse sentido, Pellegrino (2003) conclui que:

O documento do GTDN utiliza largamente o ideário da CEPAL como método de análise, realizando uma espécie de reprodução das teses cepalinas em “moldura nordestina” (Oliveira, 1983:15)⁴⁹. A argumentação de Furtado se concentra na demonstração de que as relações econômicas entre Nordeste e Sudeste do Brasil são da mesma natureza das relações entre países especializados na exportação de produtos primários e países industrializados. Trata-se da identificação de um sistema centro-periferia interno à nação brasileira, responsável pela manutenção das desigualdades regionais (sociais e econômicas) e, em última instância, pela reprodução do subdesenvolvimento nacional na fase de plena industrialização centrada na região Sudeste. (PELLEGRINO, 2003, p. 96-97)

Não só estava caracterizado um sistema centro-periferia intra-nacional, como também se constatava uma deterioração nos termos de troca resultantes nas relações comerciais entre o Nordeste e o Sudeste. Reforçava-se assim o atraso do primeiro ao mesmo tempo em que se verificava no segundo uma grande expansão econômica, principalmente no estado de São Paulo. Reforçando a tese de que o Nordeste se constituía em uma economia periférica, Furtado enfatizava através do GTDN a pouca expressão do mercado interno da região e o grande contingente de pessoas ocupadas nas atividades de subsistência. Além disso, o pouco dinamismo da economia do Nordeste estava vinculado ao setor externo, o que suscitava a

⁴⁹ OLIVEIRA, Francisco de. *A navegação venturosa*. In: OLIVEIRA, Francisco de (org.) *Celso Furtado: Economia*. 1ª Ed. São Paulo: Ática (Coleção Grandes Cientistas Sociais, vol. 33), 1983, p. 7-27.

proposta cepalina da promoção da industrialização como centro dinâmico em substituição ao setor agropecuário exportador. Somente com a instalação de um parque industrial, por meio de uma ação forte do governo federal, seria possível a substituição de um modelo de desenvolvimento voltado “para fora” por outro focado no desenvolvimento “para dentro”.⁵⁰

O argumento de Furtado (1959^a) pode ser sintetizado naquilo que ele procurou demonstrar em *A operação Nordeste*, de 1959:

Não pode coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração. (FURTADO, 1959^a, p. 13 apud PELLEGRINO, 2003, p. 105)⁵¹

Embora a idéia central da industrialização do Nordeste como solução para os seus problemas de natureza econômica e social seja de fato assimilável e vista até sob alguns aspectos como uma proposta óbvia, ela não passou incólume e se tornou objeto de críticas quanto à sua formulação. Um dos principais críticos ao diagnóstico apresentado por Furtado e pelo GTDN, Cano (1985) questiona principalmente a utilização do modelo cepalino de substituição de importações para casos de regiões de um mesmo país:

Um dos equívocos (da equipe dirigida por Celso Furtado) foi tentar, ainda que parcialmente, transplantar para o marco regional uma política cepalina de substituição de importações referida ao marco nacional, tentando compensar, precariamente, através de incentivos fiscais, a inexistência de fronteiras políticas regionais lastreadas por dispositivos alfandegários ou fiscais protecionistas ao Nordeste. (CANO, 1985, p. 26)

⁵⁰ Desenvolvimento “para fora” relaciona-se ao esforço empreendido em uma economia no sentido de que ela se estrutura visando principalmente o atendimento do mercado externo. O desenvolvimento “para dentro” visa justamente o fortalecimento do mercado interno, criando as bases para o crescimento da renda e da produtividade internas.

⁵¹ FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. 1^a Ed. Rio de Janeiro: MEC/SEB, 1959.

Apesar de não concordar com a utilização do modelo de substituição de importações para explicar situações de nível regional, no caso específico do nordeste brasileiro, Cano (2002) admite que tenha se configurado nas relações comerciais da região Centro-Sul com outras regiões periféricas do país um suposto “imperialismo interno”. Essa situação, segundo o autor, foi criada por meio da concentração automática de capital em um centro dominante (no caso, São Paulo), “que imprime os rumos decisivos do processo de acumulação de capital à escala nacional” (CANO, 2002, p. 132). Mesmo divergindo da proposta de Furtado e do GTDN, cabe ressaltar a análise feita por Cano sobre a influência exercida pelas teses da CEPAL no caso específico das relações da região Centro-Sul com as outras regiões brasileiras. O autor admite que o documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* proporcionou a conscientização política para o tema, mesmo que a aplicação do modelo teórico utilizado na argumentação – a concepção centro-periferia - não era plenamente aplicável para casos de regiões de um mesmo país. Apesar dessa contestação, Cano (2002) ressalta a importância das teses da CEPAL para os projetos de desenvolvimento regional no Brasil:

Nestas, a diferenciação de fronteiras internas não pode ser formalizada por medidas de política cambial, tarifária e outras, salvo as relacionadas às políticas de incentivos regionais. As regiões, quando muito, guardam marcadas diversidades culturais e históricas, além de estruturas econômicas diferenciadas. No Brasil, a influência cepalina também foi grande entre pessoas e instituições progressistas, e praticamente todas as regiões e seus estados imaginaram, nas técnicas de planejamento, o antídoto para seus problemas, passando a elaborar enorme quantidade de planos de desenvolvimento regional. (CANO, 2002, p. 126)

Outra divergência em relação ao diagnóstico de Furtado que merece menção, também desta vez patrocinada por Cano (1985), refere-se à argumentação desse autor de que a partir da década de 1930 o mercado nacional iniciava um processo de integração, o que dificultava, nos anos 1950, a adoção de uma política de substituição regional de importações. Considerando a inexistência de barreiras alfandegárias entre os estados e a expansão da infraestrutura de transportes

interligando as diversas regiões, esse processo de integração do mercado nacional praticamente estabelecia um papel de complementaridade às regiões periféricas, condicionando os seus setores produtivos a atender as necessidades demandadas pela região Sudeste. Com esse raciocínio, o autor sugere que o diagnóstico do GTDN é equivocado quando afirma que a criação no Nordeste de um centro autônomo de expansão manufatureira seria aproveitar uma oportunidade histórica concreta para a promoção do seu desenvolvimento.

Como contraponto à contestação de Cano ao diagnóstico de Furtado e do GTDN, é oportuna a argumentação de Egler (1993) ao sugerir ser necessário considerar as dimensões da questão com que o referido estudo se defrontava.

Em primeiro lugar é ingênuo afirmar que (Furtado) utilizou mecanicamente o sistema centro-periferia para descrever as relações entre parcelas de uma mesma economia nacional. Entretanto, e aí reside seu principal mérito, empregou largamente suas implicações dinâmicas para interpretar a evolução diferenciada das regiões brasileiras. (EGLER, 1993, p. 92)

De acordo com a lógica de Furtado, a partir dos anos 1930 o desenvolvimento econômico brasileiro ocorre através de um processo de articulação de suas diversas regiões, mas com pouca integração entre elas. Esse quadro é resultado de um rápido crescimento do complexo cafeeiro, no período entre 1880 e 1930, que gerou significativas disparidades de renda em relação às outras regiões, mas que “dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno do qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se”. (FURTADO, 1986, p. 237)

Por conta disso, a integração comercial entre as regiões pode ser considerada como um processo natural, embora comandada pelos interesses do núcleo dinâmico. E em assim sendo, sem que houvesse uma interferência governamental, era visível uma forte tendência à concentração de renda na região industrializada em detrimento da renda das regiões periféricas.

A tomada de consciência sobre as questões regionais, que vai encontrar o amparo técnico nas propostas da CEPAL, tem seu fortalecimento principalmente a partir da divulgação das contas nacionais e regionais do Brasil a partir do início dos anos 1950. Os senso mostravam dados que comprovavam as disparidades das

rendas regionais, com tendências de um aumento do distanciamento de São Paulo em relação a outras regiões, gerando, com isso, pressões políticas de lideranças e entidades de diversas regiões periféricas, com maior intensidade a partir da segunda metade da mesma década.⁵² É a partir dessas pressões que será implantada uma estrutura institucional para o atendimento das reivindicações regionais.⁵³

Em a *Fantasia desfeita* (1989), Furtado afirma que a insatisfação naquele momento era decorrente, por um lado, do grave e permanente problema gerado pelas secas da região Nordeste; de outro, da elevada concentração da indústria em São Paulo, ao mesmo tempo em que se observava a destinação de altos volumes de recursos federais para a construção de Brasília. É a partir dessa realidade heterogênea do território brasileiro que se estabelece o debate sobre as questões relacionadas ao subdesenvolvimento nacional e regional, temas que estiveram presentes na campanha eleitoral de 1955 do então candidato a Presidência da República, Juscelino Kubitschek e que compunham a agenda de movimentos sociais da época.

3.5 Industrialização e integração dos mercados

A indústria brasileira, ao chegar à Revolução de 1930, tinha até então desenvolvido basicamente os seus segmentos exportadores, com destaque do complexo cafeeiro, demonstrando o aumento do processo de mercantilização da

⁵² Cf. CANO (2002, p. 127), referente os censos industriais de 1919 e de 1949, “podia-se constatar que as taxas médias anuais de crescimento industrial foram de 7,9% em São Paulo e de 5,4% para o resto do país e que São Paulo concentrava entre 50% e 70% do valor adicionado pelas indústrias produtoras de bens de produção. Em suma, ficava cada vez mais claro que os desequilíbrios regionais tendiam a se acentuar e que poderiam aumentar, em face dos maciços investimentos de infraestrutura e de indústria pesada decorrentes do programa de metas, que se concentravam principalmente em São Paulo, e isso desencadeava pressões políticas das demais regiões, reclamando tratamento prioritário de desenvolvimento”.

⁵³ Os governos, no período de 1953 a 1967, criam instituições como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e transformada na SUDAM em 1966; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP), em 1956, e transformada na SUDESUL em 1967; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CODECO), em 1961, transformada em SUDECO, em 1967. Ainda em 1967 era criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), instituindo-se a Zona Franca. Com maior destaque e repercussão, em 1959 era criada a SUDENE.

economia e da divisão social do trabalho, além de promover uma ampliação do mercado interno intra-regional, bastante limitado até então.

Esse intercâmbio regional, por ser de pouca expressão até as duas primeiras décadas do século XX, não chegou a se constituir em um instrumento de unificação do espaço econômico nacional. Essa unificação não ocorreu pelo fato de que o complexo cafeeiro, na interpretação do IPARDES (1978), atuava apenas como sendo um “mercado externo” para as regiões periféricas que gravitavam em torno da região Sudeste, não se caracterizando naquele período como um padrão de divisão inter-regional do trabalho, visto que a composição do setor industrial, mesmo em São Paulo, ainda era incipiente.

O que se verificou é que a partir do início do século XX o comércio inter-regional brasileiro teve como centro de convergência o complexo cafeeiro, principalmente a economia paulista. Segundo Cano (1998),

[...] a economia cafeeira de São Paulo foi a que apresentou o maior dinamismo no contexto nacional. Resolvendo pioneiramente sérios problemas de infra-estrutura, como o dos transportes ferroviários, do porto marítimo, de comunicações e de urbanização, estava, ao mesmo tempo, criando um acúmulo de economias externas que beneficiariam a formação industrial, reduzindo-lhe os gastos de inversão e os custos de produção. (CANO, 1998, p. 244)

Os estímulos dados à indústria paulista nesse período, que a diferenciavam das demais regiões do país, ocorreram principalmente pela unificação de seu mercado regional e pela expansão da produção via substituição de importações de outros países e das importações oriundas das outras regiões brasileiras, colocando-a assim em uma condição extremamente favorável em nível interno. Sobre essa expansão da produção paulista, o autor, ao se referir aos reflexos causados por esse pioneirismo, argumenta:

Creio que até o início da primeira guerra, a indústria paulista contava com uma peculiaridade toda especial: instalada num mercado mais amplo do que sua capacidade de oferta – dado que esse mercado era atendido também por importações do exterior e de outras regiões – teve um largo horizonte para ampliar sua capacidade produtiva. Dito de outra forma: sua taxa de acumulação pôde crescer – até o início da

década de 1920 – em ritmo maior do que a taxa de crescimento do mercado gerado pelo complexo cafeeiro, “substituindo importações” regionais e estrangeiras e garantindo para si a expansão marginal deste mercado. (CANO, 1998, p. 249)

Ainda segundo o autor, os fatores que deram sustentação ao processo de industrialização paulista foram os “momentos” da concentração por “estímulo” e da concentração por “necessidade”,⁵⁴ que vão reduzir as possibilidades das outras regiões do país de conquistarem estruturas similares. Com isso, o que se ampliou foi o comércio intra-regional, tendo em São Paulo o seu ponto de convergência.

O processo de acumulação de capital no complexo cafeeiro teve uma dinâmica própria que foi aos poucos gerando uma dependência por parte das demais economias regionais. Isso ocorreu em virtude do complexo cafeeiro ter uma ligação muito forte com o mercado mundial e uma ligação menos expressiva com essas outras regiões internas. Por essa via, era do mercado mundial que o complexo cafeeiro obtinha os bens de consumo, como alimentos, manufaturados e de bens de capital. Das regiões internas eram importados apenas os produtos que não podiam ser obtidos no exterior.

À medida que surgiam restrições às importações, a substituição passou a ser praticada em grande parte no próprio complexo cafeeiro, e menos por compras feitas junto às outras regiões do país. Estas, por sua vez, ficavam à mercê dos interesses da economia paulista, que substituíva inclusive os produtos que tradicionalmente eram exportados por elas, tais como o algodão, açúcar, charque, etc. Até mesmo em períodos de grandes restrições externas o complexo cafeeiro preferia importar do exterior as mercadorias que não podia produzir, deixando como uma segunda opção a importação de outras regiões brasileiras.

Por seu turno, a diversificação econômica que se consolidava no complexo cafeeiro, promovida principalmente pela dinâmica da acumulação de capital,

⁵⁴ Cf. CANO (1998, p. 250), a concentração por “estímulo” ocorreu no período da Primeira Guerra Mundial, quando ao atender a demanda do país, a produção paulista teve altas taxas de crescimento. A concentração por “necessidade” ocorreu na década de 1920, quando a economia paulista cresce ao procurar atender os mercados externos e promove um processo de acumulação sem precedentes até aquele período.

praticamente não deixava oportunidades externas para as demais regiões. Tal situação, segundo o IPARDES (1978), provocou dois efeitos:

Por um lado, estreita drasticamente as oportunidades de mercado interno para as economias regionais e, por outro, por isso mesmo, subordina a dinâmica delas à dinâmica própria do complexo cafeeiro. Na medida em que o faz, a diversificação econômica nestas regiões, em termos de constituição de um setor industrial e de serviços – e portanto da constituição de um mercado interno dinâmico -, está também condicionada, e por conseguinte limitada, devido aos efeitos compressivos da diversificação do complexo cafeeiro. (IPARDES, 1978, p. 76)

Dessa forma, não houve outro resultado a não ser o aumento do atraso relativo dos segmentos industriais regionais em relação à indústria da região Sudeste. Ao mesmo tempo em que esta crescia de forma acelerada e ampliava as escalas de produção, aqueles tinham um crescimento lento, ampliando o *gap* entre o complexo cafeeiro e as demais regiões brasileiras. Esse distanciamento se acentuou ainda mais a partir da década de 1930, momento em que a indústria do Sudeste passou a competir diretamente com as indústrias das outras regiões em seus próprios mercados, conforme relata Castro (1980).

Correndo adiante das demais regiões, a ela (Sudeste) cabia a iniciativa da escolha dos ramos industriais a serem implantados no país. E à medida que diversificava sua produção ia se tornando o fornecedor obrigatório de um crescente número de produtos – a política econômica se incumbiria de impedir às demais regiões a aquisição no exterior das manufaturas já produzidas no país. (CASTRO, 1980, p. 97)

Com a crise da década de 1930, os efeitos da região Sudeste sobre as demais regiões brasileiras foram bastante prejudiciais. Com a diversificação da produção agrícola no Sudeste, as outras regiões tiveram a sua produção estagnada ou até mesmo reduzida, visto que parte dela era destinada à exportação aos estados industrializados. Além disso, com as restrições externas, essas regiões viram ampliar-se o ingresso de produtos industrializados do Sudeste em seus mercados, inibindo a produção local.

Diante dessas imposições de ordem comercial e de política econômica, as indústrias das regiões periféricas tiveram, a partir da década de 1930, uma expansão reduzida e condicionada ao desenvolvimento da região Sudeste. Sobreviveram as indústrias que se beneficiavam de proteção natural, ao passo que outras ficaram na dependência da demanda externa, como aqueles vinculados à complementação industrial e ao abastecimento alimentar do Sudeste.

Pode-se, portanto, afirmar que a crise da década de 1930 provoca efeitos negativos nas regiões brasileiras menos desenvolvidas. Entre eles, a desorganização da economia e a emigração. As transformações político-institucionais pelas quais o Brasil passa a partir da Revolução de 1930 levam-no a um processo de unificação do Estado e da economia, sob a hegemonia do capital industrial gerado no complexo cafeeiro e concentrado na região Sudeste.

Destacam-se entre as transformações político-institucionais ocorridas no Brasil nesse período, segundo o estudo do IPARDES (1978),⁵⁵ a redução drástica da autonomia dos estados e a imposição do controle federal sobre as atividades exportadoras das diversas regiões por meio da criação de órgãos federais, como o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto Nacional do Pinho, Instituto da Borracha e o Instituto do Mate, etc.

Ao mesmo tempo, o governo federal passou a controlar mais efetivamente as transações comerciais e financeiras através do Conselho Federal de Comércio Exterior e por meio da centralização do câmbio. O comércio inter-estadual foi incentivado pela isenção de impostos estaduais e as migrações internas foram estimuladas. Essas medidas mostraram o nítido propósito de constituir um espaço econômico unificado, mesmo que esse objetivo trouxesse uma elevada carga de desvantagem para algumas regiões do país.

Ao final da Segunda Guerra Mundial era visível e impressionante a superioridade da região Sudeste sobre as demais regiões brasileiras. A renda gerada na região representava 63% da renda nacional, possuía as maiores malhas

⁵⁵ O estudo do IPARDES, ao tratar das transformações político-institucionais e da criação dos órgãos federais, utiliza como referência a obra de J. Lambret, *Os dois Brasis* (1967).

de rodovias e ferrovias, além de concentrar 57% da potência hidrelétrica instalada no país.⁵⁶

Com o término da Segunda Guerra Mundial inicia-se efetivamente no Brasil o processo de unificação da economia nacional. Praticamente todas as regiões subordinam-se à expansão industrial da região Sudeste. Os segmentos industriais das diversas regiões periféricas incorporam-se à dinâmica da acumulação de capital industrial liderada pela economia paulista, constituindo-se um setor industrial de abrangência nacional. Com o estímulo desse mesmo processo de acumulação, vai se formando também um complexo agrícola nacional, embora de produção regionalmente localizada.

A unificação da economia, apesar de ter sido também influenciada pelo contexto internacional, teve uma forte contribuição do Estado através de suas políticas internas colocadas em prática a partir de 1930. As políticas de incentivo à exportação, especialmente, tiveram o papel de vincular o intercâmbio externo às exigências da política de expansão industrial para todo o país, entretanto, com o efeito de concentrar a indústria na região Sudeste.

Com a expansão industrial, observa-se uma conversão dos antigos complexos rurais em setores especificamente agrícolas, além da criação de novas regiões agrícolas em áreas até então desocupadas. A maior abertura do mercado do Sudeste à produção agrícola de outras regiões proporciona um ritmo mais acentuado do processo de urbanização do país. Com isso, o setor terciário, composto de atividades comerciais e de serviços, se amplia e dá sustentação ao comércio intra-regional, que se encontra em expansão. Há também, nesse momento, o surgimento ou ampliação de atividades industriais voltadas a um primeiro estágio no processamento de parcela da produção agrícola regional, que tem como destino o mercado da região Sudeste. É diante desse quadro de expansão industrial e de integração econômica que são criadas novas fronteiras de expansão agrícola, que têm no Paraná um dos exemplos mais expressivos.

3.6 Desigualdades e políticas regionais

⁵⁶ Dados do IPARDES (1978, p. 78).

O período que vai de 1930 a 1962, no Brasil, é marcado pelo crescimento econômico e pelas desigualdades regionais que se estabelecem a partir da mudança da variável mais dinâmica da economia. O complexo cafeeiro deixa gradativamente de ter a expressão que tinha em período anterior, principalmente no que se refere às exportações do produto e dá lugar à atividade industrial, esta voltada para o mercado interno.

O processo de industrialização comandado pela economia paulista irá, de certa forma, redefinir a participação econômica das demais regiões do país. Com o seu maior poder de produção em escala e de competição, São Paulo se tornou um importante mercado para as matérias-primas das outras regiões e também em principal ou único fornecedor de determinados produtos industrializados às demais regiões, promovendo assim a integração entre elas. Tais relações econômicas provocaram uma série de conseqüências, que na análise de Cano (1985, p. 191), tal integração “proporcionaria efeitos de estímulo, de inibição ou bloqueio e, até mesmo, de destruição”.⁵⁷

Dessa forma, pode-se afirmar que a partir da década de 1930 e até os anos 1960, as relações econômicas entre as regiões do Brasil foram marcadas por um padrão de integração comercial que teve como base de sustentação o dinamismo da indústria paulista. As regiões periféricas, por seu lado, precisaram ajustar suas estruturas produtivas, tornando-se economias complementares ao centro hegemônico. Entretanto, segundo Monteiro Neto (2005, p. 81), “a expansão acelerada da economia paulista imprimiu efeitos bastante positivos sobre a maioria das regiões brasileiras, ao mesmo tempo em que seguia concentrando o setor industrial em seu território”.

⁵⁷ Cf. CANO (1985, p. 191), o processo de integração gerou três efeitos diferentes. Os de “bloqueio”, no sentido de que a periferia não pode repetir o processo histórico de desenvolvimento de São Paulo. Este efeito pode ser parcialmente contornado, via decisões macro-políticas de inversão, tomadas pelo governo federal. Os de “destruição”, que se manifestam através da concorrência que empreendimentos mais eficientes implantados pelo capital pólo possam fazer aos similares periféricos, que operam com técnica obsoleta ou outro tipo de desvantagem concorrencial. Os de “estímulo”, que se manifestam através da ampliação do grau de complementaridade (agrícola e/ou industrial) inter-regional.

Com isso, o desenvolvimento industrial e o processo de unificação da economia no pós-guerra, promoveram as bases para uma crescente complementaridade econômica entre as regiões do país. Essa fase estabeleceu o que pode ser considerado uma divisão inter-regional do trabalho, sob a forma de uma concentração industrial na região Sudeste e uma especialização agrícola nas outras regiões brasileiras. Conforme descrito pelo IPARDES (1978),

[...] não apenas as demais regiões passaram a abrigar, em termos agregados, primordialmente o “setor agricultura” na divisão intersetorial do trabalho da economia nacional unificada, como se iniciou o processo de divisão inter-regional de trabalho – ou a especialização em certo conjunto de produtos – na própria agricultura. Este processo corresponde à formação de “regiões agrícolas” especializadas. (IPARDES, 1978, p. 98)

Ilustra essa relação de complementaridade a Tabela 3.1, onde é feita a comparação entre o Paraná, Brasil e São Paulo, quanto à participação dos setores econômicos – primário, secundário e terciário, na formação da renda no período de 1947 a 1956. Esses setores, para efeito dos cálculos apresentados, estão assim estruturados: o setor primário é composto pelas atividades agropecuárias e o extrativismo vegetal; o setor secundário compõe a indústria extrativa mineral e de transformação; e o setor terciário inclui os serviços de forma geral (educação, comércio, transportes, serviços públicos etc.).

Observe-se que o Paraná apresenta durante todo o período um setor primário que mantém a sua participação na renda total do estado. Somando a participação dos setores primário e terciário, o estado alcança um percentual que varia de 86 a 90%. O setor secundário paranaense se mantém ao longo do período com uma média de aproximadamente 12%, bem abaixo da média nacional para o mesmo período, situando-se em aproximadamente 20%. Em comparação com o estado de São Paulo, fica evidente a supremacia paulista no que diz respeito à participação do setor secundário na renda total gerada, passando de 25% em 1947 para 29% em 1956.

Já em fins dos anos 1950, procurando promover a desconcentração industrial, o governo passou a intervir de forma mais incisiva, principalmente após constatar

que as políticas do governo de Juscelino Kubitschek estavam, na verdade, ampliando a sua concentração no Sudeste. No entanto, na busca da consolidação do desenvolvimento da industrialização pesada, como foi o caso da indústria automobilística, acabou por prevalecer o potencial econômico de São Paulo, direcionando para esse centro os maiores investimentos em infraestrutura e o direcionamento dos capitais nas mais diversas áreas industriais.

É justamente embasado nesse fato que o governo de Juscelino Kubitschek procura lançar mão de instrumentos de política econômica e da criação de instituições para reduzir os desníveis entre as regiões do país. É com esse intuito que o diagnóstico que vinha sendo apresentado por Celso Furtado – de que os problemas enfrentados pelas regiões periféricas eram, isto sim, um problema nacional e não apenas regional - precisava ser enfrentado firmemente pelo governo.

A integração entre as regiões do país recebeu um grande estímulo com a construção de um sistema rodoviário que interligava vários pontos da periferia com o centro industrial paulista e também com a nova capital federal. As rodovias deram as condições adequadas para que as grandes empresas instaladas na região Sudeste pudessem penetrar com facilidade nos mercados regionais, levado até eles os produtos em que possuíam vantagens competitivas. Além disso, essas empresas utilizaram-se dos incentivos fiscais patrocinados pelo governo para implantar suas filiais nas regiões periféricas, passando a produzir também ali os seus produtos, atendendo assim mais rapidamente os mercados dessas regiões. É diante dessa constatação que Monteiro Neto (2005) interpreta essa importante fase do processo de integração regional brasileira da seguinte forma:

De fato, o aspecto fundamental a ser destacado é que a relação entre as regiões passou para outro patamar de importância. Com o desenvolvimento da indústria pesada (de bens de capital) no país, sob patrocínio do chamado “tripé” formado por capitais privados internacionais, capitais estatais e capitais privados nacionais, as regiões menos industrializadas passaram a ser vistas como espaços econômicos atrativos [...]. A implantação de plantas produtivas subsidiárias nas regiões periféricas, promovendo, por sua vez, o próprio crescimento industrial nestas regiões, veio a caracterizar um novo padrão de articulação entre regiões: a chamada integração produtiva. As decisões cruciais relacionadas com a acumulação

industrial no país passaram a ser dadas em definitivo, então, pela economia de São Paulo. (MONTEIRO NETO, 2005, p. 81)

Assim, as relações entre as regiões periféricas com o centro hegemônico não iriam mais basear-se apenas no comércio de mercadorias, mas utilizando-se também de capitais produtivos que se deslocam para a periferia, ocupando espaços até então não explorados, desenvolvendo principalmente atividades produtivas relacionadas à transformação de matérias-primas.⁵⁸ Estabelece-se assim uma nova divisão inter-regional do trabalho, estimulada por investimentos governamentais de grande envergadura, principalmente aqueles destinados à implantação de empresas voltadas ao processamento de recursos naturais.⁵⁹

O Paraná, como será visto no próximo capítulo, na sua condição de economia periférica e tendo no complexo cafeeiro a sua principal base de geração de renda, teve, a partir da segunda metade da década de 1950, a oportunidade de iniciar um processo de mudanças em sua estrutura. Essa oportunidade não foi devidamente aproveitada, mas alguns alicerces foram construídos, como foi o caso da experiência pioneira na utilização do planejamento governamental.

⁵⁸ Cf. CANO (1985, p. 109), em 1970, a economia paulista concentrava mais de 50% da produção nacional em 15 ramos de atividades importantes, além de 40% da produção nacional em outros três ramos também importantes. Essa situação gerava efeitos de estímulo na indústria da periferia, mas também delimitava o seu espaço de crescimento regional.

⁵⁹ Cf. MONTEIRO NETO (2005, p. 82), são exemplos desses investimentos governamentais “o complexo petroquímico no Nordeste e o minero-siderúrgico na região Norte, entre outros, além de incentivos fiscais e financeiros para que capitais privados se instalassem nas regiões periféricas”.

Tabela 3.1 – Composição da renda social por setores (%) - Paraná

ANO	PARANÁ			BRASIL			SÃO PAULO		
	Prim.	Secund.	Terc.	Prim.	Secund.	Terc.	Prim.	Secund.	Terc.
1947	48	14	38	31	19	50	28	25	47
1948	52	12	36	32	19	49	31	25	44
1949	53	12	35	32	19	49	30	25	45
1950	58	11	31	33	20	47	30	27	43
1951	54	14	32	32	21	47	30	28	42
1952	59	11	30	33	19	48	28	25	47
1953	59	11	30	33	20	47	31	28	41
1954	56	13	31	34	21	45	28	29	43
1955	64	10	26	34	20	46	30	27	43
1956	50	12	38	31	20	49	26	29	45

Fonte: Revista Brasileira de Economia, ano 11, n. 4, s/d, apud PLADEF, Estudo n° 23, p. 16, 1959.

4. A ECONOMIA PARANAENSE E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

As reformas surgem não como uma opção racional, e sim como o abandono de certas posições pelos grupos que controlam o sistema de poder, ou como uma modificação da relação de forças dos grupos que disputam o controle do sistema de poder.

Celso Furtado. Teoria e política do desenvolvimento econômico, 1967.

4.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar a evolução da economia paranaense à luz da participação do governo estadual, enfatizando suas ações durante a década de 1950 e, principalmente, os projetos colocados em prática na década de 1960. Este estudo procura mostrar as ações e suas repercussões em um período histórico de grande importância para o desenvolvimento do estado do Paraná, além de suas relações com a Federação e a política brasileira. Essas relações envolvem aspectos de natureza administrativa, econômica e política em momentos de grande efervescência ideológica, marcados principalmente pelas idéias desenvolvimentistas e pela implantação no país de um regime autoritário.

É oportuno ressaltar que o recorte feito nesta etapa do trabalho tem a intenção de analisar a formação da economia paranaense e sua relação com o desenvolvimento capitalista do Estado brasileiro, que por sua vez tem uma relação direta com os movimentos desse sistema em nível mundial. Tal proposta de análise é que justifica o conteúdo dos capítulos anteriores deste trabalho. As políticas adotadas pelos governos paranaenses no período considerado (décadas de 1950 e 1960), se internamente podem ser interpretadas como atitudes independentes, sob o ponto de vista da lógica do capitalismo tais atitudes são em grande parte reflexos de fenômenos de caráter nacional e internacional.

O que se pretende avaliar, entre outros elementos relacionados ao desenvolvimento econômico do estado no referido período, é a influência da ideologia desenvolvimentista, especificamente a influência dos postulados da CEPAL na elaboração e execução de projetos que visavam a industrialização do Paraná. À partida, é importante reconhecer que há na literatura disponível sobre o tema inúmeras críticas acerca de estudos e projetos que buscam na teoria cepalina as idéias para a formulação de políticas voltadas à industrialização da economia paranaense.⁶⁰ São motivo de algumas críticas, por exemplo, os estudos realizados pela Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná (PLADEP), a partir de 1955, e as políticas implantadas pelo governo de Ney Braga, a partir de 1962, através da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR), especificamente durante a primeira fase de sua existência (1962-1965).

4.2 A economia paranaense e sua inserção no cenário nacional

A evolução da economia paranaense até a década de 1960 pode ser classificada, conforme Serra e Paula (s/d, p. 9), em duas grandes fases. A primeira delas transcorre no período que vai de meados do século XIX até o início do século XX, partindo de um quadro em que se destacam os primeiros movimentos de sua colonização até a comercialização do seu principal produto, a erva-mate. O processamento desse produto representava praticamente a metade da produção industrial do estado em 1907⁶¹, chegando a representar 88% do total das exportações paranaenses no biênio 1913/14⁶². No entanto, a partir dessa data e se estendendo até o início dos anos 1930, ocorre uma queda acentuada nas exportações do produto, motivada principalmente pela concorrência argentina.

⁶⁰ As críticas à utilização do modelo “centro-periferia” para casos que incluem regiões ou estados de um mesmo país, já apresentadas no capítulo 3, são feitas por Cano (1985; 2002) e, especificamente sobre o caso do Paraná, por Leão (1989).

⁶¹ Cf. CASTRO (2005, p. 46), a indústria e a extração do mate e da madeira representavam 4,5% do valor da produção da indústria nacional em 1907. Nessa mesma data, somente a erva-mate representava 48,9% da produção industrial do Paraná.

⁶² Cf. PADIS (2006, pp. 97- 101).

A segunda fase compreende o período entre o início do século passado e o fim da década de 1960, marcada pela expansão do seu comércio com a economia nacional, produzindo matérias primas e produtos agrícolas, caracterizando-se como uma economia periférica, principalmente em relação a São Paulo, que concentrava a produção industrial do país. Um aspecto a se considerar nesse período são as altas taxas de crescimento da população residente no Paraná. Até a década de 1940 a população residente crescia a uma taxa média de aproximadamente 3,5%. No entanto, a partir do momento que começa a haver a colonização do Norte do estado, um grande contingente de migrantes chega ao Paraná, promovendo a elevação daquela média anual para 7% na década de 1950. A Tabela 4.1 mostra a evolução da população residente no estado de 1900 a 1960.

A madeira, outro produto paranaense de destaque, depois de ter uma importância significativa nas primeiras décadas do século passado, passa a enfrentar problemas quanto à concorrência externa. Um dos principais motivos para essa relativa decadência da produção industrial da madeira, a exemplo da erva-mate, é identificado por Castro (2005), ao referir-se às técnicas utilizadas pelos produtores.

Note-se também que a técnica produtiva de fabrico da erva e da madeira era bastante primitiva, com instalações industriais rudimentares e nível tecnológico reduzido, além de incapaz de enfrentar concorrentes pouco melhor preparados. A infra-estrutura econômica do estado era também bastante deficiente, pouco apoiando as exportações; observe-se que apenas os complexos agroexportadores com algum peso na pauta nacional tinham conseguido nesta época algum desenvolvimento desses setores. (CASTRO, 2005, p. 47)

Por outro lado, a extração da madeira e as indústrias existentes no complexo madeireiro, com destaque para as serrarias, se tornam um segmento importante na geração empregos e renda em vários municípios do estado. Conforme pode ser observado na Tabela 4.2, dentro do setor Indústria de Transformação, a madeira, juntamente com as indústrias correlatas – mobiliário, papel e papelão, entre outras, tiveram quase sempre uma participação expressiva no número de estabelecimentos industriais.

Compondo ainda a segunda fase de desenvolvimento, a região Norte do estado passa por um processo de ocupação com a expansão da atividade cafeeira. O beneficiamento do produto e outras atividades industriais vinculadas ao complexo cafeeiro proporcionaram ao Paraná expressivas taxas de crescimento no período entre 1930 e 1949 (10% ao ano em média). Na década seguinte, 1950, a taxa de crescimento foi ainda superior, 10,6% ao ano, pouco inferior às taxas de São Paulo (10,8%), mas acima da média nacional (9,3%).⁶³ Com isso, a participação da indústria paranaense no valor da produção da indústria nacional, que era de 2,9% em 1949, eleva-se para 3,2% em 1959⁶⁴, ressaltando-se que desde 1956 o Brasil vivia sob a plena execução do Plano de Metas, que promoveu altas taxas de investimentos públicos, estimulando o crescimento econômico especialmente na região Sudeste.

Concluída a execução do Plano de Metas, o Brasil ingressa nos anos 1960 em uma nova conjuntura política e econômica. A partir de 1962 ocorre uma queda nas taxas de crescimento da produção industrial, tanto em nível nacional como no estado de São Paulo, situação que se estenderia até 1966. No Paraná a situação não seria diferente: diante da recessão do país, no mesmo período a indústria cresceu a uma taxa inferior à paulista e à média nacional.

Até os anos 1960, de acordo com o IPARDES (2006), “poder-se-ia afirmar que existiam dois ‘Paraná’s’: o do norte cafeeiro e o resto do estado, e que entre os dois eram extremamente débeis as relações econômicas” (IPARDES, 2006, p. 28). Por conta dessa frágil integração, o expressivo desempenho do complexo cafeeiro do Norte não se transformou em um instrumento impulsionador para o desenvolvimento da indústria do estado. Com isso, os poucos avanços percebidos na década de 1950 resumem-se à produção cafeeira e à ocupação do território, sendo que esta contribuiu em parte com a diversificação da produção agrícola, que vai se constituir em uma importante oferta de alimentos em nível nacional. Na busca de melhorar o desempenho agrícola e ampliar o poder de competitividade de seus

⁶³ Ao mesmo tempo em que as atividades de produção e exportação de café se expandiam, outros ramos industriais deixaram de se consolidar no Paraná em função da concorrência da indústria de São Paulo.

⁶⁴ Os dados referentes ao crescimento da economia paranaense são apresentados por LEÃO (1986, p. 33), que apresentam uma pequena diferença em relação aos números apresentados por MAGALHÃES (2006, p.170).

produtos, o governo realiza importantes investimentos ao longo da década de 1950 na construção de silos e armazéns. As Escolas de Pesca e Trabalhadores Rurais e as Casas Rurais⁶⁵ também foram criadas com o intuito de formar técnicos e melhorar as condições da produção agropecuária.

Assim, a década de 1950 é marcada pela dinâmica do setor cafeeiro e também por uma articulação política e técnica com o objetivo de se instalar no estado um parque industrial. Além disso, uma preocupação das autoridades dizia respeito à necessidade de integração do espaço territorial, uma vez que era visível a falta de conexão entre a capital e as regiões agrícolas mais dinâmicas. Essa deficiência demandava esforços no sentido de se investir na pavimentação das rodovias e também na produção de energia elétrica.

É necessário registrar que mesmo antes dessas ações dos governos, precisamente em 1947, com o objetivo de intensificar a ocupação do território e manter o controle sobre os movimentos migratórios, foi criada a Fundação Paranaense de Imigração e Colonização. Com uma função similar, mas direcionado para as questões de imigração na região Oeste, em 1948 entra em operação o Departamento Administrativo do Oeste, que por suas funções específicas, passa a ser denominado de Departamento de Fronteiras, atuando nas faixas fronteiriças com o Paraguai e Argentina. Nesse mesmo ano é também criado o Departamento de Assistência Social, de cunho assistencialista, mas que irá coordenar obras para o atendimento da saúde pública em vários municípios do estado, uma área que apresentava muitas carências.

Diante da ocorrência de um grande número de conflitos ao longo do processo de colonização, o governo estadual passou a organizar a partir de 1952 as Companhias de Polícia, mesmo já existindo a corporação da Polícia Militar, embora com um número reduzido de soldados para as necessidades da época. Uma obra de grande expressão do ponto de vista da organização política e administrativa do estado, que durou três anos para ser concluído (1951-1954), foi a construção do Centro Cívico na capital, complexo de edifícios que passou a abrigar a estrutura dos

⁶⁵ Em mensagem do governador Bento Munhoz da Rocha Netto à Assembléia Legislativa, em 1954, ele manifesta a intenção de que “cada cidade do estado terá seu agrônomo e cada grupo de municípios o seu veterinário, além de vacinadores, auxiliares de agrônomos e outros funcionários que orientem técnica e praticamente o lavrador e o criador” (IPARDES, 2006, p. 156).

três poderes constituídos. O Centro Cívico foi planejado para ser entregue por ocasião das comemorações do centenário da emancipação política do Paraná, em 1953.

A estruturação do setor público, iniciada ainda em fins dos anos 1940 e que se amplia nos anos 1950, embora nada comparado ao que se faria na década de 1960, teve um papel fundamental no combate aos problemas gerados principalmente pela falta de infraestrutura. Na interpretação de Castro (2005), os esforços realizados nesse período podem ser assim traduzidos:

Em síntese, a etapa que se encerra no final dos anos cinquenta é a de um estado cujo governo realiza esforços deliberados de ocupação e integração do seu território [...] Essa visão era materializada mediante políticas de colonização e, ao mesmo tempo, nos limites estaduais, buscando potencializar o dinamismo da economia cafeeira. As funções públicas que ganham destaque estão vinculadas a essas questões estratégicas e ao aumento populacional. A preocupação de estender a oferta de serviços públicos a todos os municípios (embora não realizada) e a construção do Centro Cívico respondem à necessidade de, também, gerar uma identidade territorial, a começar pela capital, Curitiba, desarticulada das cidades incluídas nas áreas cafeeiras que transformaram o Paraná no principal exportador do país. Ao mesmo tempo, a necessidade do aparelhamento em serviços de infraestrutura numa economia cafeeira relativamente dinâmica abre espaços para a realização de estudos e projetos que, gradativamente, vão outorgando maior ênfase à exploração da industrialização do estado. (CASTRO, 2005, p. 83-84)

Foi nesse ambiente e com a firme convicção de que a industrialização se fazia necessária, que em 1955 foi criada a Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado (PLADEP), o primeiro órgão do estado com a função de desenvolver estudos com vistas a promover um planejamento governamental e que ainda na mesma década realizou diagnósticos importantes sobre a realidade paranaense.

4.3 A PLADEP e as primeiras experiências de planejamento

O governo do Paraná foi um dos primeiros do país a utilizar formalmente as técnicas do planejamento. Em 03 de setembro de 1955 foi sancionada pelo governador substituto, Adolpho Oliveira Franco, a Lei nº 2.431, que criou o Conselho Consultivo do Planejamento Econômico, início de um processo que viria a promover mudanças estruturais nas diversas áreas da administração e da economia do estado. A primeira atribuição do Conselho, de acordo com o artigo primeiro da referida lei, seria a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado.

As justificativas apresentadas pelo governo estadual para a apresentação do projeto de lei e a conseqüente elaboração do Plano mencionavam a ausência de uma coordenação por parte do poder público nos projetos estratégicos que vinham sendo executados até então.

Empreendimentos, nem sempre considerados prioritários, eram iniciados sem nenhuma previsão de recursos, o que determinava a interrupção de suas construções, decorrido algum tempo, com graves reflexos sobre a produtividade do capital empregado. Havia, portanto, a necessidade do Governo do Estado dispor de um plano de desenvolvimento econômico; um conjunto de empreendimentos cujas prioridades fossem fixadas tecnicamente e de acordo com as disponibilidades financeiras do Estado. (PLADEP, 1959, p. 32)

A Lei 2.431, já nos dois incisos de seu artigo primeiro explicitava os objetivos do governo quanto às ações a serem realizadas com vistas a promover o desenvolvimento econômico do estado:

- I – fixar tecnicamente quais os empreendimentos públicos de maior interesse para a economia regional, em futuro próximo, de forma a possibilitar a adoção de critérios de prioridade na sua execução, em face da disponibilidade de recursos financeiros aplicáveis;
- II – estabelecer as tendências de expansão da atividade de economia regional, em período mais dilatado, para orientação técnica das

aplicações de recursos públicos e dos empreendimentos privados encorajados ou assistidos pelo Governo estadual.⁶⁶

Para a elaboração do Plano, o Conselho, presidido pelo governador do Estado, contava com a participação de 16 membros, além do presidente. Desse total, 13 membros eram representantes de órgãos do governo, como secretarias de Estado, departamentos e do Banco do Estado do Paraná. Apenas três membros eram de origem de entidades representativas do setor privado: Federação das Associações Rurais, Federação das Indústrias e Federação do Comércio do Estado do Paraná. A execução dos trabalhos ficou sob a responsabilidade da Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado (PLADEP), composta por três membros, que deveria ao término das atividades apresentar ao Conselho os resultados dos estudos realizados. Essa Comissão era composta por um coordenador, designado pelo governador do Estado, por um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e um representante da Secretaria Estadual da Fazenda.

A presença de um representante do BNDE na PLADEP deixava claro o interesse do governo do Estado em manter uma relação direta com o órgão federal do fomento, criado em 1952, com vistas a obter uma atenção especial e, naturalmente, obter recursos subsidiados para a execução do Plano.

A vitória nas eleições ao governo do Paraná de um candidato de oposição em 1955, Moysés Lupion, de certa forma colocou a PLADEP em um plano secundário na estrutura da nova administração. Nada comparado às expectativas geradas quando da sua criação, muito embora o ambiente em nível nacional, agora sob a liderança de Juscelino Kubitschek, e a difusão da ideologia desenvolvimentista, estimulasse a prática do planejamento e da programação nas esferas estaduais.

Ao longo dos três primeiros anos de funcionamento, a PLADEP realizou diversos estudos voltados aos diagnósticos setoriais, que deveriam compor os dez volumes do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado. Além desses estudos, o órgão elaborou um documento em 1958, encomendado pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), a ser apresentado na Conferência

⁶⁶ Lei Estadual (PR) n° 2.431, de 03 de setembro de 1955, publicada em PLADEP (1959, p. 32-35).

Internacional de Investimentos, que seria realizado em Belo Horizonte naquele ano. A idéia central do documento pode ser sintetizada na seguinte afirmação:

Tomou consciência o Estado do Paraná de que seu progresso não pode se fundamentar somente na produção primária e sofrer, mais intensamente que a Nação em seu conjunto, as conseqüências das flutuações da sua procura e de seus preços.
[...] Torna-se imprescindível, portanto, que parte da renda transferida do Estado retorne à região sob forma de investimentos, principalmente nos setores de energia e dos transportes, a fim de proporcionar a infra-estrutura necessária à sua industrialização. (FIEP, 1958, p. 4, apud MAGALHÃES, 2006, p. 110)

Em fevereiro de 1959 a PLADEP, após um trabalho de aproximadamente três anos, publicou o Estudo n° 23, na realidade uma introdução ao Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado proposto na Lei 2.431, agora denominado de Programa Governamental de Desenvolvimento Econômico. Basicamente essa Introdução era um diagnóstico sobre a situação econômica e social do estado, em que o próprio órgão admitia que, sob certos aspectos, o estudo não havia ultrapassado a fase de ensaios.⁶⁷ Embora não de maneira explícita, algumas das propostas apresentadas nessa Introdução, como a que defende a industrialização sob a coordenação do poder público estadual, revelavam a influência da ideologia desenvolvimentista junto ao corpo técnico da PLADEP.⁶⁸

Já na apresentação do documento, a PLADEP defendeu a idéia da industrialização do estado tendo o poder público como condutor do processo. Ao comentar as conclusões obtidas através do estudo “O Progresso do Estado do Paraná”, capítulo integrante do Estudo n° 23, o órgão já demonstrava sua

⁶⁷ Cf. MAGALHÃES (2006, p. 146), o Programa, da forma como foi idealizado, “nunca chegou a ser concluído: seu resultado final deveria ter sido apresentado em dez volumes, nove dos quais tratariam da ação do Estado nos setores de sua responsabilidade, e o primeiro apresentava a visão global da situação do Paraná e as propostas e objetivos de caráter global”. Os títulos dos 10 volumes pretendidos encontram-se no anexo desta tese.

⁶⁸ Cf. REBELO (2004, p. 101), “Técnicos da PLADEP haviam participado de cursos realizados pela Cepal, no Rio, com o apoio do BNDE. Alguns deles enriqueceram sua formação acadêmica na própria Cepal, em Santiago do Chile. A Cepal funcionava, à época, como motor ideológico do modelo nacionalista-desenvolvimentista, norteados pelo intervencionismo estatal. Nada mais coerente, portanto, que o paradigma do dirigismo de Estado proposto para o Paraná seguisse essas diretrizes, que em grande parte haviam orientado os governos de Getúlio e Juscelino Kubitschek, assim como em diversos países latino-americanos” (Relato de trechos de entrevista com Francisco Borja Magalhães).

preocupação com uma economia baseada quase que totalmente nas atividades agrícolas.

[...] No capítulo referente ao progresso do Paraná, utilizando-se do agregado renda social, evidenciou-se a instabilidade da economia paranaense, fundamentada sobre o setor primário e esse dependendo da cultura cafeeira. Chegou-se à conclusão de que é imprescindível uma maior expansão industrial no Paraná, aproveitando-se integralmente suas ótimas condições para a agricultura e a pecuária. A industrialização só será possível se houver condições favoráveis à sua efetivação, isto é, se os poderes públicos criarem o clima propício à expansão e instalação de novas indústrias. (PLADEP, 1959, p. 1).

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, o documento ressalta o papel a ser desempenhado pelo governo no processo de industrialização:

[...] deduz-se a grande responsabilidade do Governo no concernente ao desenvolvimento econômico de um país ou região. Responsabilidade que aumenta pela possibilidade que tem o Governo de canalizar recursos a esse ou aquele setor da economia, de acordo com as maiores vantagens apresentadas pelos mesmos, analisadas através de estudos específicos e globais dos efeitos das suas inversões. (PLADEP, 1959, p. 10)

Ao referir-se à condição de economia primário-exportadora do Paraná, ao mesmo tempo em que o estado de São Paulo mostra também uma grande capacidade na produção de alimentos, o documento utiliza-se da análise cepalina sobre as relações “centro – periferia” para argumentar a necessidade da tomada de providências por parte do governo estadual:

O caso torna-se realmente complicado quando o centro econômico tem grandes possibilidades de produção primária, como acontece com os Estados Unidos em relação aos países sul-americanos e com São Paulo em relação ao Paraná. Nesses casos o desequilíbrio tende a se verificar cada vez mais flagrante se medidas adequadas não forem tomadas com oportunidade. (PLADEP, 1959, p. 9)

Ao propor a industrialização como mecanismo para promover o desenvolvimento do estado, a PLADEP realizou um diagnóstico sobre a situação do

setor industrial do Paraná, tomando por base os dados estatísticos de 1953. Essa pesquisa, que ficou conhecida como Produção Industrial do Paraná no Centenário, constatou algumas situações que merecem destaque:

1. Predominava, na época, no setor industrial paranaense, empresas de beneficiamento de alimentos, sendo o complexo cafeeiro da região Norte, de longe, o mais expressivo. Além do café, tinham algum destaque as usinas de açúcar no Norte Pioneiro, os moinhos de beneficiamento de cereais em regiões diversas, os frigoríficos de Jaguariaíva e Ponta Grossa e as usinas de beneficiamento da erva-mate ao redor da capital. Também com certa importância as indústrias madeireiras ou serrarias;
2. Os expressivos movimentos de ocupação do território paranaense estimularam a construção civil nas áreas urbanas e rurais, proporcionando assim a expansão da indústria madeireira e da produção de tijolos e telhas;
3. A implantação das Indústrias Klabin do Paraná e das Indústrias Brasileiras de Papel, entre outras, desenvolveu de forma expressiva os setores de papel e papelão, da celulose e da pasta mecânica. Com isso, ressalta a pesquisa, quase a totalidade da produção de papel de imprensa do país tinha a sua origem no Paraná;
4. A indústria de mineração e metalurgia se destacava como grande fornecedora para o país de chumbo e de prata, produção extraída principalmente na região do Vale da Ribeira. Já a produção de carvão, no Norte Velho, encontrava-se estacionária;
5. O progresso tecnológico contribuía em escala reduzida para o aumento da produtividade da mão de obra na agricultura, visto que havia excedentes subempregados nas atividades primárias e estes não eram absorvidos pelos setores da indústria e de serviços por falta de vagas;
6. Desde que houvesse a disponibilidade dos fatores que facilitassem a instalação de indústrias, tais como o mercado de consumo, matérias-primas, mão de obra, energia, transportes e abastecimento de água, a PLADEP apresentou uma relação das atividades industriais com maior potencial para serem instaladas no estado:

- a) Boas condições para implantação: produtos alimentares e bebidas; papel, celulose e pasta mecânica; xisto e subprodutos: enxofre, nitrogenados, etc; cimento; calcários para correção da acidez do solo;
- b) Condições vantajosas quanto à disponibilidade de matéria-prima: metais não-ferrosos: chumbo, cobre; minerais não-metálicos: talco, caulim, argilas; cerâmica e refratários; química e farmacêutica;
- c) Quanto ao mercado nacional e disponibilidade de mão-de-obra: mecânica leve: implementos agrícolas; material elétrico; embalagens: vidros, metal e madeira; construção civil;
- d) Instalação de indústrias mediante concessões fiscais estaduais e municipais: teares automáticos; tratores e implementos agrícolas; tecelagem e fiação; isoladores de baixa e alta tensão; óleos vegetais; moagem de calcários; chapas duras de pasta mecânica.

Apesar de um potencial considerável para se promover a industrialização no Paraná, um aspecto era motivo de grande preocupação, segundo a PLADEP: a insuficiente oferta de energia para atender a indústria do estado. Considerado um ponto de estrangulamento, o suprimento deficiente de energia exigia, segundo a PLADEP, uma tomada de atitude pelo governo estadual, que deveria buscar auxílio junto ao governo federal, no sentido de reverter rapidamente o problema, ampliando a capacidade de geração por meio da construção de usinas hidrelétricas e termoelétricas. Desde 1954 estava em atividade a Companhia Paranaense de Energia (COPEL), embora com uma atuação limitada até 1960.

Seguindo na proposta cepalina, a apresentação do documento é concluída tornando explícitas as intenções dos seus formuladores:

Assim, o Governo, levando em conta todas essas questões anteriormente expostas, estabelecerá, como meio orientador de sua política, ou mesmo controlador, uma norma diretiva de sua atuação nos diversos setores da economia, para atingir os fins a que almeja e que se traduzirá no que se convencionou chamar de "Plano" ou "Programa". (PLADEP, 1959, p. 11)

Outro tema abordado pela PLADEP, em seu Estudo nº 23, de 1959, e que repercutiu positivamente não somente no Paraná, mas também junto aos outros estados da região Sul e nos estados membros da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU)⁶⁹, foi o da necessidade da criação de um banco de desenvolvimento regional. Sob a justificativa de que até aquele momento existiam alguns poucos bancos de fomento de caráter regional, e ainda assim localizados nas regiões Norte de Nordeste do país⁷⁰, além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Banco do Brasil, tornava-se imperiosa a criação de uma instituição financeira com essas características para apoiar os projetos de desenvolvimento do Paraná e dos demais estados que compunham a CIBPU.

Para reforçar a proposta de tal empreendimento, a PLADEP questionou a política de financiamentos do BNDE, que desde o início de seu funcionamento, em 1952, até 1956 havia concentrado 75% dos seus recursos para projetos desenvolvidos nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, quase a totalidade deles nas áreas de energia elétrica e ferrovias.⁷¹ Da mesma forma, o Banco do Brasil, em 1956, destinou 73% dos seus financiamentos para compra de matérias primas e os restantes 27% para instalações (PLADEP, 1959, p. 40), não destinando recursos, portanto, para projetos que alavancassem a industrialização nas regiões periféricas.

Ao considerar a necessidade urgente de se promover a industrialização no Paraná, principalmente naqueles setores que oferecessem vantagens competitivas em relação às outras regiões, além da constatação da falta de uma entidade de crédito capacitada a fomentar tal processo, a PLADEP apresentou em uma reunião dos governadores dos estados membros da CIBPU a proposta da criação do Banco Regional de Investimentos.⁷² Mesmo que isso não fosse explicitado na proposta,

⁶⁹ A Comissão Interestadual da Bacia Paraná – Uruguaí (CIBPU) foi constituída em 1951 para desenvolver um planejamento fluvial integrado, incluindo linhas de navegação e produção de energia elétrica. Participavam da Comissão os estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso. Foi extinta em 1972.

⁷⁰ Na região Norte foi criado inicialmente o Banco de Crédito da Borracha, em 1942, substituído pelo Banco de Crédito da Amazônia, em 1950. Na região Nordeste foi criado o Banco do Nordeste do Brasil, em 1952.

⁷¹ Os dados sobre os financiamentos concedidos pelo BNDE constam do relatório de 1956 do Banco, parte primeira, capítulo IV.

⁷² É oportuno esclarecer que no Estudo nº 23 (Introdução ao Programa Governamental de Desenvolvimento Econômico) de 1959, a PLADEP propôs a criação do Banco Regional de

esse banco teria semelhanças nas suas funções com o Banco do Nordeste do Brasil, que vinha desempenhando uma função importante ao financiar projetos nos estados daquela região. Quanto à estruturação desse novo banco, a PLADEP propunha o seguinte:

1. O banco deveria estar ligado a um órgão regional de planejamento, que definiria as suas políticas de crédito para financiar projetos públicos e privados, considerados prioritários para a promoção do desenvolvimento dos estados menos industrializados da região abrangida pela CIBPU. Os estados em estágios mais avançados de industrialização (leia-se SP, MG e RS) teriam seus créditos limitados aos projetos de infraestrutura que beneficiassem diretamente estados menos industrializados;
2. O governo federal deveria subscrever uma parcela do capital inicial do banco, além de criar um fundo permanente no orçamento da União, a exemplo do que estava para ocorrer em relação às regiões Amazônica, do Vale do São Francisco e do Polígono das Secas;
3. Os estados beneficiados por esse banco tomariam a parcela restante do capital, proporcionalmente a determinados índices econômicos e financeiros, além de criarem um fundo especial através de seus orçamentos.

O banco de fomento regional, nos moldes propostos pela PLADEP, não se concretizou, pelo menos a curto-prazo como se pretendia. Provavelmente em função da proposta agregar estados muito distantes, com perspectivas econômicas distintas e pertencerem à macro-regiões diferentes, a concretização da idéia de um banco de fomento com tais características não encontrou o amparo oficial necessário.⁷³ A

Investimentos, que atenderia a alguns estados da Federação. No entanto, no Estudo nº 40 (Análise da Economia Paranaense), de 1961, também analisado neste capítulo, a PLADEP propõe a criação do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico, mas que seria uma instituição exclusivamente paranaense, vinculada à estrutura do governo estadual. Os termos “regional” e “estadual”, conforme alerta AUGUSTO (1978, p. 54), aparecem nos documentos da PLADEP como sinônimos.

⁷³ Como já mencionado, a PLADEP foi marginalizada no governo de Moysés Lupion (1956-1961), o que fez com que algumas de suas propostas não fossem levadas em consideração. Cf. MAGALHÃES (2006, p. 109), “Essa marginalização transformou-a, na prática, em algo muito mais próximo a um centro de estudos e pesquisas sobre a economia estadual, e sobre o que hoje chamaríamos de políticas públicas, do que em órgão de planejamento propriamente dito, mantendo-se assim distante das exigências e pressões do cotidiano governamental”.

idéia inicial, muito embora não se saiba exatamente se ela teve muita influência, deu lugar ao surgimento de uma instituição financeira de fomento que passaria a atender aos interesses apenas dos três estados da região Sul. No entanto, essa instituição, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), foi criada apenas em dezembro de 1961, através de um convênio firmado entre os governos do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Efetivamente, o seu funcionamento só passou a ocorrer em 1963.

Criando grande expectativa ao iniciar suas atividades, o BRDE chegou a ser projetado como o principal instrumento de efetivação do planejamento regional. O seu capital passou a ser composto com 1% dos tributos dos três estados, além de recursos de fontes nacionais e estrangeiras. Logo de início, o BNDE disponibilizou ao banco regional a quantia de 1,16 bilhão de cruzeiros, referente aos recursos resultantes do “acordo do trigo”, que previa a sua destinação ao financiamento para indústrias que atuavam nas áreas de minerais não-metálicos, metalurgia e mecânica, materiais elétricos e comunicação.

Associado ao BRDE, foi constituído o Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul (CODESUL)⁷⁴ na mesma data, composto pelos governadores dos três estados membros. Em seus estatutos, o Conselho tinha como proposta estudar a vida socioeconômica da região, além de programar e traçar o desenvolvimento regional, de maneira a associá-lo ao ideal do progresso harmônico do país. Tanto o BRDE como o CODESUL tiveram ao longo dos anos um papel importante no financiamento de projetos públicos e privados do Paraná, assim como dos outros estados membros, mas não chegaram a exercer efetivamente um papel auxiliar de planejamento e programação das ações do poder público paranaense.

Apesar de não ver colocadas em prática as propostas até então apresentadas em seus estudos, a PLADEP deu continuidade aos trabalhos com vistas a contribuir com os diagnósticos e idéias para o desenvolvimento econômico do Paraná. Em fevereiro 1961, poucos dias após a posse do governador Ney Braga (1961-1965), o órgão concluiu e publicou o Estudo nº 40, sob o título *Análise da Economia Paranaense*, resultado de dois anos de pesquisas. Reunindo técnicos

⁷⁴ Em 2003, o CODESUL foi reestruturado e passou a chamar-se de Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, além de incluir como estado membro o Mato Grosso do Sul, que passa a ter acesso aos recursos do BRDE.

especializados em diversas áreas, o Estudo apresenta análises sobre os diversos setores da economia paranaense, além de recomendações sobre programas e obras a serem executados pelo governo estadual. Mais uma vez está presente a convicção dos quadros técnicos da PLADEP da necessidade de se utilizar o ideário desenvolvimentista para se atingir o progresso da sociedade paranaense. “[...] Portanto, o que se procurou atingir ao realizar-se o presente trabalho, foi o estabelecimento de um arcabouço para a fixação de uma política desenvolvimentista para o Paraná”. (PLADEP, 1961, p. 1)

O primeiro capítulo do Estudo, sob o título *A economia paranaense*, de autoria de Francisco de Borja Magalhães Filho e Eduardo José Daros, constitui-se em uma das mais completas análises realizadas até então sobre a economia estadual. Em uma primeira seção é feito um relato sobre a situação da época, com dados estatísticos compreendendo o período de 1948 a 1958.

Com vistas a contribuir para a efetivação do Plano de Desenvolvimento do Estado, os autores são enfáticos: “Um Plano de Governo deve fundamentar-se obrigatoriamente no conhecimento prévio da economia regional” (PLADEP, 1961, p. 2). Prosseguindo nessa lógica, argumentam eles:

Apenas esse conhecimento permite retratar a situação estrutural e conjuntural existente, dando os elementos não apenas para o julgamento dessa situação, mas também para sua correção orientada no sentido de desenvolver economicamente o Estado, a fim de garantir a seu povo padrões de vida mais elevados.

É nesse conhecimento global da economia regional paranaense que vai retratado neste capítulo, dando o arcabouço geral no qual encaixar-se-ão posteriormente os planos e programas regionais (PLADEP, 1961, p. 2)

No capítulo que trata da situação da indústria no estado, produzido por Francisco de Borja Magalhães Filho, mostrou-se que vinha ocorrendo uma queda na participação do setor industrial na renda total do Paraná, ano após ano, com algumas raras exceções. A Tabela 4.3 sintetiza essa realidade, comprovando que as preocupações demonstradas pelos técnicos da PLADEP tinham razão de existir. Embora se verifique um crescimento em termos absolutos da renda gerada na indústria, o que poderia servir até para camuflar a realidade e servir de argumentos

para as autoridades, o fato era que se verificava uma situação estacionária da indústria, sem perspectivas de mudanças a curto-prazo.

Embora o Estudo nº 40 não tenha sido elaborado como parte integrante do *Programa Governamental de Desenvolvimento Econômico*, de alguma forma constitui-se em uma síntese deste. Como interpreta Magalhães (2006), o Estudo “é como um retrato do *projeto paranaense de desenvolvimento*, com suas análises e objetivos, tal como saiu do debate entre técnicos do setor público, especialistas e representantes da sociedade civil”. (MAGALHÃES, 2006, p. 111)

Entre as constatações evidenciadas no documento sobre a economia paranaense, especificamente na área industrial, destacam-se as seguintes:

1. No período analisado (1948-1958), verificou-se que a estrutura industrial permaneceu constante. No primeiro ano da série, o setor de produtos alimentares representava 44,4% do total da produção, enquanto o setor de madeira e mobiliário atingia 19,8%. Em 1958 os números eram pouco diferentes, 44,4% e 24,4%, respectivamente;
2. O beneficiamento de produtos agrícolas representava 69% da indústria de produtos alimentares em 1958, sendo que 50% referiam-se ao beneficiamento do café. Este produto, além de ser o principal produto agrícola, também se colocava como o responsável pela principal atividade industrial. Seguramente, a indústria paranaense era dependente do beneficiamento, transporte e comercialização do café;
3. Enquanto a economia brasileira atravessava uma fase de industrialização nesse período, principalmente nos estados centrais, o Paraná enfrentava uma diminuição da participação do seu setor secundário. O principal motivo para isso ocorrer era o fato de que o complexo cafeeiro exercia uma grande atração sobre os capitais face à sua alta rentabilidade, restringindo assim a canalização desses capitais para outras atividades industriais;
4. A ausência de infraestrutura adequada para suprir as demandas do setor industrial, como a energia elétrica, transportes e saneamento, além de insuficiente mão de obra especializada, faziam com que os estados centrais tivessem maiores facilidades para atrair os investimentos em indústrias;

5. A estrutura econômica estadual restringia as possibilidades de investimentos maiores por parte do poder público, face às receitas tributárias serem insuficientes e dependerem principalmente das atividades agrícolas.

Conhecidos os principais problemas da economia paranaense no limiar da década de 1960, a PLADEP apresentou no mesmo Estudo alguns objetivos que o órgão entendia como possíveis de atingir:

1. Em relação à situação do complexo cafeeiro, que como se viu prejudicava as iniciativas no setor industrial, a PLADEP entendia que deveria caber ao governo federal tomar atitudes no sentido de corrigir as distorções existentes. Corrigir as políticas de crédito visando limitar a produção e abrir novos mercados para o produto seria uma medida importante a ser tomada. Além disso, caberia também ao governo federal, através dos níveis de preços praticados, encontrar os meios para equilibrar a oferta com a procura do mercado interno, um problema que vinha causando perdas significativas no setor;
2. A criação do Fundo de Defesa e Desenvolvimento dos Recursos Sociais, a ser utilizado na defesa dos recursos naturais, na educação e elevação das condições de vida dos trabalhadores rurais, na criação da infraestrutura econômica, no incentivo à industrialização de produtos agrícolas e na diversificação da produção. Os recursos para compor esse fundo, segundo sugestão da PLADEP, seriam originados a partir da diferença entre o preço do dólar médio para importação e o preço do dólar pago ao exportador de café. Como justificativa para essa proposta, o órgão afirmava que um dos grandes problemas do Paraná era o de não ter vantagens sobre os lucros obtidos pela alta produção do café, uma vez que parte deles poderia ser destinada às atividades industriais no estado que tivessem vantagens comparativas em relação à economia nacional⁷⁵;

⁷⁵ Cf. MAGALHÃES (1994, p. 10), “Esta proposta foi oficialmente apresentada pelo Paraná ao presidente Jânio Quadros em reunião deste com os governadores dos três estados do Sul, realizada em Florianópolis em março de 1961. Rejeitada, mas não esquecida, essa idéia facilitou a posterior aceitação da idéia de criar-se o Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE”.

3. Diferentemente da proposta apresentada anteriormente, no documento de 1959, a PLADEP dois anos depois iria propor a criação de um Banco Regional de Desenvolvimento Econômico, que embora trouxesse o termo “regional”, na realidade referia-se à idéia de uma instituição estadual. Esse banco, de acordo com a proposta, deveria desenvolver um mercado de capitais e uma política de crédito com o objetivo de incentivar a implantação e expansão de indústrias no estado;
4. Para que a referida política de crédito fosse bem sucedida, era necessário que paralelamente houvesse investimentos nas áreas de energia e transportes, dando a essas áreas estratégicas as condições para suprir as demandas que a industrialização iria gradativamente gerar. Ao mesmo tempo, fazia-se necessário a adoção de uma legislação que favorecesse a implantação de indústrias e a expansão do parque industrial existente, procurando orientar os investimentos para projetos de interesse do estado;
5. Tendo em vista o poder de ação bastante limitado dos estados brasileiros sobre as políticas econômicas praticadas pelo governo federal, a PLADEP sugeriu que o governo paranaense se concentrasse em três frentes. Eram elas:
 - a) Implantar uma política econômica utilizando-se dos instrumentos políticos, econômicos e financeiros disponíveis no âmbito do governo estadual, com vistas à aceleração do desenvolvimento econômico e social do Paraná;
 - b) Exercer uma gestão ativa junto ao governo federal, reivindicando o atendimento às necessidades do estado de acordo com critérios objetivos e técnicos, sem submeter-se às soluções de caráter político;
 - c) Racionalizar as atividades de responsabilidade do governo estadual por meio da elaboração e execução de programas que utilizassem racionalmente os recursos públicos.

Ao concluir a análise sobre a economia paranaense, a PLADEP tornava clara mais uma vez a sua posição em relação ao papel do governo do estado na condução do processo de desenvolvimento que deveria ser colocado em curso:

O atendimento da demanda existente nestes setores é função da capacidade do setor público de neles realizar investimentos. Como essa capacidade é, por sua vez, função do desenvolvimento econômico do estado, esses setores deverão ser atendidos até o limite das possibilidades do setor público de neles investir sem prejudicar seu esforço no setor de investimentos básicos. (PLADEP, 1961, p. 19)

Na interpretação de Magalhães (2006), o desenvolvimento econômico do estado, de acordo com as premissas apresentadas pela PLADEP, seria atingido por meio da industrialização, sendo que esta seria coordenada pelas ações do governo, como, aliás, propunha a ideologia desenvolvimentista, fundamentada principalmente na teoria cepalina.

Fica também claro que ao Estado, por seus aparelhos já existentes ou a serem criados, cabe não somente fomentar a industrialização, mas também assumir a responsabilidade pelos investimentos e políticas que a tornem viável, inclusive em alguns setores produtivos (como o de produção de energia, por exemplo). (MAGALHÃES, 2006, p. 113)

Cabe ainda lembrar que o “modelo” proposto de industrialização pela PLADEP, ao estar fundamentado nas teorias da CEPAL, considerava que o desenvolvimento do estado ocorreria via substituição de importações. Essa visão transportava o processo substitutivo de importações que vinha ocorrendo no Brasil para o ambiente estadual, considerado como periferia e tendo como centro econômico o estado de São Paulo.

É importante ressaltar que no período entre a criação da PLADEP e a realização de seus diagnósticos e propostas, esteve em elaboração e posterior execução o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Estava em evidência naquele período a plataforma desenvolvimentista amparada nos estudos elaborados pela Comissão Brasil-EUA (CMBEU) entre 1951-53, e no diagnóstico do Grupo Misto BNDE-CEPAL, de 1953⁷⁶. É oportuna a manifestação de Ianni (1996)

⁷⁶ O Grupo Misto BNDE-CEPAL é o resultado de um acordo entre as duas instituições com vistas à utilização de técnicos de vários departamentos do BNDES e da CEPAL para auxiliar o Banco na obtenção e análise de dados macroeconômicos. A CEPAL forneceu técnicos especializados para aprofundar os estudos sobre a economia brasileira e criar um sistema de informações que permitisse

sobre o ambiente propício existente à época para a prática do planejamento e a adoção das políticas desenvolvimentistas, que irão se difundir por vários estados da Federação:

[...] Na época em que Kubitschek assumiu o poder, o País já se encontrava razoavelmente preparado para pôr em prática uma política econômica relativamente planejada. O poder público havia incorporado os elementos essenciais da técnica do planejamento, conforme ela podia ser aplicada no Brasil. A acumulação das experiências anteriores (inclusive as inacabadas, ou apenas esboçadas) **e a sedimentação do debate técnico e político sobre desenvolvimento, industrialização, economia nacional, planejamento, emancipação econômica etc.** (*grifo nosso*) haviam preparado os grupos econômicos e políticos dominantes para aceitar e levar adiante a política econômica governamental. (IANNI, 2006, p. 155-156)

Assim como na esfera federal, em vários estados do país ganhou força a idéia de se colocar em prática o planejamento e a programação como mecanismos para se alcançar melhores níveis de desenvolvimento econômico. No Paraná, em um primeiro momento com a PLADEP, os debates e os estudos realizados foram extremamente importantes para se alavancar as políticas públicas que seriam colocadas em prática nos anos seguintes. Mesmo que muitas das propostas apresentadas pela PLADEP não tenham sido levadas em conta pelo governo estadual, é notória a sua influência entre os órgãos públicos, os meios acadêmicos e empresariais. Como resume bem a importância da PLADEP a conclusão de Magalhães (1994), [...] foi o *lócus* privilegiado onde se criou o projeto que mudaria o Paraná nas décadas seguintes. (MAGALHÃES, 1994, p. 6). Uma fase importante dessa mudança tem início quando um novo governo assume em 1961, fase essa que vai ser marcada pela implantação do *projeto paranaense de desenvolvimento*.

criar programas de ação. O Grupo Misto realizou o levantamento de séries estatísticas do período 1939-53, calculando índices de produção física, renda, consumo, inversões, transações com o exterior, produção agrícola, comércio de cabotagem etc. A parceria atuou no período de 1953-55.

Tabela 4.1 - Crescimento da população do Paraná no século XX

Anos	Total de habitantes	Taxa de crescimento médio anual %
1900	327 136	3,0
1920	685 711	4,0
1940	1 236 276	3,0
1950	2 115 547	5,5
1960	4 277 763	7,0

Fonte: História do Paraná, 1969, apud AUGUSTO, 1978, p. 35.

Tabela 4.2 – Números absolutos e participação percentual dos estabelecimentos industriais, segundo classes e gêneros da indústria (1939-1980) - Paraná

CLASSES E GÊNEROS DA INDÚSTRIA	ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS									
	1939		1949		1959		1970		1980	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Indústria Extrativa Mineral	55	1,98	31	3,00	91	0,90	201	1,42	280	1,85
Indústria de Transformação	1.777	98,0	3.429	97,0	6.326	99,1	10.654	98,5	13.856	98,1
Transf. de Minerais não-metálicos	187	15,1	582	10,2	973	16,8	1.428	15,1	2.144	13,1
Metalurgia	40	6,52	48	2,18	167	1,39	373	2,60	922	3,44
Indústrias Mecânicas(1)	14	8,52	51	0,76	195	1,47	670	3,04	1.205	6,17
Mecânica	6	4,73	19	0,33	44	0,55	280	0,69	669	2,58
Mat. Elétricos e de Comunicação	1	0,98	3	0,05	26	0,09	107	0,41	138	0,99
Materiais de Transporte	7	2,62	29	0,38	125	0,86	283	1,95	398	2,61
Ind. de Madeira e Prod. Afins(1)	588	24,6	734	32,1	1.937	21,2	3.130	30,1	3.483	26,8
Madeira	507	17,1	561	27,6	1.459	16,2	2.307	22,7	2.417	21,2
Mobiliário	81	7,54	173	4,42	478	5,00	823	4,45	1.066	7,58
Papel e Papelão	5	0,93	18	0,27	21	0,52	85	0,33	131	0,78
Borracha	-	0,74	-	-	2	-	67	0,03	104	0,62
Couros e Peles	63	0,49	99	3,44	114	2,86	86	1,78	69	0,79
Ind. Químicas e Farmacêuticas(1)	40	1,70	57	2,18	114	1,65	135	1,78	241	1,24
Química	...	1,34	29	...	82	0,84	98	1,28	189	0,90
Produtos Farm. e Veterinários	...	0,08	3	...	6	0,09	6	0,09	12	0,06
Perfumaria, sabões e velas	...	0,28	25	...	26	0,72	31	0,41	40	0,29
Matérias Plásticas	...	0,67	(2)...	...	3	...	36	0,05	95	0,33
Têxtil	18	1,41	18	0,98	43	0,52	151	0,67	199	1,39
Vestuário e Calçados	85	3,02	113	4,64	236	3,27	186	3,68	427	1,71
Produtos Alimentares	573	26,7	1.411	31,3	2.083	40,7	3.677	32,4	3.784	33,8
Bebidas	95	0,76	192	5,19	234	5,55	190	3,65	107	1,75
Fumo	-	0,06	-	-	-	-	2	-	8	0,02
Editorial e Gráfica	51	4,10	71	2,78	140	2,05	303	2,18	580	2,79
Diversas	16	2,53	(2)35	0,87	64	1,01	135	1,00	357	1,24
TOTAL	1.832	100,	3.460	100,	6.417	100,	10.855	100,	14.136	100,

Fonte: IPARDES. Séries retrospectivas do Paraná : dados históricos da indústria (1940-1980). Curitiba, 1993. p.29

(1) Gênero de classificação do censo industrial de 1939, posteriormente desmembrado.

(2) No ano de 1949, os dados referentes a dois estabelecimentos existentes do gênero matérias plásticas encontram-se incluídos no gênero "diversas".

Tabela 4.3 – Participação da renda do setor industrial na renda total - Paraná

Em Cr\$ milhões				
Anos	Renda Regional	Renda do Setor Industrial	(%)	Varição do Percentual
1948	6.498	781	12,0	-1,6
1949	7.619	901	11,8	-0,2
1950	10.283	1.139	11,1	-0,7
1951	12.042	1.667	13,9	+2,8
1952	15.882	1.825	11,5	-2,4
1953	19.623	2.233	11,4	-0,1
1954	21.238	2.811	13,2	+1,8
1955	33.265	3.480	10,4	-2,8
1956	34.029	4.253	12,5	+2,1
1957	44.659	4.881	10,9	-1,6
1958	59.723	5.990	10,0	-0,9

Fonte: PLADEP, Estudo n° 40, 1961. p. 72.

5. O PROJETO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO

Na vasta e heterogênea periferia do mundo capitalista a economia brasileira se singulariza por um excepcional dinamismo.
Celso Furtado. O Brasil pós-“Milagre”, 1981

5.1 Introdução

O objetivo proposto para este capítulo é o de apresentar e analisar um dos períodos mais férteis em termos de debates e estudos sobre a economia paranaense, a década de 1960, que culminou com a implantação do que se tornou comum chamar de *projeto paranaense de desenvolvimento*, e com a criação da Companhia Paranaense de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR), que depois seria transformada no Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP).

Trata-se de abordar um tema que tem como fonte de inspiração a teoria cepalina⁷⁷, fonte que já vinha sendo utilizada nos estudos realizados na segunda metade da década de 1950 e no início dos anos 1960 pela PLADEP, e que vai encontrar o interesse de continuidade do governo de Ney Braga (1961-1965), palco do início de profundas transformações na estrutura da economia paranaense.

O que se pretende também aqui analisar são os fatores que vão moldar o projeto de desenvolvimento inicial e os fatores que vão promover as mudanças de rumo ao longo de sua execução. Deve-se considerar à partida que o Brasil viveu durante a execução do Plano de Metas um período de euforia com o auge do modelo de substituição de importações e da implantação da industrialização pesada. Essa euforia, de certa forma, acendeu em algumas esferas estaduais a chama

⁷⁷Cf. MAGALHÃES (1994, p. 11), “A explicação de como um ‘projeto’ desenvolvimentista de forte inspiração cepalina é adotado pelo governo passa pelo entendimento das relações entre as forças políticas que disputavam o poder no Estado e, destas, com as que o detinham no nível nacional”.

daquilo que se pode chamar de desenvolvimento autônomo, apesar de vigorarem políticas centralizadoras por parte do governo federal.

Ao mesmo tempo, não se deve ignorar o novo cenário que se instala com o início do processo de esgotamento do modelo substitutivo de importações em nível nacional, além da redução da atividade econômica, conjugada com a elevação das taxas de inflação, que se verifica no país após a conclusão do Plano de Metas. Exercendo ainda maior influência nas ações dos governos estaduais serão as mudanças de caráter institucional que passam a vigorar no Brasil com o golpe militar de 1964.

Nesse ambiente em que estão pulsando aspirações de mudanças no campo econômico e político, mas ainda com o rescaldo do período de franca expansão da produção e da modernização da economia brasileira, é que o Paraná se defronta com um quadro interno onde prevalece a existência de uma estrutura econômica arcaica e um desejo coletivo⁷⁸ de ingressar na modernidade. O caminho para isso? a industrialização.

5.2 – A adoção pelo governo do projeto desenvolvimentista

Ney Aminthas de Barros Braga, militar da reserva e ex-prefeito de Curitiba (1954-58), assumiu o governo do estado do Paraná em 31 de janeiro de 1961, após ter sido eleito pelo pequeno Partido Democrático Cristão (PDC), em uma aliança com a União Democrática Nacional (UDN). Como candidato ao governo, Ney Braga propôs a industrialização do Paraná através de isenções fiscais e financiamentos de longo prazo para indústrias que atuassem em áreas de interesse do estado. Ressaltou a necessidade de se investir na construção de usinas hidrelétricas para ampliar o fornecimento de energia, que era precário e impedia o desenvolvimento industrial. Também as áreas de transporte e educação eram consideradas pelo então candidato como fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico do estado.

⁷⁸ Embora parte das oligarquias estivesse interessada na permanência de uma estrutura baseada na produção agrícola, principalmente do café, apesar dos sinais de decadência desse complexo produtivo no estado, a idéia da promoção do desenvolvimento do Paraná pela via da industrialização, sob o comando do poder público, era comungada por parte das elites empresariais e políticas. Também a imprensa e a classe média urbana defendiam essa mudança de rumo.

Mesmo com uma vitória relativamente apertada nas urnas⁷⁹, a eleição de Ney Braga foi um reflexo do desejo de parte da sociedade que queria ver um governo mais atuante, onde o poder público passasse a comandar efetivamente o processo de desenvolvimento no estado. A eleição de Ney Braga coincidiu com a vitória de Jânio Quadros para a presidência da República. Jânio, que durante a campanha estava interessado em angariar votos em todas as regiões e segmentos sociais do estado, não declarou apoio explícito a Ney Braga, mas este procurou o tempo todo vincular a sua campanha à do candidato presidencial.

Ao assumir o governo após um período em que no Brasil se destacaram as políticas desenvolvimentistas, mas que no Paraná ficaram muito mais no âmbito dos debates e intenções, Ney Braga, em seu pronunciamento de posse, declarava estar “contaminado” pelas idéias inspiradas no desenvolvimentismo e no dirigismo estatal⁸⁰. Ciente de que essa sua posição tinha simpatias junto a vários segmentos da sociedade, além de ter conhecimento sobre os estudos e propostas da PLADEP que apontavam para a adoção de políticas desenvolvimentistas, Ney Braga abriu o caminho para aquilo que se convencionou chamar de uma nova fase da economia paranaense, em condições de promover uma verdadeira transformação na estrutura do estado. Essa disposição em abraçar as idéias originadas no pensamento cepalino está ainda mais clara em algumas passagens desse seu primeiro discurso como governador:

[...] O Estado, gerente do bem comum, deve estar presente à solução do problema da miséria. [...] Colocaremos a máquina administrativa em condições de atuar com a maior produtividade possível, num programa de desenvolvimento que propicie ao Estado a fixação de suas riquezas, o que ajudará ainda mais o Brasil e possibilitará a elevação do nível de vida do povo paranaense. E este objetivo não vem sendo alcançado [...] porque parte substancial dos recursos produzidos pelo capital, pelo trabalho e pela terra paranaense não é aplicado em nosso Estado, mas canalizado para outras regiões do País [...] Uma das etapas do nosso programa procurará criar as condições necessárias para dar estabilidade à nossa economia e

⁷⁹ Como não havia segundo turno, como ocorre atualmente, Ney Braga foi eleito com 35,3% dos votos. Nelson Maculan foi o segundo colocado, com 30,9% e Plínio Costa com 26,8%. (REBELO, 2004, p. 85)

⁸⁰ Cf. REBELO (2004, p. 101).

reduzir a fuga de recursos que aqui deveriam ser aplicados. Um Paraná industrializado, cuja estabilidade econômica garanta a agricultura, será possível desde que se prepare, com urgência, a sua infra-estrutura econômica nos setores de energia elétrica e transportes. (BRAGA, 1961, apud REBELO, 2004, p. 101-102)⁸¹

A instalação do governo Ney Braga promoveu um novo arranjo nas estruturas do poder no estado. Parte do segmento industrial e financeiro que estava associado ao capital nacional e estrangeiro vai participar da administração, mesmo que de forma indireta, influenciando na definição das políticas a serem implantadas, inclusive na discussão do *projeto paranaense de desenvolvimento*. É a partir da conjunção de interesses dos segmentos mais dinâmicos ligados à agropecuária e à indústria, somados às expectativas da classe média que se criam as condições políticas para a formação de uma aliança entre o partido do governador, o Partido Democrático Cristão (PDC), com a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Libertador (PL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ampliando a base de apoio ao Poder Executivo na Assembléia Legislativa, minoritária no início da gestão. Como mostra Magalhães (1995), foi essa aliança que iria vencer as eleições legislativas de 1962, “depois de ter assegurada a aprovação do empréstimo compulsório que permitiu a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e da CODEPAR⁸², principal instrumento de ação econômica do Estado”. (MAGALHÃES, 1995, p. 19)

Reforça a disposição para a composição inicial dessa aliança o pronunciamento do governador Ney Braga por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos de 1961, portanto, em sua primeira visita como governador à Assembléia Legislativa:

[...] Em meio a todas as dificuldades deste período inicial de governo, encontrei nesta Assembléia, na sua disposição de trabalho e na presteza com que estudou alguns problemas tão complexos quanto

⁸¹ Cf. REBELO (2004, p. 101), o conteúdo do discurso de Ney Braga, além de incisivo, “dá ênfase não apenas à necessidade de desenvolvimento, mas também à de industrialização pela via da substituição das importações internas”. Entretanto, não será esse mesmo viés, substitutivo de importações, que seria proposto pelo governador quando da mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado, em 1º de maio de 1961, onde ele defende a industrialização do estado pelo viés da complementaridade à indústria do país. (PARANÁ, 1961, p. 7)

⁸² O Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) e a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR) compõem o tema central deste capítulo, a partir do item 5.3.

urgentes, mais uma razão para confiar nas possibilidades de grandes realizações nestes cinco anos. Esta breve, porém intensa experiência de convívio deu-me a certeza de que não teremos dificuldades, Vossas Excelências e o Poder Executivo, para achar em todos os casos que se apresentarem as soluções mais apropriadas aos problemas do Paraná. A colaboração que peço é de confiança e compreensão. Sei que não será negada. Nestes primeiros três meses, todo o nosso trabalho foi promover a criação de algumas condições indispensáveis à viabilidade da política de desenvolvimento econômico e social que o Paraná exige.⁸³

Estava presente também nessa primeira mensagem ao Poder Legislativo a intenção de se promover no governo estadual as primeiras ações em torno de um projeto com características desenvolvimentistas, ressaltando a necessidade de utilizar-se de imediato o orçamento público e o planejamento em instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico.

[...] Um dos primeiros decretos baixados pelo governo determina que todos os órgãos da administração, conhecidas as necessidades a que têm de atender e caracterizadas as prioridades setoriais, formulem esquemas de planejamento. [...] Outro decreto estabelece normas para a elaboração da proposta orçamentária para 1962, com o objetivo de permitir a transformação do orçamento num instrumento auxiliar do planejamento do desenvolvimento econômico e social do Estado.⁸⁴

Ao referir-se ao atraso do setor industrial paranaense em relação à região Sudeste, Ney Braga, ainda na mesma mensagem à Assembléia Legislativa, lembrava que a renda gerada no Paraná (dados de 1960) representava 5,7% da Renda Nacional, ocupando o quinto lugar entre os estados da Federação, mas que parte significativa da renda do estado se destinava a outros centros, restringindo, portanto, a capacidade de investimentos internos. Segundo o governador, o Paraná era prejudicado pela política econômica do governo federal, que interessado em importar equipamentos para promover a sua industrialização, utilizava-se das rendas

⁸³ Ney Braga, Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná na abertura dos trabalhos legislativos, pp. VII-VIII, em 1º de maio de 1961. Com o mesmo teor, somente com a atualização dos dados, as Mensagens de 1962 e 1963 enfatizam os mesmos pontos: industrialização, energia e transportes.

⁸⁴ Id – *Ibid*, pp. IX-X.

geradas em estados que não estavam sendo beneficiados com a implantação de indústrias.

[...] Por razões histórico-econômicas, o centro dinâmico industrial localizou-se no triângulo Rio de Janeiro – São Paulo – Belo Horizonte. É a região que oferece mais atrativos aos investimentos. Para ela se destina a imensa maioria dos bens de produção importados. Sendo um Estado exportador, e estando fora deste triângulo, o Paraná vem fornecendo recursos para a importação de bens de capital que lá são investidos. [...] Essa é a situação do Paraná. Através do café, fornece capitais para a região industrial e dividas para a importação de bens de capital para essa mesma região. Passa a adquirir nessa região os produtos manufaturados que antes importava. Sendo uma parte integrante do País, não pode o Paraná alterar esses termos. Apenas uma política nacional de verdadeira integração nacional pode corrigir as distorções assim criadas.⁸⁵

Entretanto, em um aspecto a mensagem do governador iria destoar daquilo que já vinha sendo proposto pela PLADep e que viria a compor o receituário inicial do *projeto paranaense de desenvolvimento*. Enquanto a proposta apresentada pelos técnicos e apoiada por importantes segmentos dos setores produtivos, defendia a implantação de um modelo substitutivo de importações, semelhante ao que ainda permanecia em vigor em nível nacional, a mensagem oficial propunha a implantação de bases para uma industrialização complementar à indústria nacional. A troca do termo “substituição de importações” por “industrialização complementar” significava a adoção de estratégias completamente diferentes.

[...] Pretendemos seguir uma política de propiciar os meios para a modificação da estrutura no sentido da industrialização. Esta é a única possibilidade de dar bases sólidas ao progresso do Estado. Não esperamos repetir aqui o fenômeno paulista, pois a própria característica de repetição torna isso impossível. Mas o Paraná possui recursos suficientes para lançar-se também no sentido da industrialização. O que faltou até hoje foi o interesse dos governos estaduais e federais nesse sentido.⁸⁶

⁸⁵ Id – *Ibid*, p. 6.

⁸⁶ Id – *Ibid*, p. 7.

Mesmo com as diferenças verificadas nos princípios que deveriam nortear o processo de industrialização, a partir da manifestação oficial do governador Ney Braga, foram lançadas as bases para a construção de um projeto consistente com vistas à industrialização do Estado.

5.3 O Fundo de Desenvolvimento Econômico

Diante das primeiras dificuldades que se apresentavam já em 1961, o novo governo enfrentava um dilema: as necessidades de investimentos eram muitas, principalmente nas áreas de energia e transporte. No entanto, não havia recursos orçamentários disponíveis e não se cogitava o aumento de impostos, pois uma das principais bandeiras de Ney Braga enquanto candidato era a de que os contribuintes não seriam penalizados com a elevação dos tributos estaduais.

O que o governador esperava era que houvesse por parte do presidente Jânio Quadros o reconhecimento do apoio recebido no Paraná pelo grupo que agora estava no poder. A esperança era a de que esse reconhecimento fosse traduzido em investimentos federais no estado, alavancando assim o processo de industrialização pretendido. O argumento principal levado ao presidente da República era de que o Paraná, sendo o maior produtor de café da Federação e, portanto, contribuindo de forma significativa com as exportações do país, precisava agora de uma contrapartida para dar início às mudanças em sua estrutura econômica. Cogitou-se, ainda, por iniciativa de Ney Braga, em uma reunião ocorrida em Florianópolis entre o presidente e os governadores dos três estados da região Sul, que fosse criado um fundo com os recursos provenientes do confisco cambial das vendas do café.⁸⁷ Esse fundo destinaria os recursos para os investimentos nas regiões produtoras de café, o que permitiria, em caso de sua concretização, resolver alguns dos problemas de falta de infraestrutura no Paraná.

A expectativa de uma recepção positiva à idéia por parte do presidente amparava-se no fato de que ele vinha demonstrando ser contrário ao confisco

⁸⁷ A proposta de criação do Fundo de Defesa e Desenvolvimento dos Recursos Sociais, com recursos obtidos na absorção da diferença entre o preço do dólar médio para importação e o preço do dólar pago ao exportador de café, foi originariamente concebida na PLADEP, incluída no Estudo n° 40, p. 15-16.

cambial existente, além de utilizar freqüentemente a expressão, *ao café o que é do café*, dando a entender que não se opunha à adoção de algum tipo de compensação ao setor cafeeiro por conta das perdas causadas pela política econômica do governo federal. No entanto, a proposta não foi aceita, obrigando o governo do Paraná a buscar alternativas para financiar seus projetos industrializantes. Além do mais, em agosto o mesmo ano ocorreria a renúncia do presidente Jânio Quadros, o que eliminou até mesmo a possibilidade do auxílio pretendido relacionado ao apoio dado durante a campanha eleitoral.

A instabilidade política pela qual o país passaria em seguida e o trânsito restrito que Ney Braga tinha com o presidente empossado, João Goulart, criaram barreiras ao acesso de recursos federais.⁸⁸ Sendo assim, as soluções para o financiamento da expansão industrial pretendida pareciam resumir-se à criatividade e à disponibilidade de recursos internos. Apesar de algumas arestas terem sido aparadas nas relações entre o governador e o presidente, o que até permitiu que o PTB, partido de Goulart, apoiasse Ney Braga na Assembléia Legislativa, o momento político era instável para que pudessem proliferar negociações sólidas e de longo prazo. O parlamentarismo adotado no país deixou o governo sem direção, portanto, sem condições de garantir a adoção de políticas consistentes e duradouras em benefício do Paraná.

Além dos obstáculos que se apresentavam em relação a Brasília, o governo do estado enfrentava ainda insatisfações internas, algumas que chegaram a colocar em risco a integração do território. Em entrevista publicada em 1996⁸⁹, Ney Braga, ao referir-se a esse momento de indefinição de rumos, lembrava que a inexistência de ligação por rodovia ou ferrovia entre o Norte (produtor de café) e o Porto de Paranaguá chegou a ameaçar a unidade do estado, provocando movimentos separatistas. A produção cafeeira era escoada através do Porto de Santos, criando entre o Norte do Paraná e o estado de São Paulo um vínculo que não existia com o

⁸⁸ Cf. MAGALHÃES (2006, p. 154), “Com a renúncia de Quadros, e a ascensão de Goulart e do PTB, complicava-se a situação política do governo paranaense diante do governo federal. Braga apoiara Milton Campos e enfrentara, no Estado, um candidato do PTB. Dependendo de como as negociações políticas viessem a desenrolar-se, essa nova situação poderia significar uma perda de posição relativa do Paraná na alocação de ações e recursos federais, reduzindo a capacidade do novo governo estadual de concretizar seus próprios projetos”.

⁸⁹ Entrevista concedida a SÁ JÚNIOR (1996, p. 146)

Sul do estado. Somados a esse problema, a falta de infraestrutura exigia atitudes rápidas e ousadas.

O Porto de Paranaguá precisava de dragagem e o Porto de Antonina necessitava arrumação. O Paraná estava em desordem; a Copel endividada, com títulos protestados; o Banco do Estado quase falido, as dívidas com a Superintendência da Moeda e do Câmbio (*sic*) – atual Banco Central – ameaçavam levar o banco ao fechamento. Esses problemas todos eu explicitiei muito claramente na primeira mensagem que enviei à Assembléia. (BRAGA, 1996, p. 148, entrevista a SÁ JÚNIOR)

Próximo de concluir o seu primeiro ano de governo, Ney Braga, diante das dificuldades que a conjuntura lhe impunha, deu um passo decisivo para colocar em prática aquilo que ficou conhecido como o *projeto paranaense de desenvolvimento*. Para tanto, resolve acatar a idéia da criação de um fundo destinado a fomentar a industrialização do estado, composto por recursos obtidos através da criação de um empréstimo compulsório, adicionado ao Imposto sobre Vendas, Consignações e Transações (IVC), similar ao atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Mesmo sabendo que um empréstimo compulsório não é um imposto, o receio de se utilizar tal expediente para aumentar a arrecadação causou certa apreensão junto à cúpula do governo, pois não se sabia como os contribuintes iriam reagir diante da medida.

Eu tinha prometido não aumentar os impostos, mas realmente havia essa necessidade de arrumar a casa, o que estaria inviabilizado se ficassemos sem recursos. [...] Discutimos a questão da arrecadação com os contribuintes e ganhamos o apoio deles, que acreditaram nas boas intenções do governo do PDC. Com isso, o Estado multiplicou várias vezes a sua arrecadação. (BRAGA, 1996, p. 148, entrevista a SÁ JÚNIOR)

A conversa que o governador diz ter havido com os “contribuintes” foi, na realidade, algumas reuniões da Secretaria de Fazenda com algumas entidades, a divulgação apresentada de forma positiva pela imprensa e, principalmente, as negociações bem sucedidas que foram feitas com os partidos com representação na Assembléia Legislativa, inclusive os partidos de oposição ao governo. A

dependência econômica do Paraná em relação a São Paulo foi uma das tônicas das negociações e discursos proferidos em favor da utilização do empréstimo compulsório como a solução para se modificar tal situação. Algumas manifestações, ocorridas antes e depois das negociações, na imprensa e de deputados estaduais são apresentadas por Augusto (1978):

Lamentavelmente, o Paraná tem sido abandonado pelo Poder Público Federal. Têm sido relegadas as nossas reivindicações a um segundo plano, preteridas as soluções de nossos problemas em benefício, muitas vezes, de outras unidades da Federação [...] ⁹⁰ Sempre na dependência, vivendo como sucursal de São Paulo, um Estado com a área do Paraná [...] precisava apenas da criação dessa consciência de um progresso compatível com o seu valor, o que o governador Ney Braga acaba de implantar. ⁹¹ [...] e tornando-se a “segunda potência econômica do país” ⁹²

Tomadas as precauções para a implantação do fundo, as bases para a sua arrecadação e gestão estavam já preparadas pelos técnicos do governo. Em menos de um mês, a partir do encaminhamento do projeto de lei pelo Poder Executivo, a proposta de criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) e da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR) se transformava em lei. ⁹³ Tanto empenho e interesse, além da quase unanimidade no desejo da aprovação da proposta, fez reforçar a tese da existência no estado da “ideologia paranista”, traduzida por Magalhães (2006, p.157) como o imaginário paranista, um desejo de se “superar o subdesenvolvimento e, com isso, romper a dependência em relação a São Paulo”.

Esse parecia ser o ponto nevrálgico que precisava ser explorado e utilizado a favor da aprovação da proposta de criação do Fundo. Independentemente das posições partidárias expostas na Assembléia Legislativa, havia praticamente um posicionamento único em relação à necessidade do Paraná “libertar-se” do domínio

⁹⁰ Cf. AUGUSTO (1978, p. 65), discurso do deputado de oposição, L.C.Pereira (PSD), em 28 de dezembro de 1961.

⁹¹ Ibid. p. 67, trecho de artigo publicado no jornal Diário do Paraná, edição de 22/3/1963.

⁹² Ibid, p. 67, expressão atribuída ao governador Ney Braga pelo jornal Diário do Paraná, edição de 28/7/1962.

⁹³ Ibid, p. 66-67, “Em apenas um mês a proposta governamental contida na Mensagem (87/61, de 12-12-1961) de criação do FDE e da CODEPAR converteu-se em projeto de lei e teve sua aprovação ratificada através da Lei Estadual 4529 (de 12-01-62)”.

paulista e promover internamente a industrialização. Não se chegava ao ponto de discernir se essa indústria a ser instalada no Paraná seria complementar à indústria nacional já existente, principalmente na região Sudeste, ou se seria uma indústria substitutiva de importações estaduais. Possivelmente, na compreensão geral da classe política à época, a indústria no Paraná seria uma conjugação das duas possibilidades.

São fortemente ilustrativas sobre o momento político em que se discutia na Assembléia Legislativa a criação do FDE, as manifestações de deputados de situação e de oposição ao governo, todas elas propondo a busca de maior autonomia da economia paranaense. Na condição de líder do PTB, partido que dava sustentação ao governo, o deputado Amaury Silva, em pronunciamento feito na Assembléia Legislativa em 05 de janeiro de 1962, portanto a poucos dias do projeto de lei ser aprovado no âmbito do Legislativo, manifestou assim a sua preocupação com a situação do Paraná em relação à economia paulista:

[...] Em algumas regiões sabemos que há plantação intensiva de rami e de algodão, riquezas que, sem duvida alguma, representam um esforço formidável para nossa emancipação econômica. [...] (O rami) é exportado para São Paulo [...] onde é industrializado. Depois, o próprio dinheiro paranaense [...] vai para São Paulo, na aquisição que fazemos dos produtos manufaturados com a matéria-prima do Paraná. [...] Na colheita deste ano teremos a maior produção de algodão já vista no Brasil. Entretanto, apesar dessa fabulosa produção, não se arrecada nada do algodão. Ele vai integralmente para São Paulo e outros estados que já estão industrializando o produto, onde é manufaturado. E nós temos que gastar nossa riqueza, nossa produção, nossa economia, para comprar o produto manufaturado de São Paulo, Pernambuco e outros estados [...]. O aproveitamento da matéria-prima (*deve-se fazer*) aqui mesmo. Para que evitemos a evasão formidável de riquezas que sangram nossa economia, enfraquecem nossa infra-estrutura, empobrecem nosso povo.⁹⁴

Do lado da oposição, o deputado João Ribeiro Júnior, do Partido Social Democrático (PSD), em pronunciamento ocorrido em 15 de janeiro de 1962, portanto três dias após a lei de criação do FDE e da CODEPAR ter sido sancionada pelo governador, fez defesa semelhante em favor da industrialização. Ressalte-se que o

⁹⁴ Cf. AUGUSTO (op. cit. p. 66).

referido deputado, a exemplo do seu partido, o PSD, representava o grupo político que dava sustentação ao governo anterior, de Moysés Lupion, marcado por adotar políticas que não priorizavam a indústria do estado.

[...] o que representa a evasão de contribuições pagas pelo povo paranaense em favor de outros estados é verdadeiramente fabulosa. Está assim o Paraná sangrando-se em esforços [...] desgastando a fertilidade de suas terras, sem um proveito que lhe assegure, pelo menos, o desenvolvimento industrial, do qual é um dos sustentáculos.⁹⁵

Mais que o imaginário “paranista”, Augusto (1978) interpreta a atitude do governo e o apoio recebido por ele como um efeito da teses desenvolvimentistas que ocupavam um plano de vanguarda no país.

[...] na criação da Companhia, conjugam-se todos os elementos identificadores de uma política desenvolvimentista conforme a ideologia vigente em termos nacionais, devidamente “adequada” ao espaço estadual. Há convergência de interesses dos partidos políticos nas pessoas dos representantes eleitos, das “classes produtoras”, dos técnicos, da opinião pública. Todos os grupos encontram motivos para a justificação do empreendimento. (AUGUSTO, 1978, p. 66-67)

Tecnicamente, o FDE tinha uma formulação que permitiria ao governo uma arrecadação adicional, não orçamentária, suficiente para imprimir um novo ritmo nas ações com vistas à promoção da industrialização e diversificação da agricultura.⁹⁶ O IVC, antes da criação do FDE, possuía uma alíquota de 4,95%, passando a ser de 5,95% com a entrada em vigor da Lei 4.863, em 12 de janeiro de 1962. O 1% pago a mais pelos contribuintes em suas compras de mercadorias e serviços, o que deveria ocorrer por um prazo de cinco anos, não se caracterizava como imposto porque ele seria resgatado após esse período com juros de 4% ao ano. No entanto, o resgate

⁹⁵ Id. Ibid.

⁹⁶ Cf. REBELO (op. cit., p.103), “A proposta (do FDE), nasceu de exaustivas discussões entre técnicos da Pladep e profissionais de uma empresa particular (a SPL – Serviço de Planejamento, contratada pelo Estado para dar consultoria à área de planejamento), e se inspirava em parte num empréstimo compulsório criado em Minas Gerais. A SPL era dirigida pelo engenheiro Alex Beltrão, que conhecera Ney ao servir o Exército em Curitiba”. Alex Beltrão assumiria alguns anos depois a presidência do Instituto Brasileiro do Café (IBC).

só ocorreria se os contribuintes trocassem as notas fiscais de suas compras por bônus. Estes sim eram resgatáveis pelo valor de face mais os juros. Ocorre que muitas notas fiscais não foram trocadas pelos bônus, proporcionando assim um saldo expressivo de recursos que ficaram com a CODEPAR.

O objetivo da criação do FDE era utilizar os recursos arrecadados sob a forma de empréstimo compulsório na realização de investimentos em infraestrutura e no financiamento de instalação de novas indústrias, além de incentivar o desenvolvimento da agricultura. Esses recursos não eram contabilizados como receita no orçamento do estado, criando-se assim uma espécie de orçamento paralelo⁹⁷, sem a necessidade de aprovação anual pela Assembléia Legislativa. Como já havia uma lei autorizando a cobrança do empréstimo compulsório, bastava que a sua utilização seguisse as determinações previstas em lei. Quanto ao orçamento do estado propriamente dito, estava quase todo comprometido com as despesas de custeio e pagamento de dívidas acumuladas em governos anteriores. Assim, o FDE era de fato a única solução interna para estimular a industrialização e realizar as obras necessárias para dar o suporte à expansão da economia paranaense.

As primeiras previsões sobre os investimentos a serem realizados com os recursos do FDE estabeleceram que 80% seriam destinados à infraestrutura, sendo que metade desse percentual seria para a área de energia e a outra metade para construção e pavimentação de rodovias. Os outros 20% seriam destinados ao financiamento de projetos da iniciativa privada, que teriam acesso aos recursos com taxas de juros abaixo das praticadas no mercado.⁹⁸ Esses percentuais deveriam prevalecer para os dois primeiros anos de atividades do FDE (1962-63). Nos anos seguintes haveria algumas mudanças, como se pode ver na Tabela 5.1.

A prioridade era financiar projetos para empresas nacionais, principalmente as pequenas e médias, dando a elas condições de estruturação e competitividade. As empresas estrangeiras não tinham acesso a esses financiamentos, embora

⁹⁷ Cf. REBELO (op. cit., p. 104-105), “[...] como disse o deputado Nelson Rosário, do PSD, em discurso na Assembléia Legislativa em janeiro de 62: ‘Estas circunstâncias todas estão a evidenciar que a verdadeira finalidade do fundo é o aumento do IVC compondo um orçamento paralelo, sem nenhum controle’.”

⁹⁸ Os setores mais beneficiados com o FDE foram os de metalurgia, química, manufatura, minerais não-metálicos e agrícola.

algum tempo depois a legislação federal tenha praticamente obrigado a inclusão delas nos programas do FDE.

Em 1964, através da Lei 4.863, o governo do estado instituiu o Empréstimo Compulsório Especial, que vinculava ao IVC a cobrança de mais um adicional de 1%. Essa decisão foi tomada já prevendo que em janeiro de 1967 o empréstimo compulsório inicial seria extinto, o que comprometeria a própria existência do FDE. Assim, estava já o governo preocupado principalmente com as fontes de financiamento aos projetos industriais privados que tivessem como destino o estado do Paraná. Essa atitude, de certa forma, mostrava que o governo havia destinado nos primeiros anos do FDE um volume significativo de recursos para as obras públicas e já não mostrava o mesmo entusiasmo com o aumento relativo da produção industrial no estado.

5.4 A CODEPAR

A análise aqui apresentada sobre a história e o papel da CODEPAR na criação de infraestrutura e do planejamento da industrialização do Paraná, na década de 1960, tem como principal referência o trabalho realizado por Augusto (1978)⁹⁹, uma obra dedicada integralmente ao tema, resultado da dissertação de mestrado da autora defendida na Universidade de São Paulo. Também os trabalhos realizados por Magalhães¹⁰⁰, especialmente os seus artigos publicados na Revista Paranaense de Desenvolvimento, que somados aos estudos publicados pela própria CODEPAR e pelo Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP)¹⁰¹, compõem uma rica literatura sobre um dos períodos mais instigantes da história econômica e política do estado do Paraná.

⁹⁹ AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista. São Paulo: Símbolo, 1978.

¹⁰⁰ Com destaque para MAGALHÃES (2006).

¹⁰¹ O BADEP surgiu em substituição à CODEPAR, em 30 de setembro de 1968, por meio de decisão da Assembléia de seus acionistas, tendo em vista a Resolução nº 93, de 26 de junho do mesmo ano, do Banco Central, que regulamentou o funcionamento dos bancos estaduais e interestaduais de desenvolvimento.

Não se pode deixar de mencionar a importante contribuição do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)¹⁰² na preservação da memória da economia do estado, uma vez que essa instituição assumiu a responsabilidade por grande parte dos documentos e relatórios produzidos na época da CODEPAR e do BADEP.

A concepção da CODEPAR tem sua origem nos estudos da PLADEP, quando este órgão sugeria a criação de um banco de desenvolvimento no estado e a adoção da prática do planejamento como instrumento de ação para promover a industrialização. Há que se considerar ainda que o país, em 1962, ano do surgimento da Companhia, vivia ainda sob a égide da Constituição de 1946, que concedia aos estados da Federação certa autonomia na gestão econômica e tributária. Pode-se afirmar que o ambiente começou a mudar no Paraná a partir da eleição de Ney Braga para o governo, portanto, com certo atraso em relação aos estados mais industrializados, que já viviam esse novo ambiente desde a eleição de Juscelino Kubitschek para a presidência da República, em 1955.

Esse novo momento na história política e econômica do Paraná já se fazia sentir no discurso de posse do novo governador, conforme já mencionado neste capítulo, em que ele manifestava o seu entusiasmo com as idéias inspiradas no desenvolvimentismo e no dirigismo estatal. Augusto (1978) identifica esse novo ambiente político quando destaca um trecho do pronunciamento de posse de Ney Braga.

[...] afirmamos com toda a energia, com toda a força que nos dá o voto popular, que não está havendo somente uma mudança de pessoas no Governo. Uma nova mentalidade, para resolver velhos problemas, será aplicada por novos homens, com novas concepções na tarefa de trabalhar pelo Paraná. (BRAGA, apud AUGUSTO, 1978, p. 49)

A autora identifica ainda a influência exercida junto ao governador e à equipe de técnicos das idéias da CEPAL, que tiveram como resultado prático a concepção da CODEPAR:

¹⁰² O IPARDES é uma instituição de pesquisa criada em 1973, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Surgiu diante de um contexto em que estava em formação o Sistema Nacional de Planejamento.

Esses “novos homens” e as “novas concepções” (*citações de Ney Braga*) reproduzem basicamente a ideologia cepalina, pois nos cursos da CEPAL formou-se grande parte da equipe organizada pelo novo governo. [...] Pode-se considerar a ideologia cepalina como a “versão econômica” da ideologia nacional-desenvolvimentista. As noções econômicas que conduziram à elaboração e à tentativa de implementação do projeto de desenvolvimento paranaense conformam-se à visão cepalina. (AUGUSTO, 1978, p. 49)

Basicamente foram dois os motivos que levaram à criação da CODEPAR. O primeiro diz respeito à obtenção por parte do governo de recursos extra-orçamentários, destinados principalmente para investimentos em infraestrutura, face às evidentes carências em áreas estratégicas como energia e transporte. O segundo motivo foi o de prover o poder público de capacidade de financiamento de projetos industriais e agrícolas privados, procurando, dessa forma, atrair empresas com vocação ou interesse nessas atividades industriais. Ao mesmo tempo em que iria exercer o papel de coordenadora do processo de industrialização, a CODEPAR teria também a missão de realizar estudos sobre as potencialidades presentes e futuras, desenvolvendo assim as condições para a realização de um planejamento setorial e integrado. Aos olhos do governo, dos técnicos, de parte expressiva da Assembléia Legislativa e de grande parte da sociedade civil parecia que as portas do desenvolvimento econômico do estado finalmente tinham sido abertas.

Com uma estrutura relativamente pequena, conforme visualizada no Organograma 1, e com um capital inicial de 50 milhões de cruzeiros, a CODEPAR tinha no seu Conselho de Investimentos o órgão com o maior poder de decisão, além das seguintes atribuições:¹⁰³

1. estabelecer prioridades de financiamentos e investimentos de acordo com as necessidades diagnosticadas;
2. determinar as regiões em que os investimentos pretendidos eram mais convenientes para o Paraná;

¹⁰³ As atribuições do Conselho de Investimentos da CODEPAR estavam previstas na Lei nº 4.529, de 12/01/1962, que a criou, juntamente com o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE).

3. estabelecer prioridades ou conceder estímulos quando se tratasse de atividades de grande significação para o desenvolvimento econômico do estado;
4. estimular a formação de técnicos e operários qualificados com vistas a promover a especialização dos recursos humanos do estado;
5. examinar e aprovar as operações da Companhia superiores a Cr\$ 10 milhões;
6. programar a orientação econômico-financeira da Companhia.

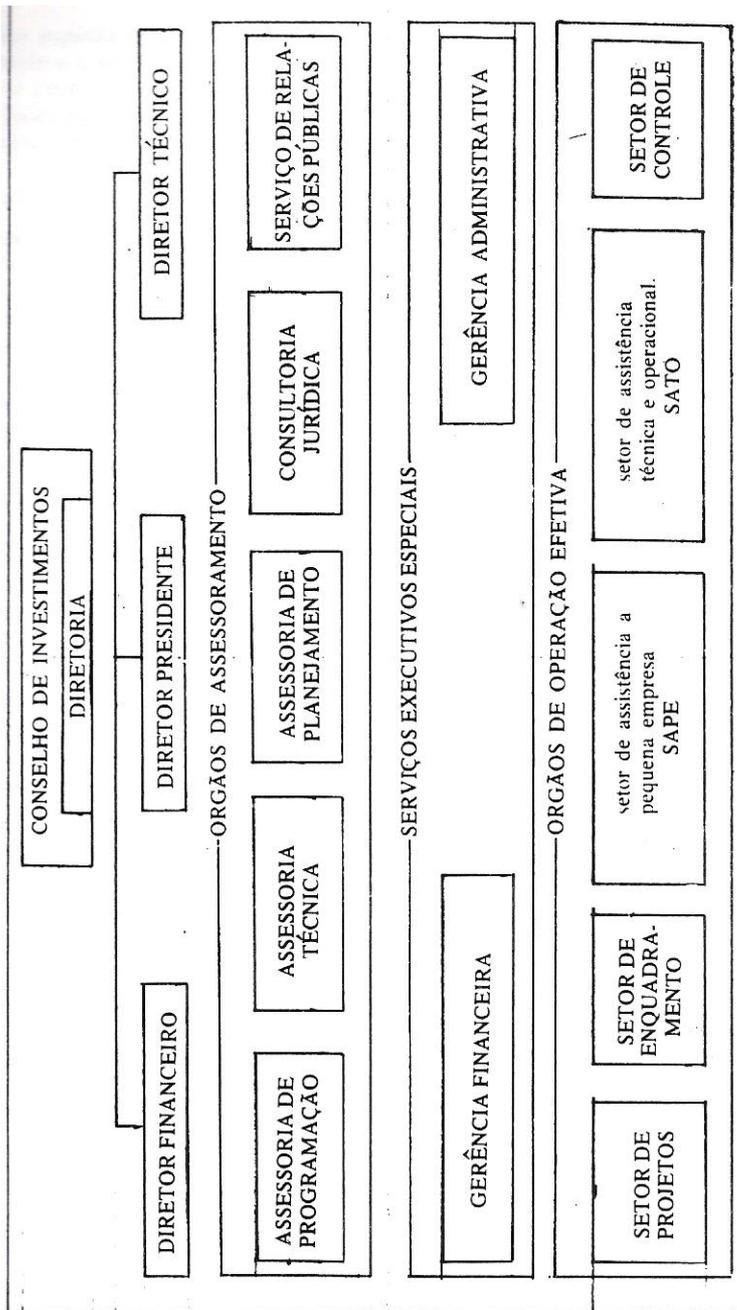
Quanto à composição do Conselho de Investimentos, este tinha uma representatividade junto às entidades do setor produtivo e do meio acadêmico, que indicavam os seus membros titulares e suplentes, além da participação dos três integrantes da diretoria da Companhia. Os conselheiros, membros e suplentes eram indicados pelas seguintes entidades:

- Conselho Coordenador das Classes Econômicas do Paraná - COCEP¹⁰⁴;
- Universidade Federal do Paraná;
- Federação dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Estado do Paraná;
- Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado do Paraná;
- Federação dos Trabalhadores no Comércio do Estado do Paraná;
- Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação do Paraná;
- Diretores da CODEPAR.

O Conselho Fiscal da Companhia tinha composição semelhante, onde as mesmas entidades indicavam, por meio de lista tríplice, os nomes a serem designados pelo governador do estado. Já a diretoria da CODEPAR era composta por três integrantes, Diretor Presidente, Diretor Administrativo e Diretor Financeiro, todos nomeados pelo governador, uma vez que a empresa era de economia mista e

¹⁰⁴ Cf. AUGUSTO (op. cit., p.71), o COCEP não chegou a se constituir juridicamente e foi substituído pela participação conjunta das seguintes entidades: Federação da Indústrias, Federação do Comércio Varejista, Federação das Associações Rurais e a entidade representativa das Associações Comerciais do Paraná, que indicaram um membro titular e outro suplente, de acordo com o previsto na Lei 4.863, de 11/5/64.

tinha o próprio estado como sócio majoritário. Desse modo, a Companhia recebia forte influência do governo do estado, ficando por conta de sua diretoria a tarefa de convencer os membros do Conselho de Investimentos sobre as políticas de interesse do governo a serem implantadas. Os funcionários que compunham os quadros técnicos e administrativos eram contratados por meio de concurso.



Quadro 1
Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR
Organograma Geral

Fonte: CODEPAR-FDE, Relatório 1965, p. 79. apud AUGUSTO (1978, p. 160).

Em seu artigo 6º, a Lei de criação da CODEPAR já previa que a empresa operasse como um banco de fomento, bastando para isso que tivesse uma autorização do governo federal e alterasse os seus estatutos e a sua razão social. As mudanças que iriam ocorrer na legislação do sistema financeiro do país, a partir de 1965, e principalmente com a Resolução 93¹⁰⁵ do Banco Central, permitiram que a Companhia se transformasse em um banco de desenvolvimento em 1968.

Outro aspecto que merece destaque na concepção na CODEPAR é o fato de que estava previsto em suas diretrizes de que ela não financiaria empresas estrangeiras, enfatizando sempre que o objetivo da instituição era o de privilegiar as empresas de capital paranaense. Houve casos em que a Companhia chegou a condicionar a liberação de financiamentos às empresas solicitantes desde que elas transferissem suas matrizes para o Paraná. Essas práticas, que vão desde o não financiamento de empresas estrangeiras às tentativas de atração de empresas de outros estados, apontam para a utilização plena da ideologia nacional-desenvolvimentista por parte do poder público paranaense. A constatação da adequação em nível estadual de uma ideologia que vigorava em nível nacional está presente na interpretação dada por Augusto (1978), quando a autora relaciona alguns dos pressupostos da ideologia nacional-desenvolvimentista e, por extensão, das chamadas idéias cepalinas.

Entre os pressupostos da ideologia nacional-desenvolvimentista, presente na fase de industrialização substitutiva de importações e componente da perspectiva que cria possível a realização de um capitalismo auto-sustentado no Brasil, encontram-se a sinonimização entre desenvolvimento e industrialização; a associação de progresso material com bem-estar coletivo, poupança, investimentos produtivos e elevação geral do nível de vida; a necessidade de o aparelho estatal ser posto a serviço da industrialização, atuando como promotor do desenvolvimento; o sacrifício deliberado de todos para que o desenvolvimento se torne realidade. (AUGUSTO, 1978, p. 73)

¹⁰⁵ A Resolução nº 93 do Banco Central, de 26/6/1968, passou a regular a constituição e funcionamento dos bancos estaduais e interestaduais de desenvolvimento, dando um prazo de um ano para que as instituições estaduais e interestaduais já existentes se adequassem às novas normas. (Ver Anexo)

Em síntese, pode-se afirmar que a estrutura da CODEPAR, colocada a serviço de um projeto de industrialização para o estado, foi erguida com base em um conjunto de premissas que entedia ser possível transportar para a esfera estadual o modelo de industrialização por substituição de importações, praticada em âmbito nacional de forma nem sempre planejada. Se ao final não foi exatamente isso que ocorreu, não se deve ignorar os avanços patrocinados pelas políticas colocadas em prática pela Companhia. Se por um lado o modelo substitutivo de importações idealizado pela CEPAL para os casos de nações de industrialização atrasada, mostrou-se inviável ao ser adotado no âmbito do estado, como será visto mais à frente neste capítulo, por outro lado é notória a utilização pelo governo do Paraná e pela CODEPAR das idéias cepalinas no que diz respeito à utilização do planejamento e da intervenção estatal na economia. Nesse caso, os avanços foram significativos.

Uma vez constituída, a CODEPAR precisou organizar-se e projetar a utilização dos recursos que começavam a ser arrecadados junto ao FDE. Quanto aos investimentos em infraestrutura previstos na lei de sua criação, as empresas responsáveis pelos setores eleitos, principalmente COPEL, energia elétrica e Departamento de Estradas e Rodagem (DER), estradas, deveriam apresentar os seus projetos específicos para serem financiados.¹⁰⁶ A Tabela 5.2 apresenta os recursos destinados a esses dois principais setores.

Para o financiamento destinado às empresas privadas, foi elaborado um documento de uso interno da Companhia, intitulado de “Diretrizes para a análise de pedidos de financiamento de iniciativa privada”¹⁰⁷, onde foram definidas algumas diretrizes a serem considerados na análise dos projetos de solicitação de financiamentos. Entre essas diretrizes destacavam-se as seguintes:

1. A iniciativa de capitais paranaenses teria precedência sobre a de outras origens;

¹⁰⁶ Com a previsão em lei de que 80% do FDE seria destinado a investimentos em energia elétrica e transportes, metade para cada setor, e os outros 20% para o financiamento de projetos para a iniciativa privada, a CODEPAR disponibilizou já em 1962, primeiro ano de atividades, mais de Cr\$49 milhões para as áreas previstas. Um montante considerado de bom nível para os objetivos pretendidos. (Dados do Ipardes, *Relatório de Pesquisa n° 3*, 1978)

¹⁰⁷ Cf. AUGUSTO (op. cit., p. 75).

2. As firmas já existentes teriam preferência sobre os projetos de intenção de constituir uma empresa;
3. Favorecimento a empresas abertas à participação popular no corpo de sócios;
4. Financiamento preferencial a iniciativas de pequeno e médio porte. Havia até um setor específico na estrutura da Companhia, o Setor de Assistência à Pequena Empresa (SAPE) para melhor atender a esses dois segmentos (Ver Organograma 1);
5. Projetos de grande porte (acima de Cr\$500 milhões) seriam encaminhados a instituições de crédito federais e internacionais;
6. Estimular a competição entre empresas e combater os monopólios, oligopólios e cartéis;
7. Fomentar a industrialização em todas as regiões do estado;
8. Defender a economia do estado contra a absorção de recursos por outras regiões.

Além das diretrizes acima apresentadas, o mesmo documento, segundo Augusto (1978, p. 75), continha os critérios a serem obedecidos para que se pudesse estabelecer uma “política de mercado da Companhia”. Eram eles:

1. Defesa econômica regional: necessidade de reagir contra a absorção econômica que colocava o Paraná em uma condição de dependência crescente do fornecimento de bens de outros estados e do exterior;
2. Substituição de importações: deveriam merecer auxílio financeiro os projetos que visassem substituir internamente os bens adquiridos de outros estados ou de exterior;
3. Fomento à exportação: os projetos que almejassem expandir a venda de produtos paranaenses para outros estados e para o exterior deveriam ter um tratamento diferenciado, dando a eles um mérito especial.

Com as diretrizes e políticas de mercado definidas, estava a CODEPAR capacitada a criar os alicerces do *projeto paranaense de desenvolvimento*.

5.5 O Plano de Desenvolvimento do Paraná

Com o objetivo de estabelecer metas e ordenar o processo de industrialização pretendido, a CODEPAR, no início de 1963, contratou uma empresa especializada – a Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), para desenvolver o que se chamou na época de Plano de Desenvolvimento para o Estado do Paraná. O que se tinha de concreto até então era a constituição de um fundo – o FDE, e uma empresa gestora dos recursos – a CODEPAR, além de algumas diretrizes disciplinando a disponibilização dos recursos, enfatizando principalmente o estímulo às pequenas e médias empresas e a atração de projetos de outras regiões para o estado.

As políticas de caráter desenvolvimentista introduzidas pelo governo do estado através da CODEPAR, a partir de 1962, utilizando os recursos do FDE, compõem, de certa forma, o que ficou conhecido como o *projeto paranaense de desenvolvimento*, que teve seus desdobramentos ao longo da existência da Companhia e depois com o BADEP. Na verdade, a expectativa criada com a constituição do FDE era de que em pouco tempo haveria uma transformação da realidade paranaense, surgindo assim as características de um projeto inovador, síntese das novas técnicas de planejamento e de administração.

Entretanto, diante da nova realidade que se apresentava, percebeu-se desde o princípio a necessidade de uma sistematização das políticas adotadas, e, mais do que isso, era preciso que nesse projeto estivessem previstas as ações e objetivos de longo prazo. Em resumo, percebeu-se desde o início que a CODEPAR tinha diretrizes e políticas razoavelmente claras, mas não se podia afirmar que a Companhia possuía um planejamento de longo prazo, com metas e programações definidas. Os estudos nesse sentido vinham sendo elaborados pela PLADEP desde os anos 1950, mas não havia o grau de detalhamento, por exemplo, que o Plano de Metas tinha para o país ou que a SUDENE tinha para a região Nordeste. O trabalho contratado junto à SAGMACS tinha essa intenção. Para tanto, a PLADEP foi também chamada para colaborar na formulação do Plano. Em pouco mais de cinco

meses um trabalho preliminar (que acabou sendo o único) estava concluído, sendo entregue ao governo do estado em 30 de julho de 1963.

Para que se dessem as condições adequadas para a execução do Plano, a SAGMACS foi contratada pelo governo do estado para prestar assessoria e coordenar a elaboração dos programas concretos de trabalho. Na apresentação do documento, chamada no índice de “Nota Prévia”, a empresa contratada sugeriu que o governo do estado criasse e mantivesse em funcionamento “os mecanismos necessários à aplicação completa do Plano, à sua revisão periódica e a sua adequação cada vez maior à ação do Governo e de toda a comunidade paranaense”¹⁰⁸.

Fundamentado na doutrina de François Perroux¹⁰⁹, em que o desenvolvimento deve visar a “todo o homem e todos os homens”, o Plano pretendia, nas palavras de seus formuladores, traçar as grandes linhas de ordenação e integração das atividades do governo. A proposta era de que o Plano apresentado deveria servir de “instrumento de mudanças de estruturas políticas e econômicas que retardem o desenvolvimento do Estado e como meio de promover a ascensão humana integral de grandes estratos hoje marginalizados da população paranaense”¹¹⁰. Alertava ainda para o importante papel do governo do estado e do planejamento em sua execução.

Em primeiro lugar porque a planificação supõe necessariamente a existência de um órgão de execução, uma vez que não se trata apenas de conhecer ou prever o futuro, mas de transformá-lo, organizando-o em função de objetivos coerentes. É justamente a adequação entre os objetivos e a aplicação dos meios estabelecidos que garantirá uma das qualidades essenciais de um verdadeiro plano: transformar-se num instrumento de modificação de estruturas. Em segundo lugar, torna-se evidente que só a existência organizada desse mecanismo poderá assegurar eficientemente outra característica essencial de um verdadeiro plano: sua permanente revisão, assim como a contínua coordenação entre as decisões governamentais e as opções coletivas [...]. (SAGMACS, 1963, p. s/n)

¹⁰⁸ Cf. Plano de Desenvolvimento do Paraná, 1963, p. s/n.

¹⁰⁹ François Perroux, economista francês, autor da teoria dos pólos de crescimento.

¹¹⁰ Op. cit., p. s/n.

O Plano foi elaborado para ser executado em um prazo de sete anos (1964-1970), período justificado obedecendo a duas razões, segundo o próprio documento. A primeira porque o grande número de programas a serem realizados exigiria um tempo superior aos dois anos que ainda restavam ao governo de Ney Braga. A segunda razão apresentada dizia respeito à responsabilidade política que a execução do Plano exigiria, sendo necessário que houvesse um período completo de uma administração, ou seja, a duração total do governo seguinte (1965-1970).

Na primeira parte da apresentação do Plano procurou-se mostrar a sua dimensão, tratando de questões como a área de planejamento, período de programação, objetivos visados, critérios para a formulação dos programas e as funções a serem exercidas pelo governo, entre outras. Outra questão importante contida nessa mesma apresentação dizia respeito ao levantamento da realidade do estado quando da elaboração do Plano. Baseado na consulta de estudos e documentos feitos pela PLADEP e outros órgãos da administração do estado, como o Departamento Estadual de Estatística, esse levantamento passou a ter maior número de informações a partir das pesquisas de campo realizadas.

O método adotado para essas pesquisas de campo utilizou dos seguintes instrumentos:¹¹¹

1. Contato com toda a administração para permitir o conhecimento da máquina administrativa e suas atividades;
2. Entrevistas com especialistas e autoridades de diversos setores, com o objetivo de detectar os principais problemas do estado. Esses problemas seriam estudados com maior profundidade em pesquisas posteriores;
3. Entrevistas realizadas em 16 cidades localizadas nas diversas regiões do estado, visando a sua caracterização e a seleção de pontos de amostras. Ao todo foram realizadas 90 entrevistas nesta fase;
4. A realização de uma pesquisa geral nas 55 principais cidades do estado, procurando aprofundar o conhecimento sobre os problemas estratégicos para o desenvolvimento. Nesta fase foram realizadas 350 entrevistas;

¹¹¹ Op. cit., p.10-11.

5. Por meio de 110 entrevistas, foram realizadas pesquisas específicas sobre as condições de vida de três grupos populacionais “problemas”, inseridos nas regiões do café, do pinheiro e do litoral;
6. Visitas e realização de entrevistas nas áreas de produção pecuária para conhecimento da situação;
7. Levantamento e análise de uma amostra representativa dos estabelecimentos industriais do estado.

Ao todo foram realizadas 550 entrevistas, abrangendo todos os níveis da população, setor público e setores produtivos do Paraná. Concluída essa etapa de entrevistas e pesquisas, passou-se à segunda parte do Plano, denominada de “Diretrizes do desenvolvimento”, abrangendo as áreas social, econômica, territorial e quadros governamentais. Um amplo estudo foi realizado sobre essas quatro áreas, procurando identificar os pontos de estrangulamento, os problemas sociais ligados à produção e à ocupação territorial, além das deficiências quanto à diversificação da produção. A análise da estrutura governamental foi um dos estudos mais aprofundados, chegando ao ponto de se propor a reformulação dos quadros da máquina administrativa, apontados como um dos maiores problemas existentes e um dos impeditivos para a promoção do desenvolvimento do estado.

A elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento pressupõem a existência de quadros governamentais técnica e politicamente aparelhados. Tanto as funções tradicionais de prestação direta de serviços, quanto às funções de coordenação e liderança hoje atribuídas ao Governo exigem estruturas capazes de responder ao volume cada vez maior e à complexidade crescente dos problemas da coletividade. O Governo deve estar permanentemente equipado para definir claramente os seus objetivos de ação, manter diálogo maduro com os membros da comunidade e assegurar a continuidade do processo de desenvolvimento.¹¹²

Concluída a segunda parte do Plano, foi apresentada na seqüência a etapa das proposições, sugeridas em forma de programas para as diversas áreas. Essa terceira parte do Plano propôs o desenvolvimento de nove grupos de programas,

¹¹² Op. cit., p. 55.

com vistas a enfrentar os problemas estruturais do estado e minimizar gradativamente os problemas sociais e econômicos existentes. Os grupos e os programas propostos no Plano de Desenvolvimento do Estado (1963), eram os seguintes:

1. Eliminação de condições sub-humanas de vida

1.1 Reduzir em 75% o índice de infestação das verminoses na população;

1.2 Reduzir em 75% o índice de incidência da doença de Chagas nas regiões 5, 6 e 7 (sedes: Jacarezinho, Londrina e Maringá);

1.3 Regularizar as condições de trabalho e renda dos “volantes” do café nas regiões 5, 6 e 7 (sedes: Jacarezinho, Londrina e Maringá);

1.4 Regularizar as condições de trabalho e renda dos “peões” de serraria nas regiões 3 e 4 (sedes: União da Vitória e Guarapuava);

1.5 Melhorar as condições sócio-econômicas dos pescadores e pequenos lavradores do Litoral (Região 1);

1.6 Resolver os problemas sociais acarretados pelos litígios de terras nas regiões 3 e 4 (sedes: União da Vitória e Guarapuava).

2. Atendimento das necessidades básicas da população

2.1 Estender o suprimento de água potável a 70% da população urbana;

2.2 Ampliar e melhorar o sistema de eliminação de dejetos;

2.3 Vacinar contra as principais moléstias infecciosas toda a população infantil;

2.4 Controlar a incidência de doenças mentais na população;

2.5 Controlar a incidência de tuberculose na população;

2.6 Submeter ao controle dos serviços contra lepra 75% da população;

2.7 Ampliar e aperfeiçoar o sistema de assistência materno-infantil;

2.8 Criar um sistema de assistência médico-dentária e hospitalar para a população necessitada;

- 2.9 Produzir e distribuir medicamentos essenciais a baixo preço para a população sem recursos;
- 2.10 Libertar as potencialidades culturais da população (educação de base);
- 2.11 Ampliar e aperfeiçoar a rede de ensino primário fundamental;
- 2.12 Colaborar para maior eficiência do sistema de previdência social;
- 2.13 Solucionar progressivamente os problemas sociais relativos aos menores e à prostituição;
- 2.14 Garantia de condições de segurança pública para todo o Estado.

3. Atendimento das necessidades de superação da população

- 3.1 Aperfeiçoar e melhor utilizar a rede de ensino médio;
- 3.2 Atender às necessidades de mão de obra qualificada para o desenvolvimento;
- 3.3 Possibilitar às camadas populares o acesso às atividades esportivas e recreativas;
- 3.4 Intensificar o cooperativismo nas atividades de produção e de consumo;
- 3.5 Estender e aumentar a sindicalização rural e urbana;
- 3.6 Organizar comunidade de base territorial.

4. Participação da população no processo de desenvolvimento

- 4.1 Implantar um sistema de planejamento democrático;
- 4.2 Criar a Secretaria de Mobilização Social;
- 4.3 Criar a Secretaria de Mobilização Econômica;
- 4.4 Criar o Departamento de Desenvolvimento Municipal.

5. Aumento e diversificação da produção agrícola

- 5.1 Ampliar a oferta de carne para o consumo interno;
- 5.2 Aumentar a disponibilidade de leite e derivados para o consumo interno;
- 5.3 Intensificar a produção de ovos;

- 5.4 Aumentar a produção de gêneros alimentícios essenciais ao consumo;
- 5.5 Adequar o sistema de transporte às necessidades do escoamento da produção;
- 5.6 Ampliar o mercado de produtos agrícolas;
- 5.7 Garantir maior fluidez na comercialização dos produtos agrícolas;
- 5.8 Melhorar a remuneração do produtor.

6. Estabilidade e dinamismo interno da economia

- 6.1 Implantar indústrias propulsoras de desenvolvimento agrícola;
- 6.2 Desenvolver o setor industrial;
- 6.3 Adequar o sistema de energia elétrica às necessidades industriais do Estado.

7. Proteção à produção de especialização do Paraná

- 7.1 Obter o ajustamento da política cafeeira às características da produção paranaense;
- 7.2 Impedir a extinção dos recursos florestais;
- 7.3 Racionalizar a cultura do mate.

8. Programação especial para a implantação territorial

- 8.1 Desenvolver Curitiba como metrópole estadual;
- 8.2 Desenvolver os principais pólos urbanos regionais;
- 8.3 Criar condições de desenvolvimento urbano equilibrado para as cidades paranaenses;
- 8.4 Criar condições para nucleação da população rural.

9. Reformulação dos quadros governamentais

- 9.1 Estruturar a Secretaria da Agricultura, dos Transportes e Abastecimento;

9.2 Transformar a Secretaria de Educação e Cultura em Secretaria da Educação Escolar;

9.3 Criar a Secretaria da Energia;

9.4 Transformar a Secretaria do Interior e Justiça em Secretaria da Justiça;

9.5 Reestruturar as funções-meio centrais em quatro órgãos diretamente subordinados ao Governador.

Para cada um dos 53 projetos propostos, o Plano apresentava um diagnóstico da situação do segmento analisado e em seguida elencava os objetivos a serem atingidos no período, inicialmente delimitado em sete anos. Dessa forma, o Plano teve a capacidade de abranger praticamente todos os setores econômicos e classes produtivas, incluindo o setor público e o setor privado. Com a finalidade de mostrar a metodologia utilizada na elaboração do Plano, optou-se, em função do tema central desta tese, pela exposição e análise dos grupos de programas denominados de “Estabilidade e dinamismo interno da economia” e “Reformulação dos quadros governamentais”.

O grupo de programas “Estabilidade e dinamismo interno da economia” constituía-se em um estudo dos mais promissores em termos de propostas factíveis e com possibilidades de criar um efeito multiplicador em toda a economia do estado. O primeiro programa proposto, “Indústrias propulsoras do desenvolvimento agrícola”, tinha como intenção aproveitar o potencial da agricultura e da pecuária do estado e promover a instalação de indústrias de transformação dos principais produtos da região, com exceção do café, que já possuía o seu próprio complexo praticamente consolidado.

Argumentavam os autores do Plano sobre a situação do referido programa, que o desenvolvimento industrial do Paraná não ocorreria se não pela “firme iniciativa do Governo do Estado no sentido de desencadear este processo” (SAGMACS, 1963, p. 137). Era necessário, segundo o estudo, arregimentar as poupanças regionais e implantar as “empresas regionais”, que seriam espécies de agências de fomento encarregadas de estimular os projetos industriais nas suas respectivas regiões, convidando os empreendedores a participar dessas iniciativas.

Prevê-se em chamamento de capital da ordem de 40 bilhões de cruzeiros em todo o Estado, dos quais 10 bilhões de cruzeiros correspondem à integralização do poder público e 30 bilhões de cruzeiros aos recursos da população, através da integralização voluntária ou compulsória dos beneficiários diretos do investimento. O próprio lucro gerado por essas indústrias permitirá a expansão dos investimentos e a continuidade do processo de desenvolvimento.¹¹³

Entre os produtos do estado com potencial para industrialização, o Plano indicava as carnes bovina, suína e de aves, milho, açúcar, óleos vegetais, calcário, rami e leite, com a necessidade de investimentos na ordem de Cr\$ 40 bilhões, conforme pode ser visto na Tabela 5.3.

O segundo programa previsto no grupo, “Desenvolver o setor industrial”, também denominado de “Indústrias dinâmicas”, diagnosticava a situação já descrita neste trabalho, ou seja, uma indústria com pouco dinamismo e que não dava ao estado praticamente nenhuma autonomia. Para reverter tal situação o Plano propôs a mobilização de capitais e a sua aplicação ao mercado interno, evitando assim a evasão dos lucros gerados na lavoura para outros estados. Sem mencionar quais seriam os segmentos industriais a serem estimulados, o programa sugere que a participação dessas indústrias dinâmicas seja substancialmente aumentada. Para isso, ressalta que o Paraná já contava com o FDE e a CODEPAR para viabilizar tais empreendimentos. Como plataforma de apoio a esses projetos de indústrias dinâmicas, foi proposta a criação a Secretaria de Mobilização Econômica, com o objetivo de orientar as pequenas poupanças para aplicação em investimentos de grande rentabilidade.

Como objetivos propostos para o desenvolvimento do programa, o Plano limitou-se a sugerir as seguintes ações:

1. Elaborar uma relação de indústrias passíveis de serem implantadas no estado, considerando principalmente o aproveitamento de recursos locais e as especializações regionais. Dentro da lógica do modelo substitutivo de importações, sugeriu-se ainda despender esforços no sentido de reduzir as

¹¹³ Op. cit., p. 137.

- importações através da fabricação interna de equipamentos leves e de precisão;
- 2 Complementar ao item anterior, o Plano propôs também a elaboração de projetos considerados viáveis e colocá-los à disposição de empresários e outros interessados em investir em projetos industriais. Para viabilizá-los, deveria ocorrer também uma mobilização de recursos oriundos da própria população, convencendo-a da oportunidade de investir em setores industriais importantes.
 - 3 Instalar distritos industriais nas cidades de Curitiba, Londrina, Maringá, e Ponta Grossa, viabilizando a infraestrutura necessária para estimular os projetos industriais.

O terceiro programa proposto, “Adequar o sistema de energia elétrica às necessidades industriais do Estado”, trazia no seu título uma idéia que até então não fazia parte dos projetos e políticas anteriores, inclusive da PLADEP. Ao invés de sugerir a aplicação de recursos vultosos na construção de usinas hidrelétricas e assim prover o estado de produção suficiente para abastecer a indústria, o Plano partiu de um outro prisma para diagnosticar a situação do setor energético:

A existência de oferta abundante e a curto prazo de energia elétrica nas vizinhanças do Paraná, bem como a existência de capacidade ociosa de geração interna, permite ao Estado relegar a um plano secundário seus programas de produção maciça de energia elétrica e atender prioritariamente: o suprimento dos mercados com demanda insatisfeita através de interligação com as fontes produtoras; a consolidação dos mercados potenciais, com a implantação de linhas de transmissão e a implantação de pequenas instalações geradoras para serviço local.¹¹⁴

Além dessa visão diferenciada sobre a questão energética do estado, o Plano defendia a idéia de que a COPEL não deveria se desmembrar em subsidiárias produtoras e distribuidoras, evitando assim dificuldades em fases de operações mais complexas. Isto posto, os objetivos propostos para o programa foram os seguintes:

¹¹⁴ Op. cit., p. 141.

1. Dar prioridade à interligação de Curitiba a Maringá e aos grandes centros produtores para abastecimento destes mercados e regiões de Ponta Grossa, Londrina e Jacarezinho;
2. Ampliar as redes nas zonas de distribuição da COPEL e DAEE e implantar geradores locais para atender a demanda onde não houvesse economicidade na interligação;
3. Incorporar à COPEL as empresas concessionárias de serviço público, melhorando a sua estrutura de distribuição;
4. Rever os padrões de distribuição, tornando-os mais econômicos;
5. Consolidar o sistema contábil da COPEL para facilitar a separação das contas de custeio e investimento, evitando sua separação em subsidiárias;
6. Elaborar um plano integrado com detalhes operacionais de implantação do sistema energético do estado;
7. Realizar estudos para a eletrificação rural no estado, através de cooperativas, principalmente nas regiões com maior densidade demográfica como era o caso do Norte do estado.

A aplicação prática das propostas apresentadas se tornou o grande desafio do governo do Estado após a entrega do Plano pela empresa contratada. De caráter desenvolvimentista e contendo vários elementos dos postulados da CEPAL, a versão preliminar do Plano de Desenvolvimento do Paraná se tornou uma espécie de teste para um governo que propunha mudanças direcionadas para a industrialização, mas que ao mesmo tempo mantinha algumas práticas semelhantes às dos governos anteriores, rotulados de conservadores e anti-industrializantes. A necessidade de um processo de transição para uma administração moderna e com condições de levar adiante o primeiro projeto consistente e efetivamente embasado em técnicas de planejamento parecia ter um custo alto demais. Isso ficou mais evidente quando da apresentação do grupo de programas intitulado “Reformulação dos quadros governamentais”, que propunha mudanças profundas na estrutura do setor público paranaense.

Logo de início o Plano referia-se à organização do Poder Executivo paranaense como sendo uma administração com insuficiências estruturais e

funcionais, causando inúmeros problemas na execução de suas atividades. Entre essas “insuficiências”, o Plano destacou as seguintes:¹¹⁵

1. Falta de definições mais precisas das funções e tarefas do governo do estado em diversos setores;
2. Fragmentação do campo funcional, com imprecisa e insuficiente distribuição de encargos, recursos e responsabilidades;
3. Pouca articulação com as entidades não-governamentais que prestavam serviços sociais ou que atuavam nos setores econômicos;
4. Mesmo ocorrendo transformações na sociedade, o Estado continuava alienado e tratando a população como “cliente” e não como parte integrante da estrutura desse mesmo Estado;
5. Imprecisão quanto à inserção estrutural da unidade de planejamento, coordenação e controle, além de insuficiência desse sistema;
6. Inexistência de diretrizes que disciplinassem o desenvolvimento da administração pública, tanto quantitativamente como qualitativamente;
7. Insuficiência no enquadramento político das empresas públicas;
8. Defeitos na estruturação dos órgãos-meio centrais.

Ao procurar sintetizar os objetivos propostos para a área da administração pública, o Plano foi implacável: “Tomou-se como critério básico a necessidade de nova organização, uma vez que se tratava de obter para a execução do Plano de Desenvolvimento, a maior rentabilidade possível das estruturas administrativas”.¹¹⁶ Enfatizando sempre a necessidade de se colocar em prática as técnicas de planejamento nas ações do governo, o Plano explicitou assim a sua preocupação com as deficiências existentes nessa área:

O problema principal reside na estruturação de sistema de planejamento flexível e que permita resolver, sem atritos ou desgastes para o Poder Executivo, as dificuldades que o disciplinamento da ação governamental comporta e que faculte, por outro lado, diálogo permanente da Administração com o povo. Para resolver esse

¹¹⁵ Op. cit., p. 157.

¹¹⁶ Op. cit., p. 158.

problema o Plano propõe a institucionalização de mecanismo de planejamento democrático para o Paraná.¹¹⁷

Embora tivesse sido reestruturada há pouco tempo, a PLADEP, de acordo com a análise do Plano, não tinha ainda as condições adequadas para coordenar o planejamento no estado. O diagnóstico nessa área considerou que havia deficiências graves na elaboração e execução do planejamento governamental, tornando-o praticamente inexistente. Por conta dessa deficiência detectada, o Plano propôs a institucionalização de um sistema capaz de, ao longo do tempo, solucionar as principais deficiências diagnosticadas e implantar nos quadros da administração do estado e também junto à população a idéia de planejamento democrático como filosofia e como técnica de trabalho.

Não é difícil de entender os motivos pelos quais o Plano de Desenvolvimento do Paraná não chegou a ser executado pelo governo do estado. Por mais detalhado que tenha sido nos diagnósticos e nas propostas de programas com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social do Paraná, o Plano não encontrou na estrutura administrativa do Poder Executivo as condições e, possivelmente, o interesse em transformá-lo em ações concretas. Um aspecto que contribuiu para o engavetamento do documento elaborado pela SAGMACS foi a proposta de mudanças profundas na administração pública. Ilustra de forma contundente a situação enfrentada pelo governo do estado a declaração dada a Augusto (1978, p.152) por um técnico da CODEPAR ao procurar justificar a inviabilidade de se promover a reestruturação administrativa em questão: “porque a reforma administrativa que o Plano propunha obrigaria o Paraná a parar pelo menos um ano e isso não era possível: era hora de partir para a ação”. A conclusão a que se chega sobre o Plano é a de que ele poderia ter sido o instrumento agregador de um conjunto de idéias e de ações que ficou conhecido como o *projeto paranaense de desenvolvimento*. Se por um lado o documento em sua versão preliminar mostrou-se à altura daquilo que o governo e parte da população desejavam, de outro apresentou-se com um problema que lhe foi fatal: estava à frente no tempo em relação à conjuntura política e administrativa do estado. Os “novos homens” e as “novas concepções”, citados por Ney Braga como elementos inovadores do seu

¹¹⁷ Op. cit., p. 165.

governo, parece que ainda não estavam suficientemente aptos para assumir esse papel. Há que se lembrar também que alguns meses após a entrega do Plano ao governo do estado, mudanças de ordem institucional ocorreriam no país, promovendo alterações consideráveis nas administrações estaduais do Brasil. O golpe militar de 1964 interferiu de forma abrupta e irreversível nas políticas de caráter desenvolvimentista praticadas em vários estados da Federação.

Ainda em 1963 a CODEPAR apresentou outro estudo denominado de “Política de Desenvolvimento Econômico-Social – Programa de Investimentos”, que tinha por objetivo planejar os investimentos a serem realizados no período 1963-1965, ou seja, até o final do governo Ney Braga. Em nível nacional estava sendo implantado o Plano Trienal¹¹⁸, coordenado pelo então ministro do Planejamento, Celso Furtado e a intenção do governo do estado era integrar os investimentos previstos no Paraná aos projetos do governo federal, inclusive com a tentativa de obter recursos em Brasília para viabilizar o programa. Entre os efeitos esperados pelo governo estadual com os investimentos que seriam realizados estava o da elevação da renda interna, algo em torno de 9% ao ano, a integração econômica entre as regiões do estado, a diversificação da agricultura e a aceleração da industrialização¹¹⁹.

A preocupação com a dinamização e diversificação das atividades industriais tinha uma razão de ser. A idéia da industrialização através da substituição de importações precisava de impulsos, pois a realidade da indústria no Paraná até aquele momento mostrava o predomínio de setores como os produtos alimentares e o complexo da madeira, representando juntos mais de 70% da produção industrial do estado (ver Tabela 5.4) e percentual semelhante na ocupação de mão de obra (ver Tabela 5.5). Era necessário concentrar esforços para que a indústria passasse

¹¹⁸ Cf. IANNI (1996, p. 209), o Plano Trienal foi elaborado para ser executado no período 1963-65 e “foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos formulados até então pelos diversos governos no Brasil. [...] ele exprimia a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da CEPAL”. Por motivos óbvios, foi interrompido em 1964.

¹¹⁹ Dados apresentados por AUGUSTO (1978, p. 153). De acordo com a própria autora, os investimentos planejados pelo governo de Ney Braga tinham o propósito de obter recursos junto ao programa norte-americano “Aliança para o Progresso”, idealizado pelo presidente John Kennedy. No entanto, isso acabou não ocorrendo.

a ter uma participação mais significativa na renda interna, já que nos primeiros anos da década de 1960 tinha havido uma redução nessa participação (ver Tabela 5.6).

A dificuldade na obtenção de recursos federais e estrangeiros para a execução do programa de investimentos não permitiu que os objetivos fossem alcançados. Os recursos do FDE não eram suficientes para alavancar um programa da envergadura inicialmente prevista, visto que as necessidades de investimentos eram muitas. Outro problema trazido à tona naquele momento, e que já tinha sido objeto de análise e crítica no plano elaborado pela SAGMACS, foi a constatação pela própria Assessoria Econômica do Governador (AEG), órgão que funcionava nas dependências da CODEPAR, de que não havia uma estrutura administrativa adequada às exigências que a execução da política industrial demandava. Além disso, a falta de um planejamento consistente se traduzia em um obstáculo difícil de ser transposto naquelas circunstâncias.

Não havia, por exemplo, no caso do programa de investimentos, a garantia de repasse dos recursos do governo federal e de fontes estrangeiras. O fato é que houve uma grande defasagem entre os recursos previstos e os recursos efetivamente utilizados no programa, conforme pode ser observado através das Tabelas 5.7 e 5.8. A insuficiência de recursos não permitiu atingir as metas inicialmente previstas, numa demonstração de que a precariedade do planejamento governamental comprometeu as ações e os resultados.

5.6 Auge e declínio do *projeto paranaense de desenvolvimento*

Apesar dos primeiros resultados das políticas conduzidas pela CODEPAR não terem sido os esperados, e mesmo que os estudos denominados de planos de desenvolvimento e de investimentos não tivessem sido executados pelos motivos apresentados anteriormente neste trabalho, pode-se afirmar que a década de 1960 no Paraná foi privilegiada em termos de criação de sua infraestrutura e de mudança do seu perfil econômico. Considerando que a conjuntura econômica e política do Brasil na primeira metade dos anos 1960 foi marcada por profundas crises, é possível notar pelos indicadores macroeconômicos obtidos pelo Paraná no mesmo

período, que o estado recebeu um amparo substancial com as medidas adotadas a partir da implantação do *projeto paranaense de desenvolvimento*, sintetizado nas políticas desenvolvimentistas coordenadas pela CODEPAR.

Era de se esperar que tendo o Paraná uma economia reflexa, a crise econômica de âmbito nacional deveria afetá-la em grau elevado. Não foi o que aconteceu. Considera-se até que os avanços proporcionados pelo *projeto* poderiam ter sido mais robustos não fossem os efeitos da crise econômica que afetou o país. Certamente que os problemas estruturais existentes à época no estado contribuíram negativamente para que o sucesso do *projeto* fosse maior. Magalhães (2006) utiliza alguns indicadores que dão sustentação a essa interpretação otimista sobre o desempenho da economia paranaense. As referências utilizadas pelo autor são os anos de 1959 e 1975, período que ele delimita como a fase de expansão do *projeto*, comparadas com os indicadores de 1949¹²⁰.

Em 1949, a participação do Paraná na renda interna do Brasil fora de 3,99%. Em 1959, passara a 5,41%, e em 1975 alcançou 6,70%. A renda da agropecuária paranaense representara, em 1949, 6,75 da brasileira. Em 1959 passara a 11,64% e em 1975 alcançou 16,90. A participação do Paraná na renda do setor industrial, por sua vez, que fora de 2,75 em 1949, passou para 3,04% em 1959, e em 1975, alcançou 3,98% [...]. (MAGALHÃES, 2006, p. 170)

Quanto à distribuição setorial da renda compreendida no mesmo período, o autor nos fornece os seguintes dados:¹²¹

Em 1949, 44,68% da renda era gerada na agropecuária, setor primário, mantendo-se nesse patamar em 1959, com 44,59%. Em 1975, essa participação caiu para 31,12%. O setor secundário (industrial), cuja participação era de 15,3% em 1949, e de 14,54% em 1959, passou a 18,77 em 1975. Por sua vez, o setor terciário (serviços) passou de 40,18%, em 1949, para 39,86, em 1959, e 50,10% em 1975. (MAGALHÃES, 2006, p. 170)

¹²⁰ Os indicadores utilizados foram extraídos por Magalhães de BANDEIRA, Pedro Silveira. *O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica do crescimento da economia brasileira: 1940-1980*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1988.

¹²¹ Cf. MAGALHÃES (op. cit., p. 170) apud BANDEIRA, op. cit.

O desempenho dos indicadores acima apresentados teve uma relação direta com a atuação da CODEPAR e na utilização dos recursos do FDE, tanto no período em que a Companhia esteve em atividade como no período posterior, tendo em vista as condições de infraestrutura e a maturação dos projetos financiados por ela. Com esses investimentos aplicados, a Companhia exerceu um papel dinamizador das atividades do setor público. Além dos recursos canalizados para os setores de energia e transportes, o que permitiu a reestruturação da COPEL e do DER, o governo gerou capacidade para a criação de fundações, autarquias e empresas de economia mista. Atuando em setores considerados estratégicos (agropecuária, educação, água e saneamento, telecomunicações, habitação), essas instituições passaram a exercer funções de grande importância para o desenvolvimento econômico e social do estado (Quadro 5.1).

Fundações/Autarquias/Economia Mista	ANO DE CRIAÇÃO
CAFÉ DO PARANÁ (Companhia Agropecuária de Fomento Econômico)	1961
CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná)	1962
FUNDEPAR (Fundação Educacional do Paraná)	1962
SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná)	1963
TELEPAR (Companhia de Telecomunicações do Paraná)	1963
CELEPAR (Centro Eletrônico de Processamento de Dados do Paraná)	1964
COHAPAR (Companhia de Habitação do Paraná)	1965

Quadro 5.1 – Empresas estatais criadas no governo Ney Braga (1961-1965) - Paraná

Fonte: Elaborada pelo autor, 2010.

A COPEL, que estava em atividade desde 1954, teve um impulso importante a partir do ingresso dos recursos do FDE. Em 1961, início do governo de Ney Braga, a produção de energia no estado estava quase estagnada em 34 milhões de KW/h, insuficiente para atender as demandas de uma possível expansão do setor industrial. Em 1965, com quatro anos de atividade do FDE, a produção de energia atingia a marca de 180 milhões de KW/h. Quanto à atuação do DER, nesse mesmo

período houve a pavimentação de aproximadamente 500 km de rodovias, entre elas a Rodovia do Café, estrada de integração entre as regiões Norte e Litoral.¹²²

Nessa importante rodovia, além dos recursos do FDE, houve também a utilização de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), financiamento obtido, segundo Ney Braga, por intermédio do presidente norte-americano John Kennedy.

Para a liberação do dinheiro pelo BID foi importante a intervenção do presidente dos Estados Unidos, John Kennedy, que dirigia a Aliança para o Progresso. Fui a Washington e pedi a Kennedy uma audiência de 15 minutos, que acabou durando 45. Kennedy foi muito prestativo e simpático. Na saída, elogiou minha gravata e colocou nela o prendedor que ele mesmo estava usando. Levou-me a falar com o presidente o Embaixador Roberto Campos e foi conosco o presidente do IBC, Leônidas Borio.

A ajuda de Kennedy foi inestimável. Em reconhecimento, batizei a rodovia de Rodovia Presidente Kennedy. Até um busto em bronze foi erguido à margem da estrada, no local da inauguração. O busto desapareceu. A guarita de concreto em que ele ficava ainda existe, mas o nome foi esquecido. Cheguei a editar um decreto a respeito, mas com o tempo a estrada ficou conhecida mesmo como Rodovia do Café. (BRAGA, 1996, p. 158. Entrevista a SÁ JÚNIOR)

Nessa primeira fase da atuação (1962-1965), a CODEPAR investiu no setor público paranaense um montante de Cr\$ 893 milhões (a preços de 1975), correspondendo a 55% dos recursos a ele destinados. Somente os setores de energia e de transportes receberam em conjunto mais de Cr\$ 750 milhões (84% do total). Na Tabela 5.9 estão contidos os volumes de recursos da CODEPAR e do BADEP¹²³ destinados aos setores de energia, transportes, tema já abordado, e para as telecomunicações e para a cidade de Curitiba. Neste caso, o volume mais significativo foi destinado à instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC).

Esse expressivo apoio financeiro para a infraestrutura do estado só se tornou possível em função da relativa autonomia que a Constituição Federal de 1946 concedia aos estados. A legislação tributária então em vigor permitia o

¹²² Os dados sobre a produção de energia e pavimentação de rodovias foram extraídos por Magalhães (2006, p.172) de AGUIAR, Ricardo Werneck de. *Paraná 1961-1965*. Curitiba: CODEPAR, 1966.

¹²³ Os recursos originários do BADEP estão registrados a partir da sua criação, em 1968.

financiamento de projetos com recursos obtidos através das receitas obtidas por meio de empréstimos compulsórios vinculados aos impostos estaduais. Neste caso específico, ao IVC.

Havia também a autonomia para, além da criação de uma agência de fomento, como a CODEPAR, decidir sobre as políticas a serem praticadas com os referidos recursos. Foi baseada nessa liberdade que o governo do estado optou por privilegiar os projetos de pequeno e médio porte, deixando para um segundo plano os grandes empreendimentos, que apenas em 1965 passaram a ter acesso aos recursos¹²⁴. No entanto, essa linha preferencial para os pequenos e médios projetos acabou por beneficiar empreendimentos voltados à transformação de produtos primários. Por um lado isso tinha um aspecto positivo, pois fortalecia a industrialização desses produtos, criando condições para a permanência no estado da renda gerada. Entretanto, a diversificação da produção industrial ficava um tanto quanto comprometida, visto que os pequenos e médios empreendimentos contribuíam de maneira limitada com o progresso tecnológico, condição essencial para alavancar o desenvolvimento econômico.

Mesmo assim foram importantes os avanços alcançados na produção de segmentos como café solúvel, componentes para a indústria automobilística, embalagens metálicas, aglomerados de madeira.¹²⁵ O café, no entanto, apesar das suas fragilidades diante das políticas do governo federal e das cotações no mercado externo, quando não tinha a sua produção e nível de preços comprometidos com as sucessivas geadas, continuava sendo o principal alicerce da economia estadual.

Na interpretação do IPARDES (2006), a política de industrialização adotada no estado após 1961 impulsionou vários setores industriais. As relações entre agricultura e indústria foram internalizadas, promovendo uma integração entre os dois setores. A agroindústria, ao se desenvolver no Paraná, estimulou a modernização da agricultura ao passar a comprar diretamente dos produtores rurais, promovendo a necessidade de diversificação da produção no campo. Por seu turno, o surgimento da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas promoveu também uma nova dinâmica nessas relações.

¹²⁴ O acesso aos recursos do FDE pelas empresas estrangeiras será visto mais adiante.

¹²⁵ Os produtos mencionados são citados por IPARDES (1978, p. 77).

[...] a criação de um moderno setor industrial produtor de máquinas e equipamentos agrícolas, defensivos e adubos químicos, rações etc., é evidentemente condição para determinado tipo de modernização da agricultura e pecuária. Entretanto, essas indústrias não assumem um papel passivo nesse processo, já que passam a ter força suficiente para direcionar o crédito do governo central ou mesmo a estabelecer seus próprios mecanismos de financiamento etc., enfim vão estimulando o consumo de seus produtos, fazendo com esses gastos sejam economicamente compensadores para a agricultura. (IPARDES, 2006, p. 37)

Na Tabela 5.10 é possível observar o volume de recursos arrecadados e aplicados na agropecuária, indústria e setor público pela CODEPAR, principalmente através do FDE, no período de 1962, início das atividades da Companhia, até 1968, momento em que ela se transforma no BADEP. Já é possível visualizar que a partir de 1966, e mais especificamente em 1967, começa a ocorrer o ponto de inflexão no volume de recursos do FDE e, por conseqüência, nas políticas da CODEPAR.

Os rumos da industrialização no Paraná estavam mais ou menos dentro dos parâmetros estabelecidos pelo governo do estado até 1964, apesar das dificuldades na obtenção de recursos junto aos órgãos federais e internacionais. Mesmo não havendo boa sintonia entre o governo do estado e o governo federal quando do retorno do sistema presidencialista em 1963, além da instabilidade política do governo de João Goulart, as políticas desenvolvimentistas vinham sendo praticadas e a CODEPAR se transformou no símbolo de uma nova fase da economia paranaense. Entretanto, como ressalta o IPARDES (1978), a promoção da industrialização da maneira como foi conduzida pela CODEPAR, só poderia apresentar resultados no médio prazo.

Há que vencer as dificuldades iniciais, inclusive as decorrentes da inexistência de experiência prévia, e há que contar com os prazos de maturação dos investimentos, que em média situam-se entre dois e três anos. Considerando tais fatos, o impacto da ação da CODEPAR sobre o setor industrial, com o início da produção de um grande número de empreendimentos, passou a dar-se a partir de 1965/66. (IPARDES, 1978, p. 83)

Ilustram a interpretação acima os dados apresentados pela Tabela 5.11. De fato, a partir de 1966 e principalmente em 1970 e 1974 os impactos dos financiamentos patrocinados pela CODEPAR e posteriormente pelo BADEP são traduzidos pela elevação das categorias de bens de capital e bens de produção, setores que exigem maiores níveis de investimentos e que incorporam tecnologias mais avançadas.

Esse foi realmente o ritmo que se estabeleceu nos primeiros anos da execução das políticas industrializantes e o que se pretendia era de fato a intensificação do processo à medida que os projetos implantados alcançassem a sua maturação. No entanto, o golpe militar de 1964 e a mudança de políticas do novo governo vão alterar radicalmente o rumo e o ritmo das ações da CODEPAR.

O primeiro governo militar, sob o comando do marechal Castelo Branco, ao assumir em plena crise econômica, iniciou ações que tinham o objetivo principal de combater as altas taxas de inflação e criar mecanismos para iniciar um novo período de crescimento econômico. A partir daí foi gestado um programa de reformas que se traduziu no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), a ser desenvolvido no triênio 1964-66. Entre as principais medidas que foram colocadas em prática havia a reforma tributária, a reforma do sistema financeiro e a instituição da correção monetária, a criação do Sistema Financeiro da Habitação, além de cortes orçamentários em vários níveis. O PAEG foi, antes de tudo, um programa de recuperação econômica, tendo em vista que a crise era profunda e exigia, segundo o governo, ações integradas, que se traduziram, isto sim, em uma centralização do poder decisório e em ações de alcance nacional.

No Paraná os efeitos foram severos nos primeiros anos do novo regime. A agricultura e a indústria, que vinham tendo um desempenho relativamente satisfatório ao longo da primeira metade da década de 1960, levando-se em conta a crise de âmbito nacional, mas compensada pela alavancagem patrocinada pelo projeto industrializante que se encontrava em marcha, passaram a taxas decrescentes de crescimento. As reformas implantadas pelo governo central interferiram profundamente nas chamadas políticas desenvolvimentistas em curso no estado.

De acordo com o relatório elaborado pela CODEPAR em janeiro de 1967, a indústria paranaense já registrava uma queda em sua produção no segundo semestre do ano anterior, e, conseqüentemente, uma redução do seu faturamento. Parte dessa indústria era resultado das políticas da Companhia, portanto, empresas que estavam em atividade há pouco tempo e que tinham compromissos com os financiamentos oficiais recebidos.¹²⁶ O fato é que os financiamentos realizados pela CODEPAR foram feitos considerando uma determinada conjuntura, mas que se modificou em um pequeno espaço de tempo. Além das dificuldades que a situação geral apresentava, reduzindo por si só o faturamento das empresas, havia ainda da parte delas a necessidade de amortização dos empréstimos recebidos.

Ao mesmo tempo em que esses problemas eram enfrentados, o PAEG passou a adotar uma política seletiva de crédito, priorizando o atendimento a empresas de grande porte e principalmente empresas estrangeiras. Essa política era oposta aos princípios que norteavam a atuação da CODEPAR, que canalizava seus financiamentos para empreendimentos de pequeno e médio porte. No entanto, essa política materializou-se também no estado através da Lei 5.001, de fevereiro de 1965, que revogou o artigo da lei de criação da Companhia que vedava financiamentos para empresas de capital estrangeiro.

Mais além, nos artigos 7º e 8º da referida lei, determinava-se que o Adicional Restituível (AR) e o Empréstimo Compulsório Especial (ECE) fossem recolhidos diretamente ao Tesouro do Estado e não mais em conta do FDE. Por sua vez, o artigo 4º da mesma lei estabelecia que as operações de crédito contratadas diretamente pelo governo do estado, utilizando os recursos do FDE, não mais precisavam ser aprovadas pela diretoria da CODEPAR. Essas decisões, certamente, não eram apenas questões de ordem operacional, mas sim um processo de desmonte da Companhia e de suas políticas.

A aprovação da referida lei fez parte de um processo de descaracterização das funções originais da CODEPAR. Além dela, alguns projetos de lei apresentados por deputados pertencentes à base de sustentação do governo foram aprovados sem grandes discussões, incluindo, por exemplo, a abertura de financiamentos para

¹²⁶ O mesmo relatório da CODEPAR registrou a redução no volume de depósitos bancários e nas operações de empréstimos e descontos de títulos, demonstrando assim as dificuldades financeiras das empresas.

empresas de ramos de atividades que não tinham relação direta com a indústria, como hotelaria, criação e engorda de gado, formação de pastagens, avicultura, entre outras.

Assim, aos poucos os estudos técnicos desenvolvidos no âmbito interno da Companhia foram perdendo espaço para os interesses de caráter político, minando de maneira irreversível a ideologia desenvolvimentista que inicialmente predominava. Na opinião de Magalhães (2006, p. 175), “a medida traduziu-se na abertura, ou no reconhecimento, de uma fissura na base de classe do próprio *projeto paranaense*, fissura esta que mais tarde se alargaria, rompendo a unidade que o tornara possível”.

Merece destaque ainda o projeto de lei apresentado pelo deputado da Arena e pertencente à base de apoio do governo, Rubens Requião, em dezembro de 1965¹²⁷. Ao considerar que os empréstimos compulsórios que compunham os recursos do FDE cessariam em janeiro de 1967, conforme previsto na lei de sua criação, o projeto propôs que esses adicionais fossem definitivamente incorporados ao imposto cobrado – o IVC. Assim, os empréstimos compulsórios deixariam de existir, mas o FDE passaria a contar com “até” 30% do IVC arrecadado.

O projeto foi aprovado e, dessa forma, foi antecipada uma solução para um problema que surgiria na reforma tributária do país, em dezembro de 1965. A Emenda Constitucional nº 18 (à Constituição de 1946, mas que foi mantida na Constituição de 1967) fez menção explícita ao empréstimo compulsório, estabelecendo restrições no sentido de que apenas a União teria tal competência. Também o IVC foi substituído pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), mudança que passou a vigorar no exercício de 1967. Era o fim de uma fase de sucesso para o FDE e para a CODEPAR (Ver evolução da arrecadação do FDE na Tabela 5.12).

¹²⁷ Quando o referido projeto foi apreciado, Ney Braga não era mais o governador. Havia renunciado para assumir o Ministério da Agricultura e assim ocupar maior espaço no cenário político nacional, com vistas a ser o indicado para a presidência da República.

Mais que uma simples adequação às políticas do governo federal¹²⁸, as mudanças que se processaram no interior da CODEPAR foram, de acordo com Augusto (1978), uma transição da própria ideologia desenvolvimentista.

Esta alteração é bem característica da transição que se verificou na ideologia desenvolvimentista – de “nacional” para desenvolvimentista simplesmente; entretanto, mais que isso, em termos de projeto de desenvolvimento paranaense, é já um indicativo importante da reformulação que se impõe como necessidade. O que se pretende afirmar aqui é que já começam a se evidenciar os sinais de que o projeto inicial – privilegiamento dos capitais “locais”, às pequenas e médias empresas – não é o caminho adequado à consecução do objetivo proposto. (AUGUSTO, 1978, p. 113)

Em janeiro de 1966 Paulo Pimentel assumiu o governo do estado, após ter a sua candidatura apoiada por Ney Braga. Meses depois houve o rompimento entre eles, o que não impediu que algumas das diretrizes estabelecidas no governo anterior tivessem seqüência. O *projeto paranaense de desenvolvimento* teve prosseguimento, apesar das alterações já mencionadas que o descaracterizaram. Entrara em vigor a nova legislação tributária e com ela a impossibilidade de obtenção de recursos por meio de empréstimos compulsórios. A perda de autonomia e a mudança de papel da CODEPAR, pelos motivos já mencionados, estimularam o aparecimento de um expressivo número de leis que passaram a regulamentar o funcionamento da Companhia e a composição do FDE.

Em síntese, essa legislação relegou a função da CODEPAR a um mero órgão executor das políticas do governo, gerando o que se considera como uma segunda fase da Companhia. O seu Conselho de Investimentos, que antes possuía autonomia para o estabelecimento de prioridades setoriais, passou a ter na sua composição uma maioria de representantes do governo, dando a este as condições de interferência sempre que fosse conveniente. Ilustra bem a nova fase vivida pela CODEPAR durante o período em que ela ainda existiu, antes de ser substituída pelo

¹²⁸ As adequações das políticas estaduais às políticas do governo federal foram atribuídas em vários momentos aos interesses de Ney Braga em mostrar-se sintonizado com o poder central e procurar viabilizar a sua indicação como candidato à presidência da República. Havia entre os integrantes do núcleo do poder político e militar vários simpatizantes ao nome de Ney Braga, mas acabou prevalecendo o nome de Costa e Silva para o cargo.

BADEP, uma entrevista concedida por um ex-técnico da Companhia e do Banco à Augusto (1978), reproduzida a seguir.

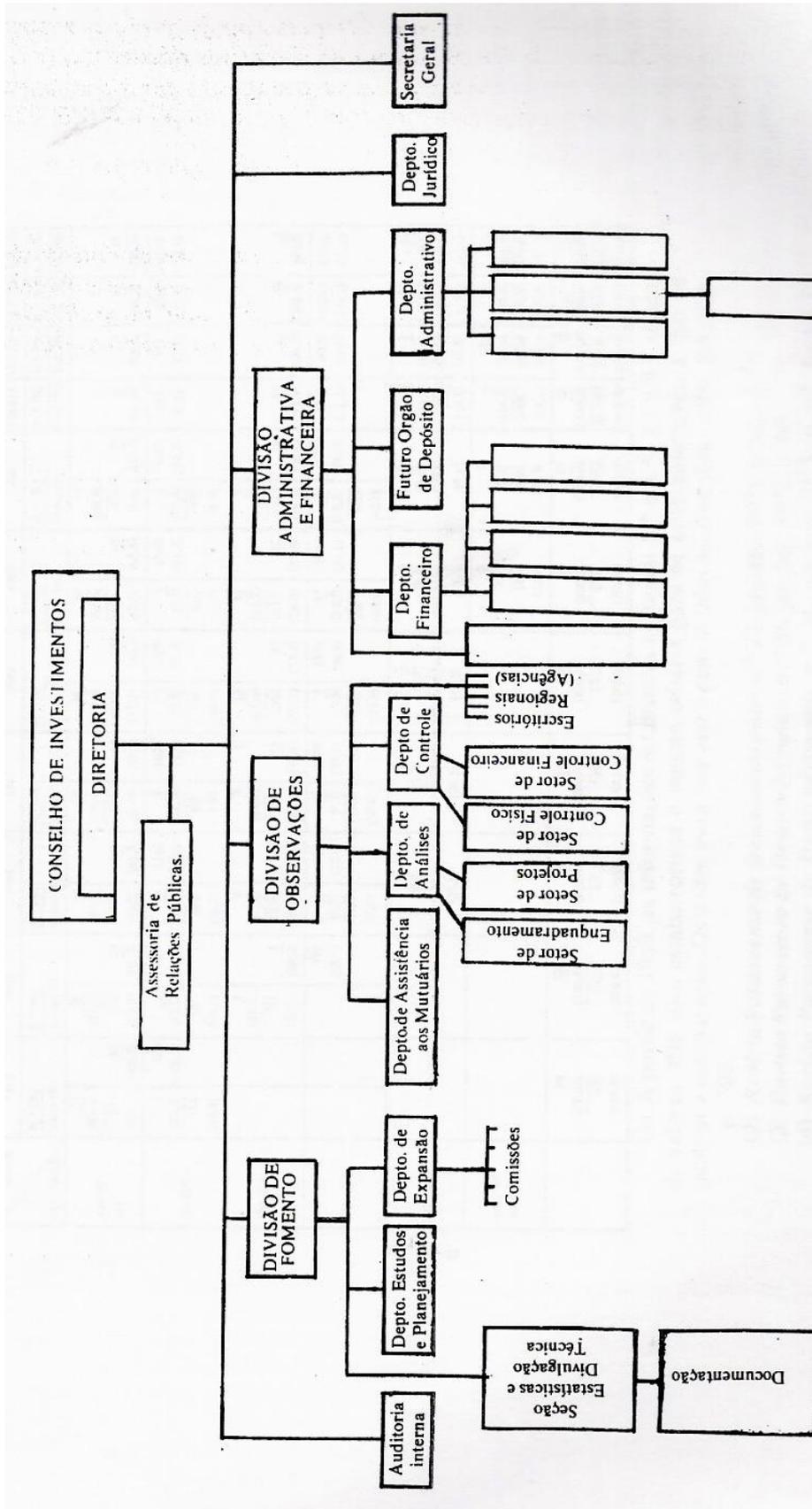
[...] a CODEPAR não recebeu a atenção merecida a não ser naqueles poucos casos em que, dentro dos esquemas do grupo econômico do qual o Paulo (Pimentel) era representante, a CODEPAR podia desempenhar um papel importante, ou para conseguir um aval, ou um empréstimo, coisas desse tipo. Nessas horas a Companhia era usada, e intensamente, para resolver aquele problema específico. (Nesse governo, houve uma interferência política maior sobre a CODEPAR) em casos específicos; em termos e orientação geral, nenhuma. No governo do Ney (Braga) essa interferência deve ter havido [...] mas certamente em menor intensidade. (AUGUSTO, 1978, p. 131)

A relação da CODEPAR com o projeto desenvolvimentista se encerrou à medida que a legislação federal restringiu os seus instrumentos de ação e à medida que as políticas estaduais a transportaram para uma função meramente executora e burocrática. Apesar de continuar a exercer um papel de agente financeiro na estrutura do estado, a CODEPAR deixou de ter os compromissos inicialmente assumidos, estes previstos na lei de sua criação, em seus estatutos e nas suas diretrizes. Os postulados de inspiração cepalina que estavam em sua origem e que por alguns anos nortearam suas ações, foram substituídos por normas nebulosas e práticas clientelistas.

A mudança em sua estrutura administrativa, que passou a vigorar em 1968, indicava claramente o papel destinado à Companhia. Conforme descrito por Augusto (1978, p. 162-163), o Setor de Assistência à Pequena Empresa (SAPE) deixou de existir, já que as novas normas privilegiavam os grandes empreendimentos, inclusive os administrados por empresas estrangeiras. Também foi extinta a Assessoria de Planejamento, que passou a ser um departamento subordinado à Divisão de Fomento (ver organograma 2).

Enquanto o *projeto paranaense de desenvolvimento* se caracterizou como um projeto desenvolvimentista, as suas diretrizes obedeceram a critérios técnicos voltados ao interesse coletivo de promoção da industrialização do estado. Suas premissas, originadas nos estudos da PLADEP e com forte influência da CEPAL, propunham uma independência econômica do Paraná em relação à região Sudeste,

mais especificamente em relação ao estado de São Paulo. Embora se constituísse em um modelo bastante contestado por alguns autores, o que se depreende dessa experiência é que em alguns aspectos a teoria cepalina foi aplicada com vigor e com resultados satisfatórios, como foi o caso da criação das empresas estatais para atuarem nos setores estratégicos do estado.



Quadro 2
 Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR.
 Organograma Geral (1968)

Fonte: CODEPAR, Relatório de Atividades, 1967, p. 20. apud AUGUSTO (1978, p. 163).

Enfim, a CODEPAR sobreviveu a todos os tipos de interesses políticos e reordenamentos jurídicos até o momento em que, em função de mais um ato de natureza normativa (a Resolução 93 do Banco Central), transformou-se em um banco de desenvolvimento: o BADEP¹²⁹. A Resolução 93 foi editada em 26 de junho de 1968 com o objetivo de regular a constituição e funcionamento dos bancos estaduais e interestaduais de desenvolvimento¹³⁰. Versão regional daquilo que o BNDE representava em nível nacional, essas instituições vinham proliferando nas unidades federativas ou em consórcios formados por algumas dessas unidades.

As adequações da CODEPAR para uma estrutura de banco de desenvolvimento já estavam em andamento há algum tempo. Segundo o IPARDES (1978), a atuação não seria mais voltada para a expansão econômica localizada, em âmbito estadual, mas em uma perspectiva de integração da economia em nível nacional. Para levar adiante tal estratégia, os repasses de recursos extra-estaduais e os financiamentos de projetos privados de grande porte já vinham ocorrendo desde 1965, havendo uma ampliação dessas políticas a partir de 1968, quando da instalação do Banco. Na análise de Leão (1989), o BADEP contribuiu com a industrialização do Paraná ao atrair capitais de diferentes fontes.

Um apoio importante à industrialização do Estado foi dado pelo Banco de Desenvolvimento do Paraná – BADEP, permitindo o aproveitamento de determinadas condições para a atração do capital paulista e estrangeiro e, mesmo em alguns casos, para a transformação de pequenos capitais locais em grandes firmas. (LEÃO, 1989, p. 1)

Em não mais havendo qualquer influência do pensamento da CEPAL nas políticas praticadas no Paraná desde o ponto de inflexão ocorrido na CODEPAR a partir de 1965-66, dá-se como concluída a análise pretendida por este trabalho. No

¹²⁹ A transformação da CODEPAR em BADEP obedeceu à Resolução 93 do Banco Central, no entanto, para atender às exigências administrativas e legais, foi realizada a Assembléia Geral Extraordinária nº 14, em 30 de setembro de 1968, dos acionistas da Companhia para alterar a sua denominação.

¹³⁰ A íntegra da Resolução 93 encontra-se no Anexo deste trabalho.

entanto, cabe ainda fazer-se algumas pequenas considerações sobre a atuação do BADEP.

O Banco teve um importante papel na continuidade do processo de industrialização do estado, principalmente no período que vai da sua instalação, em 1968, até o biênio 1973-74, coincidindo mais ou menos com o período do chamado “milagre econômico” brasileiro. Em seu relatório de 1973, publicado no ano seguinte, o Banco analisava assim a sua trajetória e as suas estratégias de atuação, que de certa forma sintetizam a sua atuação ao longo do período em que esteve em atividade:

Atuando no campo econômico como principal órgão executor da política de desenvolvimento do Governo do Estado, o BADEP, em 1973, deu especial ênfase a três linhas de atuação: atrair novos investidores para o setor industrial, especialmente empresários do exterior ainda sem vínculos com a economia brasileira; aumentar a participação de recursos extra-estaduais, em particular os oriundos de fundos federais, nos financiamentos concedidos; ultrapassar os índices de crescimento dos deferimentos, dos valores contratados e das aplicações, registrados no ano anterior. (BADEP, 1973, p.89)

Como se pode observar, as políticas do Banco foram, desde o princípio, completamente diferentes daquelas patrocinadas pela CODEPAR em sua primeira fase de atuação. Por mais que possam ser também consideradas como políticas desenvolvimentistas, embora com outra conotação ideológica, a “não-nacionalista”, na classificação de Bielschowsky (1988), elas se traduziam em uma estratégia de industrialização complementar à economia nacional. As linhas de atuação apresentadas no Relatório do BADEP tiveram continuidade ao longo de toda a existência do Banco, liquidado extrajudicialmente pelo Banco Central a pedido do próprio governo do Paraná em 1991. O término das atividades do Banco culminou também com o fim ao *projeto paranaense de desenvolvimento*.

Tabela 5.1 - Destinação dos recursos do FDE, prevista pela Lei 4.529. Em (%) - Paraná

Anos	Energia Elétrica	Investimentos do Estado	Desenv. Ind. e Agrícola
1962	40	40	20
1963	40	40	20
1964	40	30	30
1965	40	30	30
1966	30	30	40

Fonte: Governo do Paraná. Lei 4.529 de 12 de janeiro de 1962.

TABELA 5.2 - Investimentos Estaduais em Energia Elétrica e Rodovias -1961/1966 - Paraná

Anos	Investimentos Estaduais em Energia Elétrica			Investimentos Estaduais em Rodovia		
	Totais	Recursos de FDE (*)	Participações FDE (%)	Totais	Recursos do FDE	Participações FDE (*)
1961	800	-	-	1.700	-	-
1962	2.800	1.526	55	4.400	1.270	29
1963	5.600	1.865	33	9.000	2.622	29
1964	10.500	3.732	36	22.700	10.388	46
1965	32.000	12.906	40	41.300	12.080	29
1966	45.700	15.662	34	50.400	12.600	25
Total	97.400	35.691	36	129.500	38.960	30

(*) Inclui Financiamentos e participações societárias.

Fonte: CODEPAR, Relatório 1966, *Ação de Desenvolvimento*, p. 45, apud OLIVEIRA, Dennison de. *Urbanização e industrialização no Paraná*. Curitiba: SEED, 2001.

Tabela 5.3 – Projetos industriais propostos para o período 1964-1970 - Paraná
Programa Indústrias propulsoras do desenvolvimento agrícola

Especificações	Nº de estabelecimentos	Matéria Prima (consumo)	Capital necessário (em bilhões de Cr\$)
Matadouros Frigoríficos	40	1.000 porcos por ano	1.500
Industrialização do milho	1	150.000 ton./ano	4.500
Usinas de açúcar	14	8.000 mil sacas ano	31.500
Fiação e Tecelagem	1	350 ton./ano	200
Extração de óleos vegetais por solventes	3	18,000 ton./ano	240
Pasteurização do leite	3	30.000 l/dia	30
Corretivos do solo	2	90.000 ton./ano	180
Ind. Máq. agrícolas; Conservas; Maltaria; Café solúvel, Industrialização da Pesca etc.			2.350
Total			40.000

Fonte: SAGMACS, Plano de Desenvolvimento do Paraná – Versão Preliminar, 1963, p. 139.

Tabela 5.4 - Participação dos Ramos Industriais no Valor da Produção (%) - Paraná

Gêneros	1939	1949	1959
Extrativa de produtos minerais	0,6	1,2	0,3
Minerais não metálicos	3,3	3,8	3,8
Metalúrgica	4,4	1,1	2,3
Mecânica	0,3	1,6	0,7
Mat. Elétrico e de Comunicações	-	(*)	0,5
Mat. De Transporte	-	0,3	0,7
Madeira	(1) 28,8	19,2	17,1
Mobiliário	-	2,3	1,7
Papel e papelão	0,7	5,6	3,7
Couros, peles e produtos similares	2,4	1,8	1,1
Química	(2) 6,6	(2) 4,0	2,9
Produtos farmacêuticos e medicinais	-	-	(*)
Produtos perfumaria, sabões e velas	-	-	0,4
Produtos matéria-plástica	-	-	(*)
Têxtil	4,0	3,0	4,2
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	1,8	0,9	0,6
Produtos alimentares	40,9	48,7	56,3
Bebidas	3,4	4,0	2,0
Editorial e gráfica	1,7	1,7	1,2
Diversas	1,1	0,9	0,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(1) Agrupados: madeira e mobiliário.

(2) Agrupados: química e produtos farmacêuticos medicinais.

(*) Não significativos.

Fonte: SUDESUL – *Diagnóstico da Economia do Paraná*, p. 137, apud AUGUSTO (1978, p.

Tabela 5.5 - Participação do pessoal ocupado por ramos industriais (%) - Paraná

Gêneros	1939	1949	1959
Extrativa de produtos minerais	2,5	3,3	1,2
Minerais não metálicos	9,4	15,3	10,8
Metalúrgica	6,2	2,4	3,9
Mecânica	0,5	2,2	1,2
Mat. Elétrico e de Comunicações	-	0,1	0,8
Mat. De Transporte	-	0,5	1,7
Madeira	(1) 45,4	30,8	33,2
Mobiliário	-	6,5	5,5
Papel e papelão	0,9	4,6	5,1
Couros, peles e produtos similares	2,9	2,7	1,9
Química	(2) 2,5	(2) 3,1	2,6
Produtos farmacêuticos e medicinais	-	-	0,2
Produtos perfumaria, sabões e velas	-	-	0,3
Produtos matéria-plástica	-	-	(*)
Têxtil	3,0	4,5	3,1
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	2,9	1,9	1,7
Produtos alimentares	16,9	14,6	19,0
Bebidas	3,0	3,0	3,5
Editorial e gráfica	2,7	2,3	2,6
Diversas	1,2	2,2	1,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0

(1) Agrupados: madeira e mobiliário.

(2) Agrupados: química e farmacêutica

(*) Não significativos.

Fonte: SUDESUL – *Diagnóstico da Economia do Paraná*, p. 136, apud AUGUSTO (1978, p. 156).

TABELA 5.6 - Estimativa da Renda Interna 1950/1966 - Paraná
(Valores constantes a preços de 1953 – em NCrS 1.000)

Anos	Agricultura		Indústria		Serviços		Renda Interna	
	CrS	%	CrS	%	CrS	%	CrS	%
1950	8 906,1	51,6	2 306,0	13,4	6 045,8	35,0	17 257,9	100,0
1951	8 298,5	49,3	2 165,1	12,8	6 393,3	37,9	16 856,9	100,0
1952	10 784,0	52,1	2 518,4	12,2	7 385,0	35,7	20 687,4	100,0
1953	11 620,0	52,9	2 572,7	11,7	7 760,7	35,4	21 953,4	100,0
1954	9 349,7	48,3	2 738,3	14,1	7 269,2	37,6	19 357,2	100,0
1955	14 436,8	55,1	2 888,7	11,0	8 878,8	33,9	26 204,3	100,0
1956	9 697,7	44,5	2 940,6	13,5	9 172,4	42,0	21 810,7	100,0
1957	12 750,9	48,7	2 991,6	11,4	10 430,8	39,9	26 173,3	100,0
1958	16 015,8	51,9	3 121,3	10,1	11 726,9	38,0	30 864,0	100,0
1959	18 370,4	55,1	3 491,5	10,5	11 455,2	34,4	33 317,1	100,0
1960	19 789,0	55,0	3 428,5	9,5	12 797,5	35,5	36 015,0	100,0
1961	19 679,9	52,8	3 376,8	9,1	14 200,5	38,1	37 257,2	100,0
1962	23 875,2	55,3	3 888,7	9,0	15 391,0	35,7	43 154,9	100,0
1963	17 860,6	47,3	4 271,9	11,3	15 611,3	41,4	37 743,8	100,0
1964	18 311,5	46,9	4 727,2	12,1	15 974,9	41,0	39 013,6	100,0
1965	23 027,6	50,9	4 500,3	10,0	17 682,4	39,1	45 210,3	100,0
1966	17 752,7	41,4	5 171,3	12,0	20 011,0	46,6	42 935,0	100,0

Fonte: Conjuntura Econômica, n.º 10/1969

Obs.: Deflator – Índice Geral de Preços.

Transcrito em Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL, Diagnóstico da Economia do Paraná, S/D, Consultoria de Planejamento Ltda., 1970, p. 53, apud AUGUSTO (1978, p.154).

TABELA 5.7 – Previsão dos recursos para o programa de investimentos 1963-1965 – Paraná (em Cr\$ milhões)

	Estado	União	Externos	Total
1963	13,9	16,8	10,6	41,3
1964	15,0	18,2	19,9	53,1
1965	17,0	20,0	17,0	54,0
Totais	45,9	55,0	49,9(1)	150,8(1)

(1) Inclui Cr\$ 2,4 milhões não distribuídos anualmente.

Fonte: PEI, p.18, apud AUGUSTO (1978, p. 159).

TABELA 5.8 – Recursos utilizados no programa de investimentos – Paraná (em Cr\$ milhões)

	Estado	União	Outros	Total
1963	25,9	13,2	(*)	39,1
1964	34,9	11,6	-	46,5
Totais	60,8	24,8	(*)	85,6

(*) Não significativo.

Fonte: PEI, p.33, apud AUGUSTO (1978, p. 159).

Tabela 5.9 – Participação da CODEPAR e BADEP nos investimentos em energia elétrica, transportes rodoviários, urbanização de Curitiba e telecomunicações (em Cr\$ Correntes)

Anos	Investimentos (1)	Liberação dos financ. CODEPAR e BADEP (2)	2/1
1962	4.819.690	1.925.988	40,0
1963	7.502.191	4.978.222	66,4
1964	28.558.897	13.920.295	48,7
1965	49.323.702	21.688.442	44,0
1966	83.118.544	25.265.650	30,4
1967	187.749.945	11.382.600	6,0
1968	153.897.534	21.498.000	14,0
1969	302.622.938	25.889.800	8,5
1970	694.794.440	11.186.000	1,6
1971	234.100.384	13.066.773	5,6
1972	359.519.439	4.992.500	1,3
1973	719.308.279	-	-
1974	1.217.859.477	61.593.219	5,0
1975	2.250.520.445	61.079.871	2,7

Fonte: Ipardes, Relatório de Pesquisa 3, 1978.

TABELA 5.10 - CODEPAR: Recursos e aplicações (1962/1968 – Base Caixa)
Preços constantes de junho/1968 (NCr\$: 1.000,00)

ESPECIFICAÇÃO	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	Total
1. RECURSOS	49 295	49 485	74 907	91 157	68 611	48 615	56 128	434 198
a) Próprios	-	-	-	-	2 084	1 715	9 483	13 282
b) FDE	49 295	45 485	74 907	91 157	64 476	44 444	19 408	389 172
c) FINAME	-	-	-	-	2 051	407	2 196	4 654
d) GERCA	-	-	-	-	-	2 049	6 891	8 940
e) Trade (Repasse)	-	-	-	-	-	-	18 150	18 150
2. APLICAÇÕES (a + b + c)	41 637	43 373	70 533	80 854	78 864	48 749	55 323	491 333
a) Financiamentos	40 142	42 161	64 746	68 948	65 411	38 474	44 416	364 298
Agropecuário	5 036	3 575	-	221	167	3 312	108	12 419
Industrial	2 955	7 394	12 349	13 065	24 755	17 046	22 561	100 125
Eng. Elétrica	17 547	12 346	12 252	21 215	17 072	9 607	-	90 039
Estradas de Rodagem	14 604	17 357	36 035	26 674	20 331	3 655	21 498	140 154
Outros – Setor Público	-	1 489	4 110	7 773	3 086	4 854	249	21 561
b) Participação Societária	-	27	3 622	9 256	11 643	9 090	10 447	44 085
c) Estudos e Projetos	1 495	1 185	2 165	2 650	1 810	1 185	460	10 950

Fonte: PARANÁ, Governo Paulo Pimentel, *Informações Gerais*, apud AUGUSTO, op. cit., p.170

Tabela 5.11 – Arrecadação do Fundo de Desenvolvimento Econômico
(Em Cr\$ 1.000,00 a preços de 1968)

ANOS	Valor	Índice de Evolução	Varição Anual (%)
1962	49.832,0	100,0	-
1963	39.615,2	79,5	-20,5
1964	72.135,3	144,8	+82,1
1965	88.357,6	177,3	+22,5
1966	60.339,3	121,3	-31,7
1967	39.481,3	79,2	-34,6
1968	12.965,3	26,0	-67,2

Fonte: BADEP – Banco de Desenvolvimento no Paraná – Relatório 1968, apud AUGUSTO, 1978, p.

90.

6. CONCLUSÕES

Conhecer as causas que levam à existência de regiões ou unidades federativas com características e estruturas produtivas diferenciadas é o primeiro passo para se compreender o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. Os esforços empreendidos pelo poder central no Brasil, considerando o período entre as décadas de 1930 a 1960, não foram suficientemente capazes de resolver os problemas relacionados às suas disparidades regionais.

As políticas voltadas para a integração produtiva e territorial não foram bem sucedidas considerando-se que não promoveram uma distribuição regional equitativa da renda e nem foram capazes de realizar uma descentralização racional das atividades industriais do país. Pode-se argumentar que os movimentos de capitais privados foram mais ágeis e não se submeteram às políticas públicas e nem se interessaram pela promoção do bem-estar social. Mas isso é apenas uma argumentação!

Foi em função dessas constatações que o presente trabalho resgatou estudos sobre o papel do Estado em diferentes momentos e países. A conclusão a que se chega é a de que há experiências bem sucedidas na aplicação de políticas públicas com vistas a combater as desigualdades regionais e antecipar ações que o mercado certamente levaria muito tempo para permitir. Ao mesmo tempo, conclui-se ainda que algumas experiências com os mesmos propósitos não alcançaram os objetivos, adiando soluções ou perpetuando situações incômodas para a população e para o próprio Estado.

O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek constituiu-se em um marco no que diz respeito à participação do Estado na economia, de avanços na industrialização e na utilização das técnicas de planejamento. Entretanto, contribuiu

também para intensificar a concentração industrial na região Sudeste e ampliar assim as diferenças entre as regiões brasileiras.

Boa parte da literatura que trata do tema tem os olhos voltados para os grandes avanços proporcionados pelas políticas implantadas, ou para os problemas que um período de crescimento intenso trouxe para os anos que se seguiram, sem relacioná-los com as regiões periféricas.

Além disso, excetuando-se, os inúmeros textos sobre a região Nordeste e a atuação da SUDENE, muitos desses estudos tratam do tema como se o Brasil fosse um país de território e economia homogêneos. O que se pretende destacar é que outras regiões e estados da Federação não tiveram as suas situações devidamente estudadas e incluídas nas análises sobre os efeitos proporcionados pela expansão capitalista no período.

O caminho percorrido para se produzir esta tese permitiu encontrar algumas experiências em estados da Federação ocorridas durante ou logo após a execução do Plano de Metas. Em sua maior parte estava presente o desejo de repetir em escala estadual o processo de industrialização ocorrido na região Sudeste, visto que não houve para algumas dessas outras regiões as “sobras” dos investimentos realizados pelo governo federal. O que havia chegado até elas eram os ares da ideologia desenvolvimentista, a sensação da modernidade e a consciência de que alguns instrumentos estavam disponíveis para serem utilizados na busca de um estágio mais avançado de desenvolvimento regional, que naquele momento significava a industrialização.

Um desses instrumentos, proporcionado pela Constituição Federal de 1946, em vigor na época, era a relativa descentralização das receitas fiscais e certa autonomia dos estados para cobrarem impostos e manipularem as suas alíquotas. Se por um lado não havia o apoio esperado do governo federal, de outro havia a oportunidade de se colocar em prática projetos a serem financiados, ao menos parcialmente, com recursos arrecadados diretamente.

A industrialização por substituição de importações que vinha ocorrendo no Brasil há algum tempo, embora já se encontrasse em fase de esgotamento, tornou-se uma espécie de modelo a ser seguido por alguns estados. Os debates que vinham ocorrendo sobre a necessidade de se promover o desenvolvimento do

Nordeste e a difusão das teses cepalinas em torno do chamado desenvolvimento autônomo, criaram o ambiente adequado para a implantação de experiências similares. No Paraná não foi diferente. A partir de 1961 teve início o *projeto paranaense de desenvolvimento*.

Não cabe aqui, nas conclusões sobre o estudo realizado, discorrer mais uma vez sobre os principais aspectos do *projeto*, mas sim tecer algumas considerações sobre a sua concepção e execução. A primeira delas diz respeito às contestações de alguns autores sobre a adoção pelo governo do Paraná, a partir de 1961, das idéias cepalinas na criação da CODEPAR. Após os primeiros anos de atuação da Companhia, já no período que se convencionou chamar de segunda fase da instituição, em que já havia uma posição majoritária sobre a necessidade de se adotar um modelo de industrialização complementar ao pólo mais desenvolvido, foi relativamente fácil tecer críticas ao projeto inicial, inspirado no modelo de substituição de importações.

Certamente que as condições para colocar em prática um projeto de uma economia autárquica eram demasiadamente exigentes. Em não havendo uma estrutura física e financeira adequada, as possibilidades se tornavam bastante restritas. Políticas baseadas em incentivos fiscais e financiamentos públicos de longo prazo não seriam suficientes para compensar a fragilidade da economia estadual frente às potencialidades de um centro industrializado. Há ainda a hipótese de que as lideranças envolvidas na condução do *projeto* não levaram em conta o fato de que já havendo um pólo desenvolvido, somente seria possível colocar em prática um projeto de uma industrialização complementar. Nessa linha de raciocínio, devia-se considerar que o Paraná, sendo parte integrante de um país, estava vinculado ao seu processo de desenvolvimento capitalista, sujeito a sofrer conseqüências provocadas por um crescimento desordenado e com uma região já estruturada e em melhores condições de atrair novos capitais.

Todavia, algumas análises quando são feitas olhando-se pelo retrovisor, tornam-se óbvias e elementares. Na análise sobre o *projeto paranaense de desenvolvimento* deve-se levar em conta que ao longo das décadas de 1950 e 1960, estava em curso no Brasil a transição do processo de substituição de importações para o modelo de desenvolvimento associado. Para os atores do *projeto paranaense*

essa transição não era algo tão visível e nem um processo linear e cartesiano. Não se pode desconsiderar na análise que estavam associados naquele momento o sentimento paranista e o ideário cepalino, sintetizando essa associação a declaração do governador Ney Braga, que se dizia “contaminado” pelas idéias inspiradas no desenvolvimentismo e no dirigismo estatal. Em termos práticos, a tentativa em adotar o modelo substitutivo de importações no Paraná não seria, em hipótese alguma, impedida de ocorrer pelo fato de que havia questionamentos quanto à sua aplicabilidade entre regiões de um mesmo país.

É oportuno lembrar que dois anos antes, em 1959, surgia a SUDENE, também sob decisiva influência da CEPAL, o que inspirou, com certeza, governantes e técnicos de outras regiões. Ao buscar as informações sobre a formação dos técnicos que conceberam o *projeto paranaense de desenvolvimento*, verifica-se que muitos deles participaram de cursos promovidos pela CEPAL e pelo BNDE, tanto no Rio de Janeiro como também no Chile. O ideário desenvolvimentista levado para o Paraná por esses técnicos teve ampla aceitação de grande parte da classe política, de empresários, criando-se assim o ambiente favorável a sua disseminação.

Independentemente das críticas e contestações às premissas que sustentaram inicialmente o *projeto paranaense de desenvolvimento*, deve-se ressaltar que além da questão relacionada à tentativa de se adotar o modelo substitutivo de importações, outras contribuições do pensamento cepalino foram incorporadas ao *projeto*. Ao propor que o processo de industrialização na periferia tivesse a participação efetiva do Estado, e que a utilização do planejamento governamental era fundamental para atingir as metas previstas, a CEPAL, através dos técnicos formados em seus cursos, contribuiu para que tais ações ocorressem no Paraná.

A confirmação disso está, por exemplo, na criação de empresas estatais para atuarem nos setores estratégicos, como a Café do Paraná (agropecuária), FUNDEPAR (educação), SANEPAR (saneamento), TELEPAR (telecomunicações), CELEPAR (processamento de dados) e COHAPAR (habitação). Além destas e das já existentes, COPEL (energia elétrica) e DER (transportes rodoviários), entrou em cena como principal instituição na condução do *projeto*, a CODEPAR, que ao administrar o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) e coordenando as

atividades de planejamento, tornou-se o principal instrumento de intervenção do governo estadual na economia.

Foi principalmente a atuação dessas empresas que criou as condições de infraestrutura para que o Paraná pudesse vivenciar o período mais expressivo de sua industrialização, até então, ocorrido na década de 1970.

Por se tratar de uma discussão que está longe de um consenso, espera-se que esta pesquisa possa adicionar ao debate alguns elementos que despertem o interesse para o desenvolvimento de novos estudos acerca do processo de industrialização do Paraná e sobre a evolução das ideias da CEPAL nas últimas décadas.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1 Obras citadas

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Campinas, 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALMEIDA, Paulo R. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ARAGÃO, José Maria. *A harmonização de políticas macroeconômicas no Mercosul: A construção de um mercado comum*. Buenos Aires: Banco Inter-Americano de Desenvolvimento/Instituto para a Integração da América Latina, 1993.

AUGUSTO, Maria Helena O. *Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ. *Relatório 1973*. Curitiba: BADEP, 1974.

BARBOSA, Daniel H. D. *Desenvolvimento econômico e pensamento desenvolvimentista: o caso de Minas Gerais (1933-1968)*. Texto para discussão. São Paulo, 2008 (?).

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Fim de século*. São Paulo em perspectiva, São Paulo: Seade, v. 12, n. 2, p. 23, 1998.

BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis Felipe L.; REGO, José M. (orgs.). *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1997.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

_____. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. vols.1 e 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Homenagem do IE-UFRJ a Maria da Conceição Tavares*. Pronunciamento. Rio de Janeiro: UFRJ, novembro de 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Texto preparado para o Seminário "Brasil-Chile: Uma Mirada Hacia América Latina y sus Perspectivas. Santiago de Chile: 2005.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Relatório de 1956 – 1ª parte, capítulo IV*. Rio de Janeiro: BNDE, 1957.

BOCCHI, João Ildebrando. *Crises capitalistas e a Escola Francesa de Regulação*. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 11; n. 1 (17), p. 27, 2000.

BRAGA FURTADO, Milton. *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1986.

BRAGA, Ney Aminthas de Barros. *Ney Braga: tradição e mudança na vida política*. Entrevista a Adherbal Fortes de Sá Jr. Curitiba: Ed. do Autor, 1996.

CAMPOS, Fábio A.; COSTA, Eduardo J.M. *A internacionalização do espaço regional sob a visão de Celso Furtado*. Texto apresentado em palestra. Fortaleza: XI Encontro Regional de Economia da ANPEC. 12 p.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: UNICAMP, 1975.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930-1970*. São Paulo: Global, 1985.

_____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

_____. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930-1970*. Campinas: Editora Unicamp, 1985.

_____. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CASTRO, Antonio B. *7 ensaios sobre a economia brasileira – v.II*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980.

_____. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. v. I. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

CASTRO, Demian. *Mudança, permanência e crise no setor público paranaense: um balanço na trajetória estadual na segunda metade do século XX*. Campinas, 2005. 257 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

CEPAL. *Estudo econômico da América Latina, 1949 (1951)*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. p. 137-178.

COLISTETE, Renato Perim. *O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil*. Estudos Avançados, S.Paulo, vol. 15, n. 41, p. 21-34, jan./abr. 2001.

CROCCO, Marcos; BORGES, Mauro. *Experiência européia de planejamento regional – Versão Preliminar*. Belo Horizonte: FACE/CEDEPLAR – UFMG, 2005.

CROCETTI, Zeno Soares. *Evolução sócio-espacial do Paraná (Estudos de geografia econômica do Paraná)*. Florianópolis, 2007. 196 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

EGLER, Cláudio Antonio G. *Crise e questão regional no Brasil*. Campinas, 1993. 242 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1993.

FIGUEIREDO, Ferdinando. *As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL*. Revista de Economia Política, S. Paulo, vol. 10, n.4 (40), p. 138-150, out./dez.1990.

FIORI, J.L. *Sistema mundial: império e pauperização. Para retomar o pensamento crítico latino-americano*. In: FIORI, J.L. e MEDEIROS, C. (Orgs.). *Polarização mundial e crescimento. Coleção Zero à Esquerda*. Petrópolis: Vozes, 2001.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil*. Texto internet, 2004.

FRIEDLAENDER, H.E. y OSER, J. *Historia economica de la Europa Moderna*. México: Fondo de Cultura Economica. 1957.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. *Formação econômica do Brasil*. S.Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1986.

GALVÃO, Antonio Carlos Figueira. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. Campinas, 2003. 211 f. Tese

(Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GONÇALVES, José Sérgio Rocha de C. *Celso Furtado – pensamento e ação*. Apresentação da obra. In: FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GRAMSCI, Antonio. *A questão meridional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HAFFNER, Jacqueline A.H. *Desenvolvimento econômico na América Latina: uma análise sob a perspectiva histórica*. Artigo apresentado no XXIV Simpósio Nacional de História – ANPUH, 2007.

HAYEK, Friedrich A. Von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HELLER, Robert H. *Comércio internacional: Teoria e evidência empírica*. São Paulo: Atlas, 1978.

HERÉDIA, Vânia B. M. et al. *A realidade do idoso institucionalizado*. S. Paulo: UNATI, 2004.

HIRSCHMAN, Albert. *Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada*. Pesquisa e Planejamento Econômico. Brasília: IPEA. V. 13. n. 1. abr. 1983. p. 1-38.

HONORATO, César. *O fundo público e as relações entre Estado e cidadania*. Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada. V. 2; n. 4, jan/jul 2008. Juiz de Fora: UFJF, 2008.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IPARDES. *Subsídios ao diagnóstico sócio-econômico do Paraná – Indústria e Agricultura-Análise preliminar*. Curitiba: IparDES, 1978.

_____. *A contribuição da CODEPAR e BADEP para o financiamento do desenvolvimento da economia paranaense. Relatório de pesquisa 3: Análise do impacto da CODEPAR e BADEP na economia paranaense através dos investimentos no setor público*. Curitiba: IparDES, 1978.

_____. *A contribuição da CODEPAR e BADEP para o financiamento do desenvolvimento da economia paranaense. Relatório de pesquisa 3: Análise do impacto da CODEPAR e BADEP na economia paranaense através dos investimentos no setor industrial*. Curitiba: IparDES, 1978.

_____. *Paraná: economia e sociedade*. Curitiba: IparDES, 2006.

- LEÃO, Igor Zanoni C.C. *O Paraná dos anos setenta*. Curitiba: Ipardes, 1989.
- _____. *As desventuras do paranismo*. Revista FAE, v.2, n.3. Curitiba: FAE, 1999.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LIST, Friedrich. *Sistema nacional de economia política*. S. Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MAGALHÃES FILHO, Francisco de B. B. *O Paraná em revista*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 82, mai/ago, 1994. Curitiba: Ipardes, 1994.
- _____. *Agentes sociais do Paraná*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 86, set/dez, 1995. Curitiba: Ipardes, 1995.
- _____. *Da construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense*. Curitiba: Ipardes, 2006.
- MANSUR, Denise C. *O planejamento e a regionalização da administração direta do estado do Paraná como aporte às ações e à política de desenvolvimento econômico*. Curitiba, 2008, 106 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- MEERHAEGHE, M. A. G. Van. *Economia internacional*. São Paulo: Atlas, 1976.
- MELLO, Joao Manuel C. *O Capitalismo tardio*. S. Paulo: Brasiliense, 1982.
- MILAN, Marcelo. *Estado, acumulação de capital e subdesenvolvimento no Brasil (1930 – 1980)*. São Paulo, 2002. 134 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- MONTEIRO NETO, Aristides. *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. Campinas, 2005. 299 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- NERY, Tiago. *A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990*. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2004.
- OLIVEIRA, Dennison. *Urbanização e Industrialização no Paraná*. Curitiba: SEES, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- PADIS, Pedro Calil. *Formação de uma economia periférica: o caso do Paraná*. Curitiba: Ipardes, 2006.

PEDROZA JÚNIOR, Dinilson; BONFIM, Cristine. *Cassa per il Mezzogiorno e “velha” Sudene: sugestões para a “nova” Sudene*. Revista de História Econômica e Economia Regional Aplicada. V. 4; n. 6, jan/jun 2009. Juiz de Fora: UFMG, 2009.

PELLEGRINO, Anderson César Gomes Teixeira. *O nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro*. Campinas, 2003. 176 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

PREBISCH, Raúl. *La periferia latinoamericana em el sistema global del capitalismo*. Revista de la CEPAL. N. 13, p.163-171, abr. 1981.

_____. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais* (1962). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. p. 179-215.

RASNER, Stephen D. *Blocos econômicos regionais e o fim da guerra fria*. Política Externa. São Paulo: Paz e Terra, v. 1. n. 2, set/nov, 1992, p. 64.

REBELO, Vanderlei. *Ney Braga: a política como arte*. Curitiba: Imprensa Oficial, 2004.

ROSTOW, Walt. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. S. Paulo: Best Seller, 198

SERRA, Maurício A.; PAULA, Nilson M. *Desenvolvimento local: a experiência paranaense com os arranjos produtivos locais*. Texto para discussão. Curitiba: UFPR, s/d.

SUNKEL, Osvaldo. *Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante*. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

TAVARES, Maria da C. *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil* (1964). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. p 217-237.

_____. *Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes*. In: TAVARES, M.C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. S. Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 129-154.

TRINTIN, Jaime Graciano. *A economia paranaense: 1985-1998*. Campinas, 2001. 200 f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

VIDAL, Francisco Baqueiro. *Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil*. Texto para discussão. Salvador: s/d.

WILLIAMSON, John. *A economia aberta e a economia regional*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

Fontes Primárias

PARANÁ. Governo do Estado. *Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 3ª Sessão Ordinária da 4ª Legislatura pelo Senhor Ney Aminthas de Barros Braga, governador do Estado*. Curitiba, 1961.

PLADEP. *Programa governamental de desenvolvimento econômico – Introdução ao Programa, Estudo n° 23, v. 1*. Curitiba: Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado, 1959.

_____. *Análise da economia paranaense – Estudo n° 40*. Curitiba: Comissão de Coordenação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado, 1961.

SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas aplicadas aos Complexos Sociais. *Plano de Desenvolvimento do Paraná – documento preliminar v. 1, 1963*.

7.2 OBRAS CONSULTADAS

ARQUIVO PÚBLICO DO PARANÁ. *História administrativa do Paraná (1948-1998): criação, competências e alterações das unidades administrativas do Estado*. Curitiba: Imprensa Oficial/DEAP, 2002.

BNDE. *Relatório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Parte Primeira, Capítulo IV*. Rio de Janeiro: BNDE, 1956.

BAER, Mônica. *A internacionalização financeira no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

CARVALHO, Alípio Ayres de. *A economia paranaense e suas perspectivas*. Cadernos de economia. Curitiba: PLADEP, 1960.

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. *O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra*. In:

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M.; COUTINHO, Renata (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FERREIRA, Glenda Dantas. *Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal*. Campinas, 2005. 204 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FIBGE. Censo Industrial do Paraná, 1960, 1970.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record. 2000. v. 1. p. 239-262.

_____. *Criatividade e dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. *A economia latino-americana*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1978.

_____. *O Brasil pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *Análise do “Modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GOMES, Carlos Alberto F. *Uma abordagem teórica sobre a integração econômica entre países em vias de desenvolvimento: o caso do Mercosul*. Curitiba, 1995. 209 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1995.

IPARDES. *O Paraná reinventado: política e governo*. Curitiba: IparDES, 2006.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. *Economia brasileira: da construção da indústria à inserção na globalização*. Curitiba: Ed. Do autor, 2005.

MENDONÇA, Sônia Regina. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

NAPOLEONI, Cláudio. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1981.

PAULA, Ricardo Zimbrão A. *...E do caminho novo das Minas dos Matos Gerais emerge a 'Manchester Mineira' que se transformou num "baú de ossos". História de Juiz de Fora: da vanguarda de Minas Gerais à "industrialização periférica"*. Campinas, 2006. 410 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

PINTO, Aníbal. *Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. Campinas: Hucitec/Unicamp, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. *Apresentação de trabalhos monográficos de conclusão de curso*. Niterói: Editora da UFF, 2005.

Fontes Primárias

PARANÁ. Governo do Estado. *Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 4ª Sessão Ordinária da 4ª Legislatura pelo Senhor Ney Aminthas de Barros Braga, governador do Estado*. Curitiba, 1962.

PARANÁ. Governo do Estado. *Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa do Estado por ocasião da abertura da 1ª Sessão Ordinária da 5ª Legislatura pelo Senhor Ney Aminthas de Barros Braga, governador do Estado*. Curitiba, 1963.

9. ANEXOS

9.1 Tabelas sobre a economia paranaense

Tabela 9.1 - Composição Relativa da Renda Interna (1960-1968) - Paraná

ANOS	Agricultura	Indústria	Serviços
1960	54,95	9,52	35,53
1961	52,82	9,06	38,12
1962	55,32	9,01	35,67
1963	46,77	12,36	40,87
1964	46,94	12,12	40,94
1965	50,93	9,96	39,11
1966	41,35	12,05	46,60
1967	44,42	10,01	45,57
1968	43,63	9,96	46,41
Média do Período		9,6 (*)	

(*) Não considerados os anos de 1963, 1964 e 1966, em que os índices da indústria foram afetados pelo declínio substancial do setor agrícola.

Fonte dos dados brutos: Centro de Contas Nacionais FGV/IBRE, apud AUGUSTO, 1978, p. 209.

Nota: Essa Composição relativa foi obtida a partir de valores a preços concorrentes.

Tabela 9.2 – Participação dos setores econômicos do PIB do Paraná (1939-2005)

SETOR	PARTICIPAÇÃO (%)									
	1939	1950	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Agropecuária	48,5	51,6	54,9	39,0	19,4	23,9	13,7	16,3	13,7	18,4
Indústria	14,0	13,4	09,6	12,1	31,9	35,5	36,3	41,1	41,3	40,6
Serviços	37,5	35,0	35,5	48,9	48,7	40,7	50,0	49,7	45,1	41,0
PIB TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FGV1939-70, IPARDES/IBGE 1980/2005. Elaborado por CROCETTI, 2007, p. 143.

TABELA 9.3 – Indústria de transformação – Pessoal ocupado segundo categorias tradicionais e dinâmicas; e Gêneros – Participação Relativa (1962-1974) - (%)

	1962	1966	1970	1974
TOTAL DA INDÚSTRIA DA TRANSFORMAÇÃO	100,0	100,0	100,0	100,0
TRADICIONAIS	74,29	70,04	68,27	66,83
Madeira	35,80	35,48	35,58	33,50
Mobiliário	5,72	6,43	6,12	6,03
Couros, Peles e Similares	2,28	1,92	1,09	0,77
Têxtil	3,13	3,87	4,32	5,39
Vestuário, Calç. e Artefatos de Tecidos	0,90	1,18	1,23	1,65
Produtos Alimentares	18,55	13,21	12,90	13,00
Bebidas	2,87	3,08	2,08	1,65
Fumo	0,03	0,36	0,27	0,75
Editorial e Gráfica	3,03	3,04	3,50	2,80
Diversas	1,98	1,47	1,18	1,29
DINÂMICAS - A	21,81	25,39	25,61	24,40
Minerais não Metálicos	8,86	9,90	10,25	8,81
Metalúrgica	3,54	3,60	3,98	4,15
Papel e Papelão	5,96	7,13	5,26	4,79
Borracha	0,03	0,09	0,63	0,61
Química	2,58	3,72	4,07	3,80
Prod. Farmac. e Veterinários	0,18	0,10	0,13	0,07
Prod. de Perfumaria, Sabões e Velas	0,21	0,26	0,19	0,20
Prod. de Matérias Plásticas	0,45	0,59	1,10	1,97
DINÂMICAS - B	3,90	4,57	6,12	8,77
Mecânica	1,82	3,09	3,23	5,28
Material Elétrico e de Comunicação	0,64	0,58	0,72	1,21
Material de Transporte	1,44	0,90	2,17	2,28

FONTE: IPARDES, Relatório de Pesquisa n. 2, 1978.

Tabela 9.4 – Crescimento médio do PIB do Paraná (1939-2006)

Período	Crescimento Médio %
1939/50	14,72
1950/60	11,70
1960/70	07,05
1970/80	21,05
1980/90	05,89
1990/00	02,81
2000/06	04,68

FONTE: IBGE/IPARDES, média feita com base na média do IBGE e do IPARDES, com valores do PIB convertidos em dólar médio para 2007. Elaborada por CROCETTI, 2007, p. 158..

Tabela 9.5 – Dados gerais das atividades industriais no Paraná (1939 – 1980)

ANO	Número de estabelecimentos	Pessoal Ocupado		Salários		Valor da Produção	Valor da Transformação Industrial
		Total	Ligado a Produção	Total	Ligado a Produção		
Em Cr \$ 1.000,00 correntes							
1939	1.832	21.898	16.737	41.534	31.303	347.328	153.750
1949	3.460	35.176	28.528	291.455	242.539	3.202.803	1.400.815
1959	6.417	68.455	55.467	4.016.109	3.101.037	47.063.544	17.474.631
1970	10.855	114.344	90.997	374.796	256.875	4.288.512	1.660.952
1980	14.136	235.073	190.615	22.954.360	19.084.426	489.380.688	172.098.844

FONTES: Censos Industriais IBGE 1939-80. Elaborada por CROCETTI, 2007, p. 167, com base nos dados do IPARDES. Nos anos de 1939, 1949 e 1959 os valores estão expressos em milhares de cruzeiros correntes, conforme padrão monetário de 1942 e, nos anos de 1970, 1975 e 1980, os valores estão expressos em milhares de cruzeiros correntes, conforme padrão monetário de 1970.

9.2 Estudos elaborados pela PLADEP

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO PARANÁ – PLADEP

Trabalhos realizados e publicados pela PLADEP até 1959

- Rede definitiva de armazéns e silos. Estudo n. 1;
- Observação sobre a erva-mate no Rio Grande do Sul e economia ervateira na República Argentina. Estudos ns. 3 e 4;
- Análise codificada da despesa do exercício de 1957, consoante os poderes do Estado e suas unidades orçamentárias, inclusive recursos e incidências percentuais. Estudo n. 8;
- Separata do Estudo n. 8;
- Apreciações técnicas em torno do Estudo n. 8. Estudo n. 15;
- Esquema de trabalho do Grupo de Abastecimento. Estudo n. 17;
- Alimentação no Paraná (Bases do Planejamento). Estudo n. 30;
- Organização e atividades desenvolvidas. Boletim de divulgação n. 1;
- O serviço de planejamento econômico do Estado (I). Boletim de divulgação n. 2;
- O serviço de planejamento econômico do Estado (II). Boletim de divulgação n. 3;
- O problema do abastecimento no Paraná. Boletim de divulgação n. 5;
- Aspectos especiais do Paraná. Boletim de divulgação n. 6;
- Aspectos geoeconômicos do eixo Foz do Iguaçu – Paranaguá. Boletim de divulgação n. 8;
- O Paraná na Conferência Internacional de Investimentos. (Com a colaboração da Federação das Indústrias do Paraná).
- Programa governamental de desenvolvimento econômico. Estudo n. 23, 1959.

Fonte: Estudo nº 23, Programa governamental de desenvolvimento econômico – fevereiro de 1959, pág. 1)

9.3 LEI DE CRIAÇÃO DA CODEPAR E DO FDE

Lei 4.529 - 12 de Janeiro de 1962.

Publicada no Diário Oficial nº. 255 de 15 de Janeiro de 1962.

Súmula: Institui o Fundo de Desenvolvimento Econômico, autoriza a criação da Sociedade de Economia Mista Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR - autoriza o lançamento de empréstimo compulsório e dá outras providências.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. É instituído o Fundo de Desenvolvimento Econômico, cujos recursos se aplicarão nos limites indicados depois de deduzidas as aplicações autorizadas no art. 7º. parágrafo único e art. 10, alínea **a**, aos objetivos e nos limites seguintes:

- a)** produção e distribuição de energia elétrica, 40% nos quatro primeiros anos de vigência do empréstimo (art. 2º.) e 30% no quinto e último ano;
- b)** investimentos do Estado do Paraná (art. 9º. e), 40% nos dois primeiros anos de vigência do empréstimo (art. 2º.) e 30% nos três anos finais;
- c)** desenvolvimento industrial e agrícola, até o montante dos saldos decorrentes das aplicações previstas nas letras **a** e **b** deste artigo.

§ 1º. As aplicações nos objetivos acima discriminados não excederão em cada exercício, aos limites estabelecidos, embora os desembolsos de um mesmo financiamento concedido se estendam por prazos mais longos.

§ 2º. À conta dos saldos previstos na letra c, o Estado poderá participar do capital de entidades públicas ou mistas de financiamento e crédito, que visem ao desenvolvimento regional.

Art. 2º. O imposto sobre vendas, consignações e transações fica acrescido de um adicional restituível (empréstimo compulsório), equivalente ao valor de 1% sobre as vendas, consignações e transações, durante 5 (cinco) anos, contados da vigência desta Lei.

§ 1º. As exatarias recolherão ao Banco do Estado do Paraná S/A. o que arrecadarem a título de empréstimo fixado neste artigo, e, comprovarão o recolhimento com a demonstração de seus balancetes mensais.

§ 2º. Enquanto não se constituir a empresa mista Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR - (Art. 4º.), o Banco do Estado do Paraná S/A. manterá os depósitos em conta bloqueada. Constituída esta empresa o montante dos depósitos lhe serão transferidos por ordem da Secretaria da Fazenda.

§ 3º. Os recolhimentos posteriores à constituição da empresa mista, serão feitos à conta "Fundo de Desenvolvimento Econômico", no Banco do Estado do Paraná S/A., a ser movimentada, exclusivamente, pela empresa na forma prevista nesta Lei.

§ 4º. É vedado às exatarias qualquer outro encaminhamento ou aplicação do produto arrecadado com fundamento neste artigo, sob pena de responsabilidade pessoal do exator.

Art. 3º. Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico:

- a) o produto do empréstimo compulsório, a que se refere o art. 2º.;
- b) os dividendos de ações representativas do capital de sociedades instituídas ou financiadas com a participação de recursos do fundo.
- c) os juros e amortizações de empréstimos concedidos à conta do Fundo;
- d) os juros de recursos do Fundo que, à sua ordem, a concessionária depositar em estabelecimento bancário;

e) o produto da alienação de ações mencionadas na letra **b**;

f) empréstimos contraídos por antecipação de receitas do Fundo;

g) dotações especiais do orçamento do Estado e recursos não reembolsáveis provenientes da União, dos Municípios e de outras fontes.

Art. 4º. A administração do Fundo de Desenvolvimento Econômico competirá à empresa Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR - sociedade de economia mista, que o Poder Executivo fica autorizado a constituir no prazo de sessenta (60) dias, contados da data da publicação desta Lei, e dela participará subscrevendo ações na forma prevista no art. 5º.

Art. 5º. O capital da empresa mista Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR - será, inicialmente, de cinquenta milhões de cruzeiros, dividido em ações nominativas, com direito a voto, devendo o Estado, diretamente ou por intermédio de companhias mistas, sob seu controle, subscrever, pelos menos 51% desse capital.

§ 1º. Nos aumentos de capital que venham a ocorrer por deliberação das Assembléias Gerais, o Estado fica obrigado a subscrever ações, de forma a respeitar o limite previsto neste artigo.

§ 2º. A Diretoria da Empresa a que se refere este artigo será composta de três diretores, dos quais, um será o Diretor Presidente, um Diretor Financeiro e um Diretor Administrativo.

§ 3º. Os membros e suplentes do Conselho Fiscal, serão indicados, em lista tríplice, enviada ao Governador do Estado, pelas seguintes entidades: O Conselho Coordenador das Classes Econômicas do Paraná - COCEP - e a Universidade do Paraná indicarão lista para preenchimento de dois cargos efetivos e seus suplentes; a Federação dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Estado do Paraná; a Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado do Paraná; a Federação dos Trabalhadores no Comércio do Estado do Paraná e a Federação dos Trabalhadores na Indústria de Alimentação do Estado do Paraná, apresentarão em conjunto lista para preenchimento de um cargo e seu suplente.

§ 4º. Fica criado o Conselho de Investimentos da CODEPAR, ao qual competirá as seguintes atribuições:

- a) estabelecer prioridade de financiamentos e investimentos de acordo com as necessidades da economia paranaense;
- b) determinar a região em que é conveniente o investimento pretendido;
- c) estabelecer prioridades ou conceder estímulos quando se tratar de atividades de grande significação para o desenvolvimento do Estado;
- d) estimular através de medidas indicadas a formação de técnicos e operários qualificados para o desenvolvimento industrial do Estado;
- e) examinar e aprovar dentro do critério das alíneas anteriores todas as operações da Empresa superiores a Cr\$ 10.000.000,00;
- f) programar a orientação econômico-financeira da Empresa.

§ 5º. O Conselho de Investimentos será constituído: por um membro e seu suplente indicados pelo Conselho Coordenador das Classes Econômicas do Paraná - COCEP; por um membro e seu respectivo suplente indicados pela Universidade do Paraná; por um membro e seu suplente indicados pelas Federações dos Empregados em Estabelecimentos Bancários do Estado do Paraná, dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado do Paraná, dos Trabalhadores no Comércio do Estado do Paraná e dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação do Estado do Paraná, e, pelos Diretores da CODEPAR.

Art. 6º. A CODEPAR poderá, sem prejuízo de seus objetivos fundamentais, operar como Companhia de Investimentos e Financiamentos ou Banco de Fomento, podendo para tal fim alterar seus estatutos e sua razão social ou criar subsidiária, desde que obtida a necessária autorização federal.

Art. 7º. Na qualidade de administradora do Fundo de Desenvolvimento, a CODEPAR agirá como concessionária de serviços públicos, nos termos de contrato de concessão formulado pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. A concessionária perceberá 4% dos recursos recolhidos à conta do fundo (art. 3º.), anualmente, pela execução de serviço concedido.

Art. 8º. É vedado à CODEPAR, aplicar recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico em operações que vier a realizar por conta própria ou de terceiros, na qualidade de empresa de financiamento e investimento.

Parágrafo único. O Fundo é dotado de personalidade contábil e sua caixa será totalmente distinta da caixa da CODEPAR.

Art. 9º. Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico aplicar-se-ão, exclusivamente, às operações seguintes:

a) subscrição de capital de Sociedade de Economia Mista cujo objeto se enquadre na letra a do art. 1º. e Sociedades Anônimas cujo objeto se enquadre na letra c do referido artigo;

b) empréstimos a sociedade de qualquer tipo, desde que seu objeto se enquadre nas letras a e c do art 1º.;

c) aquisição de ações ou debêntures de companhias instituídas ou financiadas com recursos do Fundo, e de sociedades anônimas industriais ou agrícolas que sejam sediadas no território do Estado;

d) amortização e juros relativos a empréstimos contraídos por antecipação de receitas do Fundo, ou relativas a financiamentos garantidos com recursos do Fundo, quando os beneficiários não satisfaçam suas obrigações;

e) empréstimos ao Governo do Estado, diretamente ou através de autarquias estaduais, companhias mistas e Fundações, para investimentos em serviço de água, educação, esgoto, saúde, transporte, comunicações, abastecimento, habitação, colonização, fomento agropecuário, desapropriação de terras, combate à erosão e aperfeiçoamento dos processos de arrecadação tributária.

Art. 10. Na qualidade de Administradora do Fundo de Desenvolvimento Econômico, competirá à CODEPAR, por deliberação do Conselho de Investimentos e da Diretoria:

a) promover estudos e projetos vinculados ao programa de investimentos do Fundo, para o que poderá aplicar até 3% das receitas arrecadadas no exercício;

- b) aprovar os estudos e projetos de investimento que promover ou forem apresentados por terceiros, para o fim de autorizar operações previstas nas letras a e c do art. 1º.;
- c) autorizar a alienação ou aquisição de ações ou debêntures (art. 9º.,c);
- d) promover financiamentos, inclusive mediante garantia de recursos do Fundo, a empreendimentos que visem aos objetivos do art. 1º.;
- e) indicar ao Senhor Governador, em lista tríplice, os candidatos aos cargos de Diretoria Financeira de outras emprêsas de economia mista estadual;
- f) estabelecer com a Secretaria da Fazenda, as normas para concessão de empréstimo ao Estado do Paraná, fixados os juros de 4% ao ano;
- g) operar diretamente com os recursos do Fundo, aplicando-o na execução de obras, compra e venda de bens móveis e imóveis, atuando como entidade delegada dos mutuários.

Art. 11. Tôdas as sociedades de economia mista estadual deverão ter em suas diretorias um cargo de Diretor-Financeiro.

Parágrafo único. Os diretores financeiros das sociedades de economia mista estadual integrarão um Conselho de Gestão Financeira das companhias mistas, com funções a serem regulamentadas pelo Poder Executivo.

Art. 12. Nenhuma subscrição de capital ou concessão de empréstimo se fará, à conta do Fundo de Desenvolvimento Econômico, sem prévia aprovação pela Diretoria da CODEPAR, de projetos específicos, que indiquem a rentabilidade contemplada, as repercussões sôbre a renda e criação de emprêgo e que reflitam reais necessidades da economia paranaense.

Art. 13. À conta do Fundo de Desenvolvimento Econômico não se concederá empréstimo, ou participação de qualquer forma a emprêsa sob contrôle de capital estrangeiro.

Parágrafo único. Nas emprêsas onde houver participação de capital estrangeiro, o Estado terá, obrigatòriamente, no mínimo 51% das ações.

Art. 14. Os estatutos das Companhias instituídas com subscrição de capital à conta do Fundo de Desenvolvimento Econômico, não obrigarão, em princípio, a que a maioria das ações seja, ou permaneça, de propriedade do Estado.

Art. 15. Contra a apresentação de comprovantes de compra que totalizem Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros), o exator ou a empresa concessionária da administração do Fundo entregará ao contribuinte 1 (um) Bônus do Fundo de Desenvolvimento Econômico, título ao portador, no valor nominal de Cr\$ 100,00 (cem cruzeiros), a juros de 4% (quatro por cento) ao ano, de emissão especial, que fica autorizada.

§ 1º. Na troca de comprovantes de compra por Bônus, desprezar-se-ão, relativamente a cada total de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros), representativo do valor de compras, as diferenças, para mais ou para menos, equivalentes a Cr\$ 50,00 ou fração desta quantia.

§ 2º. Os cupons instituídos na Lei nº. 4.026, de 4-8-1959, fornecidos após a vigência da presente Lei, substituem as notas de vendas ao consumidor, na troca por Bônus, observadas a proporção de valores estabelecida no parágrafo anterior dêste artigo, e, sem prejuízo dos prêmios por sorteio.

§ 3º. O Bônus do "Fundo de Desenvolvimento Econômico" servirá como garantia para recursos administrativos, penhora em executivos fiscais e depósitos para concorrências públicas de competência estadual.

Art. 16. O empréstimo compulsório determinado nesta Lei, resgatar-se-á pela forma seguinte:

- a) o resgate dos Bônus emitidos num exercício far-se-á no sexto exercício subsequente;
- b) o resgate far-se-á na Caixa de Amortização, à conta de recursos do Fundo, constituídas, para tanto, as necessárias reservas sem prejuízo da garantia subsidiária do Govêrno do Estado, que fica estabelecida.

Parágrafo único. É facultado o resgate pagando-se 50% do valor dos títulos em dinheiro, e 50% em ações de companhias financiadas ou instituídas com recursos do Fundo, computadas pela sua cotação na data do resgate.

Art. 17. Consideram-se comprovantes de compra, para efeito de troca por Bônus do Fundo de Desenvolvimento Econômico:

a) as notas de vendas à vista, diretamente ao consumidor, inclusive os cupons de máquinas registradoras, observadas as exigências regulamentares;

b) as 1^{as}. vias das notas de venda à vista, de comerciante a que se refere o art. 6^o., do Decreto-lei n^o. 650, de 20-6-1947, apresentadas pelo comprador;

c) as 1^{as}. vias das notas correspondentes à permuta de mercadorias entre comerciantes, nos termos dos arts. 6^o. e 7^o., do referido Decreto-lei;

d) nas operações relativas a construções e obras civis em geral, a 4^a. via da guia especial para pagamento de impôsto, a qual o construtor, entregará ao contratante da obra, que a apresentará à troca do Bônus, ficando revogado o disposto no § 2^o., do art. 15, do Decreto-lei n^o. 650, de 1947;

e) nas hospedagens, a nota entregue ao hóspede, na forma do art. 18 dêste Decreto-lei;

f) nas vendas a prazo, as notas fiscais emitidas;

g) nas vendas de não comerciante à comerciante, a 1^a. via a que se refere o art. 29, §§ 1^o. e 2^o., do Decreto-lei n^o. 650, de 1947;

h) Nas exportações para o exterior do país, a 1^a. via da guia de despacho.

Art. 18. É facultado à diretoria da CODEPAR aceitar Bônus do Fundo de Desenvolvimento Econômico em pagamento integral de ações que decida alienar (art. 3^o., d)

§ 1^o. Para usar da faculdade dêste artigo, a Diretoria, em resolução, especificará, as ações alienáveis por esta forma, o valor que lhes atribui para tais operações, bem como o prazo durante o qual estas poderão realizar-se.

§ 2^o. Admitir-se-á o pagamento ou recebimento, em dinheiro, do saldo inferior ou superior ao valor de um Bônus, nas operações realizadas por um mesmo comprador, por conta própria ou de terceiros.

Art. 19. Os financiamentos concedidos à conta do Fundo de Desenvolvimento Econômico permanecerão à ordem da CODEPAR, pelos saldos respectivos, até final aplicação pelos mutuários.

Art. 20. O Poder Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação da presente Lei, expedirá regulamento para execução do disposto nos arts. 15, 16 e 17.

Art. 21. Os financiamentos à conta dos recursos previstos no art. 1º, b, serão objeto de regulamentação especial, aprovada por decreto, a qual estabelecerá:

a) a distribuição percentual das disponibilidades aos diversos objetivos especificados no art. 9º, e;

b) as normas relativas as garantias, aplicação e reembolso dos mútuos, visando, em particular, a facilitar financiamentos complementares, por instituição de créditos nacionais ou estrangeiros.

Art. 22. A CODEPAR encaminhará, anualmente, à Assembléia Legislativa e ao Governador do Estado, relatório da gestão do Fundo de Desenvolvimento Econômico e da administração da própria emprêsa.

Art. 23. Os comprovantes de compra emitidos até 30 de novembro perdem a validade a 31 de janeiro do ano seguinte para efeito de troca por cupons numerados (Lei nº. 4.026) ou Bônus do Fundo de Desenvolvimento Econômico. Os emitidos entre 1º. e 31 de dezembro, prescrevem, para o mesmo efeito, a 31 de março do exercício seguinte.

Parágrafo único. Os cupons numerados somente no ano em que foram trocados poderão servir para a aquisição de Bônus.

Art. 24. Pertencerá ao Estado e considerar-se-á como participação sua no Fundo de Desenvolvimento Econômico, a diferença anualmente apurada, entre os recolhimentos referidos no art. 2º. e o valor total dos Bônus do Fundo de Desenvolvimento Econômico entregues aos contribuintes, depois de deduzidos os montantes que cobrirão as despesas de administração e estudos, autorizadas nos art. 7º., parágrafo único e art. 10, alínea a, e as despesas com impressão do Bônus.

Parágrafo único. Parte dessa diferença, poderá ser empregada para reforçar os prêmios em dinheiro distribuídos por sorteio, na campanha autorizada na Lei nº. 4.026, de 4 de agosto de 1959, ou realizar campanhas de aperfeiçoamento dos processos de arrecadação tributária (art. 9º. e).

Art. 25. O Estado poderá compensar seus débitos por empréstimos tomados ao Fundo de Desenvolvimento Econômico (art. 1º., b e art. 9º., e), com os créditos resultantes do disposto no corpo do art. 24.

Art. 26. A não emissão ou o não fornecimento dos comprovantes de compra a que se refere o art. 17, será punida com multa fixa de Cr\$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros), e mais 10% sobre o valor da operação, quando igual ou superior a Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros).

Art. 27. Fica o Poder Executivo autorizado a contrair empréstimo com a CODEPAR, até os montantes estabelecidos no art. 1º., fixados os juros em 4% ao ano, bem como a abrir um crédito especial de Cr\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de cruzeiros) para atender à subscrição do capital da CODEPAR e às despesas de qualquer natureza com a execução desta Lei.

Art. 28. A Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná - CODEPAR - é declarada de utilidade pública, gozando seus bens, rendas e serviços de total isenção tributária, dentro da competência estadual.

Art. 29. Em caso de liquidação da CODEPAR, o seu acêrvo reverterá ao patrimônio do Estado do Paraná, depois de pagas as dívidas e reembolsado o capital dos demais acionistas, inclusive a participação que tiverem em reservas livres.

Art. 30. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 31. Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVÊRNO EM CURITIBA, em 12 de janeiro de 1962.

Ney Braga

Afonso Alves de Camargo

Algacyr Guimarães

Alípio Ayres de Carvalho

Paulo Cruz Pimentel

J. Justino Alves Pereira

Mário Braga Ramos

Felipe Aristides Simão

Jucundino da Silva Furtado

9.4 RESOLUCAO 93 DO BANCO CENTRAL

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma da deliberação do Conselho Monetário Nacional, em sessão de 25.6.68, e de acordo com o disposto nos arts. 3º, incisos IV, V e VII, 9º e 10, incisos V e IX, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964,

R E S O L V E:

regular a constituição e o funcionamento dos bancos estaduais ou interestaduais de desenvolvimento de acordo com as seguintes disposições:

CAPÍTULO I

Natureza, finalidade e denominação

I - Os bancos estaduais ou interestaduais de desenvolvimento (a seguir mencionados abreviadamente "bancos de desenvolvimento") são instituições financeiras de âmbito regional, sob controle, isolado ou conjunto, de governos estaduais, especializadas em operações a médio e longo prazos, para suprimento de capital fixo ou de movimento, mediante aplicação de recursos próprios ou de terceiros, com vistas ao desenvolvimento econômico-social das respectivas áreas de atuação. Além do suprimento de recursos financeiros, compreendem-se no âmbito de atividades dos bancos de desenvolvimento a garantia de operações de crédito e a prestação de assistência técnica direta para a formação e o aperfeiçoamento de pessoal especializado, visando ao preparo e à execução de projetos de desenvolvimento e de melhoria de produtividade.

II - As disposições desta Resolução não se aplicam às instituições financeiras que, embora de caráter regional, sejam controladas pelo Governo Federal e regidas por leis especiais que disciplinem seu funcionamento e regulem suas atribuições operacionais.

III - Objetivando estabelecer distinção com bancos de INVESTIMENTOS, de natureza privada, constituídos na forma do art. 29 da Lei nº 4.728, de 14.7.65, e regulados pela Resolução nº 18, de 18.2.66, os bancos estaduais ou interestaduais de desenvolvimento adotarão, obrigatória e privativamente, em sua denominação as expressões: "Banco de Desenvolvimento (seguida do nome do Estado respectivo)", no caso de ser isolado o controle da instituição; e "Banco Regional de Desenvolvimento (seguida da indicação da região respectiva)", no caso de controle conjunto por mais de um Estado.

CAPÍTULO II

Constituição, funcionamento e fiscalização

IV - Os bancos de desenvolvimento serão organizados sob a forma de sociedade anônima, ressalvado o disposto no art. 24 da Lei nº 4.595, de 31.12.64, e todas as ações em que se dividir o seu

capital serão nominativas, endossáveis ou não.

V - Será obrigatória a permanente participação majoritária dos Estados no capital social dos bancos de desenvolvimento.

VI - À constituição e aos aumentos de capital dos bancos de desenvolvimento serão aplicáveis as normas previstas nos arts. 26 a 28 da Lei nº 4.595, de 31.12.1964, e na regulamentação baixada pelo Conselho Monetário Nacional.

VII - O funcionamento dos bancos de desenvolvimento depende de prévia autorização do Banco Central, que exercerá a respectiva fiscalização.

VIII - A autorização será dada por prazo indeterminado, mas poderá ser cancelada, nos casos de infração grave, nos termos da legislação em vigor.

IX - Os bancos de desenvolvimento operarão exclusivamente com clientes localizados em sua área estadual ou regional. Excepcionalmente, mediante prévia manifestação do Banco Central em casos específicos, poderão ser admitidas operações com entidades localizadas fora daquelas áreas, quando em benefício de empreendimentos ali situados.

X - Dependerão de prévia autorização do Banco Central a transferência de sede dos bancos de desenvolvimento, a instalação ou mudança de localização de quaisquer dependências, as transformações, fusões ou incorporações, bem como qualquer alteração de seus estatutos.

CAPÍTULO III

Administração

XI - Os bancos de desenvolvimento serão dirigidos por pessoas de comprovada idoneidade técnica e moral, devendo os atos relativos à eleição de diretores e membros dos órgãos consultivos, fiscais e semelhantes ser submetidos ao Banco Central, no prazo de quinze dias de sua ocorrência.

XII - O Banco Central, no prazo de 60 (sessenta) dias, aceitará ou recusará o nome dos eleitos.

XIII - Os dirigentes eleitos não poderão tomar posse antes da aceitação referida no item anterior. Apresentada a documentação requerida e, decorrido sem manifestação do Banco Central o prazo mencionado no item XII, entender-se-á não ter havido impugnação à posse.

XIV - A administração dos bancos de desenvolvimento deverá ter à sua disposição serviços especializados em:

a) análise de projetos, que aprecie seus aspectos técnicos e econômico-financeiros;

b) auditoria e análise financeira;

c) fiscalização da execução de projetos financiados.

XV - Os serviços previstos no item anterior poderão ser mantidos diretamente pelo banco, com pessoal próprio, ou ser objeto de convênio com órgãos do Poder Público de planejamento econômico, ou contrato com empresas ou consultores especializados.

CAPÍTULO IV

Operações ativas

XVI - Observadas as disposições legais e regulamentares em vigor, bem como as normas desta Resolução, os bancos de desenvolvimento poderão praticar as seguintes operações ativas, a prazos compatíveis:

a) empréstimos para financiamento de capital fixo;

b) empréstimos de capital de movimento;

c) empréstimos para a elaboração de projetos industriais e/ou rurais, inclusive os que visem ao aumento da produtividade;

d) participação, mediante subscrição de ações e de debêntures conversíveis em ações, no capital social de outras empresas, obedecidas as normas especiais que vierem a ser baixadas;

e) repasse de empréstimos obtidos no País e no exterior, dentro das condições que forem estabelecidas;

f) prestação de garantias em empréstimos contraídos no País e no exterior, segundo as normas especiais que forem baixadas;

g) participação em consórcio de instituições financeiras que operem no mercado a médio e longo prazos para financiamento de projetos específicos.

XVII - Os bancos de desenvolvimento poderão operar em todas as modalidades de concessão de crédito, a prazos médio e longo, para financiamento que compreenda:

a) aquisição de área destinada à edificação de unidade industrial, despesas de organização, construção, aquisição e/ou montagem de instalações, máquinas, equipamentos e veículos que integrem o ativo fixo;

b) ampliação, reorganização, racionalização de produção ou aumento de produtividade, compreendendo aquisição de bens de ativo fixo e/ou pagamento de serviços técnicos;

c) implantação, melhoria ou modernização de técnicas de produção ou administração, e de formação ou aperfeiçoamento de pessoal;

d) operações imobiliárias relativas a distritos industriais;

e) aplicações na infra-estrutura econômica e nos setores

industriais de base, inclusive com recursos eventualmente destinados pelo Poder Público para esse fim;

f) incremento da produção rural, excetuada a parte referente à comercialização;

g) incremento das atividades pesqueiras, inclusive, e preferentemente, projetos integrados atinentes à captura, industrialização e distribuição do pescado;

h) incremento das atividades turísticas;

i) incremento das atividades de reflorestamento.

XVIII - As operações ativas dos bancos de desenvolvimento, com aplicação tanto de recursos próprios como de terceiros, poderão conter cláusula de correção monetária, desde que esta tenha por limite os coeficientes fixados pelo Conselho Monetário Nacional.

XIX - É vedado aos bancos de desenvolvimento financiar, como operação ativa, loteamento de terrenos e construção de imóveis para revenda ou incorporações.

XX - As operações ativas só poderão ser deferidas pelos bancos de desenvolvimento após análise do empreendimento a ser assistido, que demonstre:

a) existência de mercado para os bens e/ou serviços a serem produzidos;

b) exequibilidade técnica do processo de produção e disponibilidade dos fatores necessários;

c) rentabilidade da exploração do empreendimento;

d) viabilidade do esquema financeiro proposto e segurança da disponibilidade dos demais recursos previstos;

e) capacidade de pagamento do mutuário;

f) existência de um esquema exequível de garantias suficientes;

g) ficha cadastral satisfatória.

XXI - Os empréstimos para financiamento de capital fixo terão seu prazo de amortização estabelecido em cada caso específico, prevendo carência e sendo garantido por direitos reais, reservas de domínio, alienação fiduciária e outras garantias, estas últimas de esquematização aprovada pelo Banco Central.

XXII - Os recursos fornecidos pelo banco serão complementares aos do mutuário, que fará sempre investimento próprio em cada empreendimento, conservando adequada proporção, a ser estabelecida em cada caso, entre recursos próprios e o valor mutuado.

XXIII - Na hipótese de financiamento para capital de movimento e para capital fixo a um mesmo cliente, a participação do

banco não poderá ultrapassar 80% do investimento global do projeto respectivo.

XXIV - Respeitado o limite máximo de 3 (três) anos, o prazo de amortização dos empréstimos para financiamento de capital de movimento, que compreenderá carência compatível, adequar-se-á à capacidade de pagamento do beneficiário, apurada na forma do item XX.

XXV - Os bancos de desenvolvimento somente poderão adquirir imóveis quando destinados a uso próprio; se recebidos em pagamento de empréstimo de difícil ou duvidosa liquidação, deverão vendê-los dentro do prazo de um ano, a contar do recebimento, prorrogável a critério do Banco Central.

XXVI - As aplicações dos bancos de desenvolvimento em bens de seu ativo fixo não poderão ultrapassar os limites fixados pelo Banco Central.

CAPÍTULO V

Operações passivas

XXVII - Os bancos de desenvolvimento não poderão obter redesconto e somente poderão operar com recursos de terceiros provenientes de:

a) depósitos com ou sem correção monetária, de prazo fixo não inferior a 12 meses, vedada sua movimentação, com ou sem emissão de certificado de depósito;

b) repasses financeiros de recursos obtidos no País;

c) empréstimos contraídos no exterior;

d) empréstimos contraídos no País, com ou sem cláusula de correção monetária, aos quais também se aplica o disposto na parte final do item XVIII;

e) créditos ou contribuições do setor público, federal, estadual ou municipal, desde que se destinem a aplicações específicas;

f) colocação no mercado de valores mobiliários próprios, obedecidas as normas especiais que vierem a ser baixadas.

XXVIII - A captação de recursos de terceiros não poderá exceder os limites fixados pelo Banco Central.

CAPÍTULO VI

Disposições gerais e transitórias

XXIX - Os bancos e outras entidades estaduais ou interestaduais existentes ou que venham a ser criados, e visem à promoção do desenvolvimento econômico-social das áreas sob suas jurisdições, mediante a prática de operações a médio e longo prazos, definidas nesta Resolução, constituem um sistema de bancos especializados, integrante do Sistema Financeiro Nacional.

XXX - Os bancos e entidades referidos no item anterior, já constituídos, terão o prazo de 360 dias para se adaptarem às normas da presente Resolução, devendo, para tanto, submeter requerimentos, devidamente instruídos, ao Banco Central, cuja decisão a respeito será proferida no prazo de 30 dias.

XXXI - No caso do item anterior, será admissível a continuidade de funcionamento de "Carteiras de Operações Comerciais", desde que observadas as seguintes condições:

a) em caráter temporário, quando o Governo Estadual controlador da instituição já possuir também sob seu controle banco de natureza comercial (de depósitos e descontos); o encerramento de atividades da Carteira deverá ser processado em prazo razoável, mediante plano a ser submetido ao Banco Central até 90 dias após a data de início de vigência desta Resolução;

b) em caráter permanente, na hipótese de o Governo Estadual controlador da entidade não possuir sob seu controle banco de natureza comercial (de depósitos e descontos);

c) a Carteira deverá ter contabilidade própria e autonomia técnica e financeira, não sendo permitida a transferência de recursos de ou para as demais operações do banco;

d) a Carteira manterá sempre posição secundária no conjunto das aplicações do Banco e suas operações ativas e passivas estarão subordinadas à legislação e normas aplicáveis aos bancos comerciais.

XXXII - Os bancos de natureza comercial, já existentes sob controle de governos estaduais, e que venham simultaneamente operando em promoção do desenvolvimento econômico e social das áreas sob suas jurisdições, mediante a prática de operações a médio e longo prazos, abrangidas por esta Resolução, deverão organizar carteiras especializadas para aquele fim, observadas as seguintes condições:

a) a Carteira deverá ter contabilidade própria e autonomia técnica e financeira, não sendo permitida a transferência de recursos de ou para as demais operações do banco;

b) as operações ativas e passivas da Carteira serão conduzidas integralmente de acordo com as normas fixadas nesta Resolução para os bancos de desenvolvimento.

XXXIII - Os bancos de que trata o item anterior submeterão ao Banco Central, até 90 dias após a data de início de vigência desta Resolução, o plano de organização da carteira especializada o qual deverá fixar prazo razoável para sua implantação efetiva.

XXXIV - A exceção prevista nos itens XXXII e XXXIII só será admitida no caso de o Governo Estadual respectivo não possuir sob seu controle instituição especializada enquadrável no sistema referido no item XXIX. Ocorrendo essa hipótese, o Banco de natureza comercial deverá elaborar plano para o encerramento, em prazo razoável, das atividades especializadas, submetendo-o à apreciação do Banco Central até 90 dias após a data de início de vigência desta Resolução.

Rio de Janeiro-GB, 26 de junho de 1968

BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ernane Galvêas
Presidente

9.5 Lei de criação do Conselho Consultivo de Planejamento Econômico e da PLADEP

Lei 2.431, de 03 de setembro de 1955.

Súmula: Autoriza o Poder Executivo a realizar os estudos necessários à elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado e dá outras providências.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar os estudos necessários à elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado, com o fim de:

I – fixar tècnicamente quais os empreendimentos públicos de maior interêsse para a economia regional, em futuro próximo, de forma a possibilitar a adoção de critérios de prioridade na sua execução, em face da disponibilidade de recursos financeiros aplicáveis;

II – estabelecer as tendências de expansão da atividade de economia regional, em período mais dilatado, para orientação técnica das aplicações de recursos públicos e dos empreendimentos privados encorajados ou assistidos pelo Govêrno estadual.

Art. 2º - Fica criado o Conselho Consultivo do Planejamento Econômico, que, sob a presidência do Governador ou de seu representante credenciado, orientará, de forma geral, os estudos do Plano e promoverá as medidas que se tornarem necessárias à execução de tais estudos.

Parágrafo 1º - O Conselho será constituído de 16 (dezesseis) membros que representarão os seguintes órgãos públicos e entidades estaduais:

- 1 – Secretaria de Fazenda;
- 2 – Secretaria de Viação e Obras Públicas;
- 3 – Secretaria de Educação e Cultura;
- 4 – Secretaria de Saúde Pública;
- 5 – Departamento de Produção Vegetal;
- 6 – Departamento de Produção Animal;
- 7 – Instituto de Biologia e Pesquisas Tecnológicas;
- 8 – Departamento de Geografia, Terras e Colonização;
- 9 – Departamento de Estradas de Rodagem;
- 10- Departamento de Águas e Energia Elétrica;
- 11-Departamento de Assistência Técnica aos Municípios;
- 12-Serviço de Imprensa do Paraná;
- 13-Banco do Estado do Paraná;
- 14-Federação das Associações Rurais;
- 15-Federação das Indústrias;
- 16-Federação do Comércio do Estado do Paraná.

Parágrafo 2º - A designação dos representantes desses órgãos públicos e entidades far-se-á por decreto do Governador, mediante indicações dos respectivos responsáveis pela sua direção.

Parágrafo 3º - O exercício da função de membro do Conselho Consultivo não será remunerado, mas considerado de relevante interesse público.

Art. 3º - A coordenação dos trabalhos de elaboração do Plano ficará a cargo de uma Comissão de três membros:

1 – o Coordenador, que a presidirá, bem como ao Conselho Consultivo, na ausência do seu presidente, e será o responsável imediato pela elaboração dos estudos e apresentação dos projetos ao Conselho Consultivo;

2 – o representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, designado para cooperar com o Governo estadual na realização dos estudos de planejamento da economia regional;

3 – o representante da Secretaria da Fazenda.

Art. 4º - Fica criado na Tabela I, da Parte Permanente, do Quadro Geral, o cargo em comissão, padrão “Y” de Coordenador do Plano de Desenvolvimento Econômico, a ser provido por livre escolha e nomeação do Governador do Estado.

Art. 5º - O Governo do Estado poderá contratar com empresas ou pessoas idôneas a realização de estudos e pesquisas necessárias à elaboração do Plano de que trata esta Lei.

Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir o crédito especial de Cr\$ 6.600.000,00 (seis milhões e seiscentos mil cruzeiros), para fazer face às despesas decorrentes desta Lei.

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio do Governo em Curitiba, em 3 de setembro de 1955.

(aa)Adolpho de Oliveira Franco
João Vargas de Oliveira
Fernando Flôres
Miguel Bufara
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho
José Hosken de Novais
Raul de Azevedo Macedo
Joaquim de Matos Barreto

(Ref. Prot. N° 13913/55 – P.G.).