

DESENVOLVIMENTISMO NOS GOVERNOS VARGAS E JK

Alexandre Black de Albuquerque¹

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar o processo de industrialização brasileira do primeiro governo Vargas até o governo JK e suas diferenças. A partir dos anos de 1930 tem início a industrialização brasileira, em grande medida, relacionada a acontecimentos internacionais como a crise de 1929 e a segunda Guerra Mundial. De todo modo é nesse período que a ideologia do Estado interventor e desenvolvimentista surge e se desenvolve no Brasil. Com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek é implementada a indústria de base no Brasil, mudando o perfil do sistema produtivo nacional. Foi o ponto alto do chamado desenvolvimentismo, que através da substituição de importações pretendia industrializar a nação.

Palavras-chave: Industrialização – Governo Vargas – Estado Desenvolvimentista – Governo JK – Plano de Metas.

ABSTRACT

This article aims to analyze the Brazilian industrialization process from the first Vargas government to the JK government and their differences. The Brazilian industrialization began during the 1930s, largely related to international events such as the 1929 crisis and the Second World War. In any case it is in this period that the ideology of intervenor and developmental state emerged and developed in Brazil. With government Plano de Metas (Target Plan) Juscelino Kubitschek's is implemented basic industry in Brazil, changing the profile of the national productive system. It was the highlight of the called "developmentalism", that by replacing imports intended to industrialize the nation.

Keywords: Industrialization – Vargas Government – Developmental State – JK Government – Target Plan.

1 Mestre em História pela Universidade Federal de Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

Há setenta anos, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, começou lentamente a tomar corpo no Brasil um movimento, conhecido como nacional-desenvolvimentismo, que tinha como objetivo tornar a economia nacional em algo mais sofisticada do que uma simples fornecedora de produtos primários para o mercado internacional. Libertar o país da dependência da agricultura e torná-lo uma nação industrializada não seria uma tarefa fácil, nem rápida, mas até certo ponto, tal pretensão foi alcançada. O período desenvolvimentista costuma ser dividido em i) industrialização restringida (1933 – 1955) e ii) industrialização pesada (1955 – 1980). Durante a industrialização restringida o capital estrangeiro foi pouco relevante, atuando em ramos menos dinâmicos, e compreendeu todo o período Vargas – incluindo o interregno Dutra². A industrialização pesada, que tem início no governo Juscelino Kubitschek – JK, por outro lado, utilizou de forma decidida o capital externo.

A construção da indústria nacional começou de forma hesitante ainda na segunda metade do século XIX e tomou grande impulso a partir dos anos trinta do século XX. Deste momento e até o início dos anos de 1980, um vigoroso crescimento industrial mudaria profundamente a estrutura econômica do país, proporcionando um grande processo de urbanização que alterou profundamente a sociedade nativa. Para tanto, os sucessivos governos da época abandonaram políticas econômicas ortodoxas, dentre estas, as que determinavam que o mercado é capaz de, por si mesmo, promover o desenvolvimento. Além disso desenvolveram a ideia de planejamento, exemplificada na criação de várias agências estatais com esse objetivo e, assim, transformaram o Estado em grande aliado da economia industrial e no intermediário entre o capital nacional e o estrangeiro. É durante os dois governos Vargas – 1930/45 e 1951/54 – e o governo Juscelino Kubitschek – 1956/1961 – que essa tendência se solidifica,

2 Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente em 1945 e governou de 1946 a 1951.

Assim, na observação do modelo de industrialização concebido no Brasil, onde a função do Estado para a implementação do desenvolvimento e, conseqüentemente, o progresso econômico se dá de maneira direta, é também o Estado o realizador (mediador) da aliança com o capital externo e o maior e principal impulsor estrutural do desenvolvimento industrial – destacando que o modelo internacional de associação se constituiu na própria condição da expansão industrial para os países capitalistas periféricos. (Mourão, 2012, p.78).

A diferença entre os dois governos estava centrada exatamente na questão do capital externo. A administração Vargas procurava ter mais controle e autonomia frente aos investidores estrangeiros, inclusive considerando que havia um certo nível de conflito entre autonomia nacional e capital externo. Sendo assim,

[...]a figura do Estado assume um papel relevante, em razão de sua capacidade de definir um arranjo institucional baseado em crenças e ideologias, ao mesmo tempo que define normas, leis e regras institucionais formais para o alcance dessa estratégia. Especificamente em relação ao capital internacional, é necessário a construção de um arranjo institucional que minimize sua influência, mas não sua participação, nos objetivos gerais decididos internamente. (Arend, 2009, p. 116).

O mesmo não se pode dizer da administração JK, que não via conflito, nem risco a soberania, nessa relação. Segundo Mourão (*op. cit.*),

Juscelino Kubitschek procurou realizar o desenvolvimento econômico através da reelaboração das condições de dependência, o que corresponde a uma transformação da direção e do sentido da política econômica governamental, ou melhor, à mudança de concepção da ideologia desenvolvimentista. Para ele, a industrialização somente seria possível no contexto da interdependência e associação. Para tanto, Kubitschek executa seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista – sendo que ele o executa de maneira brilhante.

Essa mudança transforma, segundo Arend, o nacional-desenvolvimentismo em desenvolvimentismo-internacionalista. Nesse último, os setores dinâmicos da indústria ficam sob controle externo, condicionando o desenvolvimento posterior da economia

brasileira as estratégias de acumulação desenvolvidas em centros de decisões fora do Brasil. No entanto, essa diferença entre os dois governos não deve ser vista de forma esquemática. Para implementar seus planos industrializantes Vargas não prescindiu do capital externo, e nem podia, dado o baixo nível de poupança nacional e a dependência tecnológica do Brasil em relação países centrais.

2. DEPRESSÃO, PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E INDUSTRIALIZAÇÃO

A Grande Depressão Econômica de 1929 não tardou em depreciar os preços dos produtos primários, quando o café representava mais de 70% das exportações brasileiras. A queda brusca da renda proporcionada pelo café, e a saída de quase toda a reserva internacional em metais do país, causaram uma forte desvalorização da moeda, encarecendo bastante os bens importados, bem como beneficiando a indústria nacional. Tendo em vista que boa parte das fábricas brasileiras operava com grande nível de ociosidade, não foram necessários muitos investimentos nos primeiros anos da depressão para aumentar a produção. O binômio aumento de produção e baixo investimento terminou por propiciar a acumulação de capital necessária para expandir a capacidade instalada, quando a ociosidade foi eliminada. Nesta segunda fase houve um grande aumento das importações de maquinário industrial, muitos de segunda mão. Com isso, a produção industrial brasileira praticamente dobrou ao longo dos anos de 1930.

Esta expansão da indústria ocorre no primeiro governo Vargas e foi consequência da política de manutenção do preço internacional do café. A depreciação cambial, a primeira forma encontrada para proteger o lucro do setor cafeeiro, indiretamente, favoreceu a indústria ao tornar mais caro os bens importados. Outra maneira foi através da compra e queima dos estoques de café pelo Estado, o que implicou no aumento da liquidez e, conseqüente, aumento do crédito e do consumo. Essa proteção ao setor cafeeiro fez com que a produção de café não diminuísse para se

ajustar à demanda e, muito menos, fossem expulsos do mercado os produtores menos competitivos. O país ainda não possuía uma política de industrialização, sendo esta consequência de fatores internacionais que tinham impacto sobre o então maior setor da economia: o cafeeiro.

Foi nos anos trinta que o Brasil veria surgir os primórdios da ideologia do planejamento econômico. O *relatório Niemeyer*², publicado em 1931, primeira tentativa do Estado brasileiro determinar os principais problemas da economia e formular soluções, demonstrou que a concentração das exportações praticamente num único produto, o café, era o maior entrave ao desenvolvimento econômico nacional. O *relatório Niemeyer*, no entanto, não teve aplicação prática, pois o café continuou a comandar a política econômica e de desenvolvimento durante os anos de 1930.

3. O ESTADO NO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS

A reforma do Estado estava em andamento desde a década de 1930, com o primeiro governo Vargas, quando grupos políticos que o apoiaram entenderam que era necessário empreender tais reformas no âmbito estatal, para adequá-lo à nova realidade econômica nacional e mundial:

Assim, nos anos de 1930-45, o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso, sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral. (Ianni, 1971, p.22).

Entretanto este processo era lento e sofria muitas interrupções provocadas pelos grupos prejudicados por estas reformas e que se uniram com o objetivo de preservar a totalidade ou parte das estruturas vigentes. Na tentativa de se impor perante esses

grupos Vargas cria um “regime autoritário-burocrático de tipo centralizador e regulador. Tal regime era mais sensível às necessidades da classe média...” (Lafer, 2002, p.35) o que, na visão do autor, “ajuda a explicar a persistência das características do cartorialismo”(idem).

Para justificar esse autoritarismo inerente a seu projeto político, Vargas desenvolve a tese da impessoalidade do Estado sob seu comando, e da eficiência que seria possível apenas sob um regime centralizador e livre das amarras do liberalismo,

É claro que, se por um lado as ações do governo na economia assumiam uma forte dose de antiliberalismo, por outro lado, principalmente na década de 1930, este intervencionismo estatal procurava justificar-se perante a sociedade pela busca de eficiência e pela promessa de relações impessoais entre governo e sociedade. Eficiência, porque a criação de novas instituições possibilitaria o planejamento econômico, a adoção de critérios científicos na tomada de decisões e no aperfeiçoamento das técnicas gerenciais, contribuindo para eliminar o uso de soluções políticas, falcaturas, promessas demagógicas das eleições e o coronelismo no meio rural. Impessoalidade, pois se tratava de pensar um Estado integrado, centralizado em órgãos nacionais, com objetivos acima das questões eleitorais e partidárias, sempre que possível livre das influências dos líderes locais e, preocupado com a organização do governo de forma a garantir o cumprimento das metas de desenvolvimento do país. Não resta dúvida de que este processo de mudança só foi possível politicamente com forte autoritarismo. Mais tarde, já ao final do Estado Novo, a retórica populista, propondo melhor distribuição de renda e com apelos nacionalistas, também podem ser associadas à busca de coesão às ações de intervenção governamental em prol do desenvolvimento econômico. (Carraro; Fonseca, 2003, p. 11).

Desenvolvendo, então, reformas econômicas e sociais com forte dosagem autoritária, o governo Vargas, em 1931, nomeia a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios para fazer um amplo levantamento da situação financeira do país, cujo trabalho foi completado em 1934, ano em que teve começo uma profunda reestruturação do ministério da economia, visando aumentar sua eficiência fiscalizadora e melhorar sua capacidade de formular políticas econômicas. Também se cria uma tendência clara nos anos 1930: a centralização das medidas econômicas em

âmbito federal. A criação do Conselho Nacional do Café tira dos estados produtores a responsabilidade pela defesa dos preços internacionais do produto. Neste período também é criado o Instituto do Açúcar e do Alcool, que passava a regulamentar o setor à revelia dos estados produtores. Foram, também, criadas instituições financeiras com atuações específicas para promover a agricultura, a indústria e a expansão da infraestrutura. Para que estas reformas e as novas instituições dessem certo, o governo adotou o “sistema de mérito” para recrutar novos burocratas. Em 1939, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão de “administração geral”, que comandava todos os cargos por mérito, selecionando e treinando os candidatos. Isto não quer dizer que o apadrinhamento tenha sido extinto, muito pelo contrário, ele continuou sendo preponderante no Estado mesmo mais de vinte anos depois, no governo JK. Vargas deu início a um processo onde o lado profissional, e relativamente eficiente do Estado, convivia com uma imensa burocracia patrimonialista. O DASP também ficou responsável pela coordenação da elaboração do orçamento federal; os ministérios elaboravam suas propostas orçamentárias e enviavam ao DASP que consolidava a proposta e, a partir do ano 1946, encaminhava-a para o Congresso. O orçamento era preparado de forma bastante primitiva; a expectativa de inflação futura mal entrava na proposta e as análises microeconômicas dos projetos eram desconsideradas, o que tornava o orçamento falho como instrumento de política econômica.

4. AS CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA

Nos anos trinta do século XX a indústria brasileira ficou dependente do nível do câmbio, bastante desvalorizado em relação às moedas dos países centrais; como vimos, a produção pôde crescer a taxas elevadas, a Guerra, no entanto, colocaria a economia brasileira numa situação diferente,

No momento em que o mercado mundial se transformava de forma

crecente em um mercado de vendedores, isto é, enquanto aumentava o número de compradores e diminuía a oferta de mercadorias, o Brasil fixava o valor externo de sua moeda a um nível de preços relativos que refletia a situação do decênio anterior[...] Tal situação, sem lugar a dúvida, concorreu para agravar os efeitos dos sérios desequilíbrios internos surgidos na economia durante esse período. (Furtado, 1999, p. 206).

Por sua vez, o virtual desaparecimento, no mercado internacional, dos bens tradicionalmente importados pelo Brasil, impossibilitava que, pelo menos, parte da renda obtida com as exportações voltasse ao exterior via importações, inundando, desta forma, a economia brasileira com uma onda de liquidez. Se por um lado esta conjuntura internacional concorreu para uma substancial elevação da inflação, por outro, proporcionou grandes benefícios à indústria brasileira.

Quase sem concorrentes internacionais em decorrência da guerra, a indústria nacional pôde prosseguir seu crescimento e até se aventurar no mercado externo, como foi o caso do setor têxtil, que passou a exportar para países da América Latina e África. O mais importante, no entanto, foi o crescimento qualitativo da produção industrial do país. A indústria metalúrgica e de máquinas obteve forte expansão, o que viria, num futuro próximo, trazer grandes benefícios ao conjunto da economia nacional.

Outra importante consequência da guerra foi a Missão Cooke; feita em conjunto com técnicos brasileiros e norte-americanos, teve como objetivo determinar que tipo de ajuda material o Brasil poderia dar aos esforços de guerra. Segundo Baer (1966, p.32),

Seu trabalho representou a primeira pesquisa analítica, e sistemática feita a respeito da economia brasileira com o objetivo de formular um plano de ação. Empreendeu-se pela primeira vez uma análise econômica do ponto de vista regional dividindo-se o país em três regiões distintas (Nordeste, Centro-norte e Sul) cujas características econômicas diferenciavam-se suficientemente para justificar métodos de análise e programas de desenvolvimento diversos.

No curto prazo, a missão Cooke não teve papel relevante na política econômica brasileira, mas em longo prazo teria uma certa dose de influência sobre os elaboradores das primeiras intervenções estatais na economia, que tinham como objetivo o avanço da

indústria e não algo relacionado ao café. Com isso, certas recomendações da missão, entre elas a de que a região sul deveria ser favorecida, por ter inúmeras vantagens comparativas, foram aplicadas categoricamente pelas autoridades; outras recomendações, no entanto, foram esquecidas por décadas, como a que estipulava que o processo de industrialização deveria ser papel da iniciativa privada, ficando a cargo do Estado, apenas, criar e manter o ambiente propício para as inversões privadas.

5. GOVERNO DUTRA, O INTERREGNO, E SEGUNDO GOVERNO VARGAS

Ao término da guerra o Brasil possuía vultosas reservas internacionais em moedas estrangeiras, com a queda de Vargas, uma das primeiras medidas do novo governo de Eurico Gaspar Dutra foi liberar qualquer restrição às importações, o que provocou aumento drástico das mesmas e, em pouco tempo, as reservas brasileiras estavam esgotadas. Com isso, o governo foi obrigado a tomar medidas para restringir as importações, o que favoreceu a indústria nacional, porém este favorecimento ainda estava ligado aos problemas do setor externo e não a uma consciente política de industrialização. A verdade é que muitos consideravam que a explosão importadora era apenas um reajustamento normal, pois com o fim do conflito, o Brasil voltou a poder importar mercadorias dos países centrais. O problema, no entanto, era mais complexo: enquanto que em 1947 a capacidade das exportações pagarem as importações era a mesma de 1929, a renda nacional havia crescido em cerca de 50%.

Com o colapso das reservas, o governo resolveu impor controles cambiais para administrar as importações. É interessante notar que a taxa de câmbio da moeda brasileira ficou fixa e sobre valorizada em todo o período que vai de 1947 a 1953. Para conter a avalanche de importações, o Estado lança mão de um,

[...] drástico sistema de licenciamento das importações. Teoricamente, podia-se importar qualquer tipo de mercadoria, mas os interessados deviam inscrever-se em listas de espera por categorias, estabelecidas de acordo com um sistema de prioridades fixadas pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), incumbida de

manejar todo o sistema de licenciamento. Podiam ser importados livremente artigos essenciais, como remédios, inseticidas e fertilizantes, e tinham prioridade no licenciamento certos bens, como combustíveis, gêneros alimentícios básicos, cimento, papel, equipamento tipográfico e maquinaria.” Por outro lado “desencorajava-se as importações de bens de consumo, considerados supérfluos, através de sua inclusão em intermináveis listas de espera.” (Baer, 1966, p.50)

Este modelo, de câmbio valorizado e sistema de preferências, provocou dois problemas que só podiam ser contornados com a mudança do próprio modelo adotado. O primeiro problema era referente ao câmbio sobre valorizado, que acarretou no aumento relativo dos preços dos produtos exportáveis, diminuindo a capacidade exportadora; o segundo era relativo à administração do sistema de preferência. Como a Carteira de Importação do Banco do Brasil – CEXIM era quem decidia quais importadores deveriam ter preferências, as acusações de favorecimento e corrupção não tardaram a aparecer, pondo em risco a credibilidade do sistema. Por outro lado, esta política econômica favoreceu as inversões nas indústrias nacionais ligadas ao mercado interno devido ao sistema de preferências, o qual restringiu drasticamente as importações de bens de consumo, protegendo, desta forma, a indústria nacional. Além disso, como os bens importados encontravam amplas restrições para entrar no mercado interno e a capacidade instalada nacional estava no limite, levou a uma forte inflação dos preços dos produtos nacionais, enquanto os bens de capital importados pela indústria mantinham seus preços quase constantes. Em decorrência, houve um forte aumento da lucratividade e, por isso, uma redistribuição de renda em prol da indústria. Essa redistribuição, no entanto, não acarretou em diminuição do consumo por parte da sociedade, isto ocorreu porque essa renda a mais, auferida pelo setor industrial, foi retirada do conjunto da coletividade, que havia aumentado bastante em tamanho e em poder de compra durante os vinte anos anteriores.

Ao final, o que interessava para o governo era se o sistema de câmbio fixo e preferências manteriam as importações sob controle, e não há dúvidas de que, neste sentido, o plano foi um sucesso. Se com isto ele favoreceu involuntariamente o processo de industrialização brasileira, não foi, certamente, a primeira vez que algo semelhante

ocorreu no país. Nas palavras de Celso Furtado (1999, p.22),

A política cambial, baixando relativamente os preços dos equipamentos e assegurando proteção contra concorrentes externos, criou a possibilidade de que esse enorme aumento de produtividade econômica fosse em grande parte capitalizado no setor industrial.

Em 1951 Vargas reassume a Presidência da República em meio a um processo inflacionário que tomou força na economia brasileira, por volta de 1949, e que teve, como vimos acima, efeito benéfico em relação às inversões na indústria, funcionando como um mecanismo de capitalização por parte do setor empresarial. Esta redistribuição de renda por via inflacionária em favor dos empresários não poderia, contudo, estimular indefinidamente o aumento dos investimentos produtivos. A médio prazo, a inflação provocaria a retração do consumo pela diminuição da renda real das famílias não proprietárias, não havendo, assim, o estímulo necessário para que fosse mantido o nível de investimento industrial. Assim sendo, a política cambial, de preferências de importações e a de capitalização empresarial, teria, mais cedo ou mais tarde, que sofrer modificações ou a inflação sairia de controle.

Em 1953 os controles cambiais e de preferências estavam em situação crítica. Denúncias de corrupção e favorecimentos rondavam frequentemente o CEXIM e o sistema como um todo tinha alimentado um forte processo inflacionário. Com críticas vindas de todos os lados, ficava claro que a política adotada no final dos anos de 1940 havia chegado ao limite de suas possibilidades, levando o governo a fazer modificações. Em janeiro de 1953 foi criado um mercado livre, mas limitado, de câmbio, sem, contudo, eliminar o mercado oficial, cujo câmbio continuava controlado e sobre valorizado. No mercado livre houve uma rápida desvalorização da moeda, esse mercado ficou sendo usado pelo governo para estimular as exportações, enquanto as importações continuavam sendo cotadas pelo câmbio oficial. Em outubro de 1953 o sistema de câmbio sofreu outra, e desta vez profunda reforma. Foram estabelecidas taxas múltiplas de câmbio e classificadas as importações em cinco categorias, de acordo com seu grau de necessidade; a cada categoria correspondia uma taxa de câmbio específica. O sistema

de taxas múltiplas de câmbio representou uma certa desvalorização da moeda, beneficiando as exportações.

Porém, o segundo governo Vargas não atuou apenas no câmbio ou na política monetária. Pela primeira vez são feitas intervenções claramente industrializantes. Na verdade, o compromisso com a industrialização vira uma das marcas do governo. É desta época a criação da Petrobras, do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE e começou a se delinear uma verdadeira política para o setor automobilístico, que desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento dessa indústria no Brasil. Em 1952, o Presidente baixa ato governamental estabelecendo que os automóveis só poderiam entrar no Brasil totalmente desmontados. No final do seu governo é criada a Comissão Executiva de Material Automobilístico – CEIMA, que tinha como objetivos estimular o desenvolvimento da indústria de autopeças e implementar a fabricação progressiva de veículos automotores em território nacional.

Nesse sentido, o plano de desenvolvimento econômico e social de Vargas pretendia consolidar o salto para a industrialização, criando novos blocos industriais e constituindo o setor pesado dos bens de produção. A questão principal reside no fato de que a estratégia foi pensada sob a liderança da empresa pública, minimizando a participação da empresa estrangeira. O Plano evidenciava um conteúdo nacionalista, que não deixou de despertar resistência por parte do capital estrangeiro e das agências internacionais de financiamento. (Arend, 2009, p. 120).

Esse relativo nacionalismo bloqueou parte dos recursos externos, deprimindo o crescimento e evidenciando a dependência financeira e tecnológica da economia brasileira em relação aos países centrais, demonstrando que não seria tarefa trivial enveredar pelo caminho de um desenvolvimento relativamente autônomo.

6. OS ANOS JK

Durante o governo de JK, o Brasil experimentou uma de suas maiores fases de crescimento econômico. O Plano de Metas (cinquenta anos em cinco), que visava à

industrialização pela substituição de importações, e a construção de Brasília, Foi o auge do “desenvolvimentismo”. O aumento acelerado da inflação aparecia como detalhe insignificante, dado o robusto crescimento do PIB.

No início do seu mandato, JK começou a construir um verdadeiro Estado paralelo, e tecnocrático, ao já existente, patrimonialista e, portanto, formado para atender aos interesses oligárquicos. O governo JK criou o Conselho de Desenvolvimento, que seria responsável pela implementação do Plano de Metas, e o Grupo Executivo da Indústria Automobilista – GEIA, que tinha como função desenvolver os estudos necessários para viabilização e implementação do parque automotivo. É interessante notar que o Conselho de Desenvolvimento mantinha tanto um lado profissional como um lado oligárquico, já que suas secretarias estaduais foram entregues a políticos que apoiavam o governo, enquanto os auxiliares diretos do Presidente eram técnicos de alto nível. De qualquer forma JK criou uma estrutura estatal que estabelecia a mais profunda intervenção econômica que o país já havia presenciado,

O poder público passara a atuar no sistema econômico do país lançando mão de todos os recursos disponíveis. Essa atuação destinou-se a acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e a impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro.(Ianni, 1971, p.142).

A fim de pôr em prática este ambicioso plano de desenvolvimento através da industrialização, eram necessários vultosos recursos, não só técnicos como também financeiros e, levando-se em conta que o orçamento da União era extremamente mal formulado, e, por fim, demonstrando que o Estado seria uma arma decisiva em favor do crescimento, JK criou vários Fundos Especiais de Investimentos voltados a objetivos específicos além de ter renovado fundos preexistentes. Segundo Lafer (2002, p.91),

A criação ou reorganização dos Fundos foi decisiva para a implementação do programa de metas, uma vez que os Fundos operavam para reduzir ou remover as fontes de incerteza interna quanto ao financiamento das metas específicas. De fato, esses fundos não estavam sujeitos às vicissitudes – técnicas ou políticas – do processo

orçamentário.

Entre os Fundos reformados e/ou criados pelo governo JK estavam: Fundo Rodoviário Nacional, Fundo Nacional de Pavimentação, o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, o Fundo Aeronáutico e o Portuário os quais tinham como objetivo investir na conservação, melhoria e ampliação da infraestrutura do transporte brasileiro. Seus recursos eram provenientes das próprias taxas de utilização desta infraestrutura, de impostos sobre combustíveis e lubrificantes e de sobretaxas sobre alguns produtos importados. Entre todos os fundos criados e/ou reformados pelo governo JK, destaca-se o BNDE, que teve participação decisiva tanto na captação de recursos como também na administração destes. Vale salientar que o presidente Juscelino comprometeu-se pessoalmente com a boa administração do BNDE. No seu governo tentou-se melhorar a eficiência da administração pública, admitindo que o Plano de Metas dependia disso. Tendo, porém, que enfrentar os interesses estabelecidos em torno de um Estado ineficiente, ele não teve alternativa, a não ser aprofundar estruturas contraditórias e, até excludentes, dentro do Estado brasileiro, criando, desta forma, uma verdadeira “administração paralela”.

7. O PLANO DE METAS

Com o slogan cinquenta anos em cinco, Juscelino Kubitschek elegeu-se Presidente da República nas eleições de 3 de outubro de 1955, tomando posse em 31 de janeiro do ano seguinte. O seu governo tinha como objetivo transformar e aprofundar a industrialização brasileira, através da implementação da indústria pesada. Para tanto, foi articulado o chamado Plano de Metas, o qual continha trinta metas agrupadas em cinco áreas e uma meta que considerava especial. Algumas metas foram modificadas durante a execução do plano e outras, nem chegaram perto do que se propôs, mas, em termos gerais, o programa conseguiu atingir seus objetivos, provocando um forte crescimento do PIB e um razoável aumento da renda *per capita*, tornando o Brasil da época o país

em desenvolvimento mais industrializado do mundo. Para pôr em prática o Plano de Metas, o nacional-desenvolvimentismo foi substituído pelo desenvolvimentismo-internacionalista. Segundo Arend (2009, p. 134),

Note que o ideário não deixa de ser desenvolvimentista, mas deixa de ser nacionalista e preocupado em cristalizar os centros internos de decisão. Também, a transformação abrupta da matriz industrial brasileira, a forte presença do capital estrangeiro nos setores dinâmicos do processo de industrialização e a ruptura com a estratégia nacional de desenvolvimento encabeçada pelo governo Vargas, tanto trariam efeitos imediatos quanto exerceriam impactos na dinâmica de longo prazo da economia. A política econômica nacional teria que lidar agora com um novo arranjo de forças, já que os setores dinâmicos do processo de industrialização, internalizados, estavam de posse do capital internacional.

No curto prazo essa estratégia internacionalista permitiu altas taxas de crescimento econômico e um forte crescimento da indústria de bens duráveis, no longo prazo, no entanto, a economia, e a política interna brasileira, ficaria cada vez mais atrelada a decisões emanadas dos centros do sistema capitalista, limitando a margem de manobra dos governos posteriores, o que terminaria por contribuir com o longo período de estagnação iniciado na década de 1980.

7.1. Áreas e Metas do Plano e Resultados Macroeconômicos

As cinco áreas do plano eram: Energia (metas 1 a 5); Transportes (metas 6 a 12); Alimentação (metas 13 a 18); Indústrias de base (metas 19 a 29); Educação (meta 30) e a Construção de Brasília como meta especial. Do ponto de vista econômico, o sucesso do plano pode ser atestado pelo crescimento do investimento e pelas altas taxas de crescimento do PIB no período, como mostra o quadro abaixo:

Tabela 1
Investimento e PIB – 1956/60

ANO	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO COMO PERCENTAGEM DO PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO AUMENTO ANUAL (EM %)
1956	14,46%	2,9 %
1957	15,04%	7,7%
1958	16,68%	10,8%
1959	17,99%	9,8%
1960	15,72%	9,4%

Fontes: IBGE (estatísticas do século XX); IPEA (IPEADATA).

Como mostra o quadro 1, a taxa média de crescimento do PIB no período foi de expressivos 8,1% a.a. e, se excluirmos o primeiro ano de mandato, quando as incertezas causadas pela troca de governo costumam deprimir o crescimento, as taxas médias do período sobem para 9,4% a.a. Logo, o PIB teve uma considerável alta de 47,5% durante o Governo JK. Comparando estes números relativos à macroeconomia do Governo JK com os dos dois governos anteriores, este leva clara vantagem. Entre 1946 e 1955, o PIB avançou as taxas de 6,5% a.a., enquanto a Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF foi, em média, de 12,9% a.a., contra 16% a.a. entre 1956 e 1960. Este desempenho também é superior ao quinquênio 1935/40, o melhor daquela década, com a FBCF por volta de 14% e o PIB aumentando à razão de 4% a.a.. Números semelhantes teremos para o quinquênio 1940/1945. Na verdade, só durante o chamado “milagre brasileiro” o país conseguiria ultrapassar estas marcas.

Considerando outros aspectos, no entanto, o governo Kubitschek ficou atrás dos antecessores. Ao deixar o Governo, a inflação ameaçava tornar-se um mal crônico e era bem superior a que tinha sido delegada pelos seus antecessores, como mostra o quadro abaixo.

Tabela 2
Inflação anual – IGP-DI, 1946-60

Ano	Inflação	Ano	Inflação
1946	22,23%	1954	25,87%
1947	2,74%	1955	12,15%
1948	7,97%	1956	24,57%
1949	12,29%	1957	6,95%
1950	12,41%	1958	24,38%
1951	12,34%	1959	39,44%
1952	12,72%	1960	30,46%
1953	20,51%		

Fonte: IPEA (IPEADATA).

Pelo quadro 2, fica claro que o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) foi o mais competente no combate à alta de preços, enquanto que na administração de Getúlio, a inflação sofre constante aumento, chegando a níveis recordes ao fim do governo JK. Na verdade, esta diferença na demanda inflacionária entre estes governos estava intimamente ligada à visão que cada um deles tinha sobre o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, sendo a visão de Vargas convergente, até certo ponto, com a de Juscelino, o que justifica uma relativa “semelhança inflacionária” entre os dois governos e uma distância do período Dutra. Entre 1946 e 1950, o aumento dos preços tinha de ser controlado a qualquer custo, mesmo que tal controle significasse menos crescimento e industrialização; já entre 1951 e 1960, a inflação foi um instrumento de financiamento da expansão industrial e econômica brasileira (Rangel, 1963).

7.2. Financiamento, Inflação e Crescimento

Em toda década de 1950 a inflação esteve em persistente alta, parte dessa alta deve-se ao modelo de industrialização e financiamento adotados no período, sem, no entanto, desconsiderar os gastos desnecessários feitos pelo governo, uma vez que as

estruturas arcaicas do Estado não foram reformadas, persistindo, desta forma, problemas como excesso de pessoal e direcionamento de verbas para áreas controladas pelas oligarquias que faziam parte da base de sustentação do governo. Empresas estatais ineficientes e deficitárias também recorreram ao erário para fechar suas contas e, em geral, foram atendidas. Estes gastos, assim como os ligados ao desenvolvimento industrial, eram financiados, em parte, pela expansão da base monetária e consequente aumento dos preços. Outro motor da inflação foi a mudança na estrutura do comércio exterior, quando o país começa e termina a década citada como exportador de bens primários, sendo o café responsável pela maior parte das exportações; contudo, as importações passaram de bens de consumo para bens de capital, maquinário e insumos produtivos. Significava que o valor agregado dos bens importados tendia a aumentar e, se é verdade que bens primários podem, em determinadas épocas, terem aumento de preço e/ou expressivo aumento do *quantum* exportado, não foi nem uma coisa nem outra que ocorreu com o principal produto de exportação brasileiro da época: o café. As vendas externas do produto, em termos de *quantum*, mantiveram-se inalteradas durante aquela década, enquanto o preço internacional do produto teve forte queda e a produção nacional simplesmente dobrou. Com tudo isso, era de se esperar queda na renda deste setor, porém não foi isso o que aconteceu. Através de políticas públicas, o Governo manteve o nível de renda, em moeda nacional, do setor enquanto ele perdia renda em Dólar, o que diminuía sua capacidade de promover importações, logo, uma proporção cada vez maior dos lucros do café tinha de ser gasta dentro do país, sobretudo em bens de consumo e, como a produção nacional ainda não era capaz de atender a todo este aumento de demanda, criava-se uma forte pressão inflacionária praticamente impossível de ser reprimida, a não ser que o governo adotasse uma política econômica recessiva, o que era algo impensável tanto para Vargas, como para JK.

Durante este período da Economia Brasileira, o recrudescimento da inflação não diminuiu o crescimento econômico que, pelo contrário, aumentava a cada ano, indo contra a teoria econômica estabelecida. Isso ocorria porque estava sendo feita uma transferência de renda do consumidor para a indústria, o que aumentava a capacidade de

investimento desta última.

O problema desta política econômica é que, com ela se corria o risco de perder o controle da inflação, o que significava não exagerar a sua dosagem, e foi exatamente isso o que Juscelino fez. Em seu plano de governo havia uma meta especial, além das trinta: a construção de Brasília. Plantada no meio do nada, esta nova Capital Federal exigiu, para ser erguida, que o Governo fosse buscar dinheiro de todas as formas possíveis e o imposto inflacionário tornou-se a solução para todos os males, ou todos os financiamentos. Desta forma, o consumidor tinha de arcar, pela perda do poder de compra, com o desenvolvimento do projeto.

Neste ponto, a questão é saber se esse processo inflacionário realmente contribuiu para aumentar a taxa de crescimento econômico e se manteve o mais eficiente possível à alocação de recursos. Para a primeira questão, as explicações acima demonstram que a alta dos preços contribuiu positivamente para a expansão do PIB, em relação ao segundo tópico, como diz Baer (1965, p.125),

Teme-se geralmente que a inflação provoque distorções no investimento econômico, em virtude de suas repercussões sobre a distribuição dos haveres dos detentores de poupanças e sobre as decisões dos investidores a respeito da estrutura de seus investimentos. Os primeiros darão preferência aos haveres físicos sobre os financeiros[...].

Como vimos os poupadores basicamente não pouparão e o país carecerá de capital financeiro para investimentos em infraestrutura, o que claramente caracterizará uma má alocação de recursos. As taxas de juros, segundo o mesmo autor, constitui-se em outro problema:

O surgimento de taxas negativas de juros é outra maneira pela qual é fortalecida a má alocação dos investimentos. Habitualmente, deve-se isso aos limites legais fixados para a taxa nominal de juros (12% no Brasil), geralmente inferior à taxa efetiva de inflação, favorecendo o crédito a curto prazo e podendo distorcer os investimentos em benefício dos projetos de curta maturação ou em favor de grupos bem relacionados nos círculos creditícios, e que podem não ser os mais eficientes. (*Idem*, p.126).

A despeito de todos esses fatores, parece que, no Brasil, e por razões particulares à política e à economia nacional, a alocação de recursos foi bem mais eficiente do que se poderia esperar, dado o nível de inflação, ao longo da década de 1950. E os motivos apontados para que isso ocorresse estão no fato de que, no Brasil, altas taxas de inflação precedem, em muito, os anos cinquenta do século XX: logo toda estrutura econômica nacional já estava adaptada ao processo e, portanto, já sabia como se defender dele. Além disso, a previsibilidade econômica não era afetada pelo mesmo motivo. Todos os agentes econômicos sabiam que o aumento dos preços seria razoavelmente elevado. Em economias de elevadas taxas de inflação espera-se aumento dos estoques e investimentos declinantes em projetos de longa maturação, como a indústria pesada e infraestrutura básica, em prol da alocação de recursos em áreas de curta maturação, como residências. No entanto, não foi isso que ocorreu entre os agentes públicos ou privados da economia nacional.

É interessante notar que, se por um lado, o Estado está menos preocupado com o curto prazo e, por isso, pode simplesmente desprezar o processo inflacionário em suas expectativas de investimentos, e do retorno dos mesmos, por outro lado, o setor privado claramente tende a um alto grau de cautela em semelhante situação; assim, como não houve diminuição do investimento de longa maturação era de se esperar que o Estado fosse o responsável por eles, enquanto os agentes privados aumentavam seus estoques e postergavam a ampliação da capacidade produtiva de suas empresas. Porém, não foi desta forma que a economia caminhou. O Estado realmente aumentou sua participação na formação de capital fixo, mas este fato está muito mais ligado à própria ideologia dos governos da época, que pregavam maior participação econômica estatal, do que no processo inflacionário. E, de qualquer modo, a indústria privada continuou a investir pesadamente, demonstrando acreditar que o crescimento da economia seria prolongado e que a inflação não sairia de controle. É claro que, em qualquer país em que historicamente os preços são estáveis, um aumento de 20% em seu nível, em um determinado ano, provocaria uma corrida para ativos financeiros de alta liquidez ou

ativos físicos com boa capacidade de defesa contra a inflação, como imóveis, levando a economia à estagnação ou recessão.

7.3. Resultados setoriais do Plano de Metas

Qualquer análise sobre o Plano de Metas tem de comparar suas expectativas de crescimento setorial estabelecidas em cada uma de suas metas e o crescimento realmente obtido. Desta forma, poderemos saber se o plano foi um sucesso ou um fracasso. É claro que, para economistas liberais, o plano jamais deveria ter saído do papel pelo simples fato de aumentar profundamente a participação do Estado na economia, mas o que nos interessa aqui é determinar se, através da política de desenvolvimento traçada pelo governo JK, o país passou ou não por um ciclo virtuoso de investimento e crescimento, capaz de ter ampliado e alterado a estrutura produtiva nacional. As expectativas e os resultados das principais metas foram os seguintes³:

Meta 1 – energia elétrica: visava a aumentar a produção elétrica de 3.550.000kW, em 1955, para 5.000.000kW, em 1960. Esta meta foi quase totalmente cumprida e, em 1960, a capacidade instalada alcançava 4.800.000kW.

Meta 4 – Petróleo: na década de 1950, o “ouro negro” tinha uma grande conotação política, porém, sendo o produto líquido comercializável mais barato do mundo, mais barato que água mineral, a importância econômica da sua produção num país que não pretendia, e nem podia, ser exportador desse bem energético, era bastante relativa. Mesmo assim, a meta para o petróleo era razoavelmente ambiciosa e previa aumentar sua produção de 10.000 barris dia, em 1955, para 90.000, em 1960, quando a produção chegou a 75.000 barris dia. No ano seguinte, a produção alcançaria a marca de 95.000 barris por dia e representaria um terço do consumo nacional.

Meta 5 – Refino de petróleo: a meta foi plenamente atingida um ano depois do

³ Fonte: para todas as metas apresentadas: “JK e o PLANO DE METAS” (Lafer, 2002) e “ESTATÍSTICAS DO SÉCULO XX” (IBGE, 2003).

previsto, ou seja, a capacidade de refino brasileira passou de 108.000 barris por dia para 308.000.

Meta 6 – Ferrovias (melhorias): visava a modernizar a malha já instalada para torná-la mais eficiente. Foi estipulada a compra de 9 locomotivas elétricas e 408 a diesel, 1086 vagões de passageiros e 10.493 de carga e 791.600 toneladas de trilhos. No período, o governo adquiriu efetivamente 9 locomotivas elétricas e 380 a diesel, comprou 554 vagões de passageiros e 6.498 de carga e adquiriu 613.000 toneladas de trilhos. Está claro que a meta não foi atingida mas, por ser muito ambiciosa, os resultados podem ser considerados satisfatórios.

Meta 7 – Ferrovias (ampliação): esta meta foi muito pouco ambiciosa pois pretendia construir não mais que 1.600 quilômetros de ferrovias, e mesmo assim, só algo ao redor de 800 quilômetros foram implementados.

Meta 8 – Rodovias (pavimentação): foi ampliada seguidamente, passando de iniciais 3.000 quilômetros para 5.800 e pavimentados, efetivamente, 5.600 até 1960; em 1961, chegou-se a 6.200 quilômetros pavimentados. Logo, esta foi uma das metas mais bem-sucedidas.

Meta 9 – Rodovias (construção): outra meta plenamente cumprida. Inicialmente, eram previstas a construção de 10.000 quilômetros de rodovias, mas, logo, esta meta foi ampliada para 13.000 e ao chegar o ano de 1961, o governo tinha construído 13.500 quilômetros. Pode-se contestar o fato de que o Plano de Metas priorizou as rodovias em detrimento das ferrovias, mas é inegável o fato de que as metas estipuladas, e até ampliadas, para as primeiras, foram cumpridas.

Meta 11 – Marinha Mercante: todos os navios novos que passaram a integrar a Marinha Mercante brasileira durante o Plano de Metas foram importados, mas, em parte, graças ao Plano, o Brasil se tornaria, num futuro próximo, produtor naval. De qualquer forma a meta estipulada para o setor, e que visava a diminuir a saída de divisas por contratar empresas estrangeiras de navegação para transportar nossas importações e exportações, foi quase totalmente atendida. Pretendia-se um aumento de 560.000 toneladas de porte bruto, enquanto o aumento efetivo foi de 542.000t.

Meta 17 – Mecanização da agricultura: pretendia aumentar em cerca de 22.000 o número de tratores usados no campo. À época o Brasil não produzia este tipo de veículos, mas, como foram importados 27.500 tratores entre 1957 e 60, a meta foi devidamente cumprida.

Meta 18 – Fertilizantes: o objetivo era aumentar a produção e a utilização pela lavoura, independente do nível de aumento da produção interna. Em vista disso, a utilização de fertilizantes nitrogenados praticamente triplicou entre 1956 e 60 enquanto, no mesmo período, as importações dobraram e a produção interna aumentou em trinta vezes.

Meta 19 – Siderurgia: visava a aumentar a produção de lingotes de aço de 1.200.000t e a de laminados de 1.000.000t, em 1955, para 2.300.000t e 1.700.000t, respectivamente, em 1960. A meta foi atendida e a produção de aço em 1960 foi a determinada.

Meta 22 – Cimento: aumentou a capacidade instalada de 3.600.000t, em 1955, para 4.870.000t, em 1960, ante uma meta de 5.000.000t.

Meta 23 – Álcalis: em 1955, a barrilha não era produzida no Brasil, porém em decorrência do Plano de Metas, foi instalada uma fábrica que começou a operar em 1960 e, em 1962, já produzia 71.000t, mil a menos que a meta prevista, enquanto a produção de soda cáustica prevista para passar de 32.000t, em 1955, para 140.000t, em 1960, chegou, em 1961, em 78.000t. Um largo aumento, mas a baixo do estabelecido.

Meta 27 – Indústria automobilística: sem dúvida, a maior marca do governo JK tinha como objetivo produzir 140.000 veículos motorizados em 1960, com índice de nacionalização variando de 90% a 95%, em relação ao peso. Em 1960, a meta de nacionalização foi alcançada, enquanto foram produzidos 7.000 veículos a menos que o previsto, mas, no ano seguinte, a produção já batia na casa das 145.000 unidades, demonstrando o sucesso desta meta vital para o governo.

Meta 29 – Mecânica pesada e material elétrico: com o desenvolvimento geral da indústria, aumentou bastante a demanda por inúmeros tipos de bens de capital, logo, o governo criou várias formas de incentivo para o desenvolvimento deste setor, que até

então era praticamente artesanal e, ao fim do governo JK, já estava interligado em verdadeiras cadeias industriais.

8. DESEQUILÍBRIOS SETORIAIS, REGIONAIS E EXTERNOS

O rápido processo de industrialização pelo qual o Brasil passou nos anos de 1950, sobretudo no governo JK, ampliou desequilíbrios de ordem econômica e gerou outros, aprofundando desigualdades regionais e setoriais. A expansão da população urbana, as taxas muito superiores à da população rural, criou novos desafios relativos à logística e ao transporte urbano, enquanto o rápido aumento da produção modificou a estrutura do comércio externo com consequências nem sempre benéficas para o Balanço de Pagamentos. Logo, o forte crescimento industrial verificado no período não foi capaz de libertar o país da necessidade de recorrer, de tempos em tempos, a empréstimos no exterior, pois a poupança interna, em nenhum momento, seguiu a trajetória de crescimento verificada no restante da economia nacional, e as diferenças de renda *per capita* entre as regiões do país, que já eram altas, aumentaram, tornando áreas periféricas, como o Nordeste, cada vez mais atrasadas em relação ao Centro econômico do país.

Estes desequilíbrios foram particularmente fortes na atividade agrícola, e os investimentos visando aumentar a produtividade deste setor foram ínfimos, criando fortes pressões inflacionárias. O rápido aumento da população urbana concorreu para os constantes aumentos de preços dos produtos agrícolas, além disso, o sistema de transporte de carga deficiente e a falta de uma estrutura condizente de armazenagem provocavam enormes perdas de alimentos que, na época, foram calculadas em cerca de 20% da produção. Outro problema foi a arcaica estrutura agrária, sobretudo a nordestina, que ficou estática no período, baseada na dicotomia latifúndio/minifúndio, onde a agricultura não contribuía nem para aumentar a renda de parcela considerável da população, nem para manter estável os preços dos produtos agrícolas, além de favorecer uma intensa migração do campo para as cidades, o que provocava um processo de

favelização dos centros urbanos e depreciação salarial pelo aumento da concorrência. Segundo Baer (1965, p.159),

Não há dúvida de que os padrões de estrutura agrária do Nordeste não contribuem para modificar o tipo de agricultura existente na região nem sua produtividade. Em muitas zonas do Nordeste estão presentes as dificuldades típicas da agricultura caracterizada pelo regime latifundiário e absentista. Problema inverso existe no extremo sul do país: predominam as pequenas propriedades de fazendeiros de origem europeias, sofrendo as glebas subdivisões sucessivas em consequência das leis de herança. Trata-se de minifúndios frequentemente antieconômicos.

Os desequilíbrios regionais também continuaram pronunciados. A industrialização ficou concentrada no Sudeste, e em menor escala, na região Sul do país, enquanto o Nordeste recebia muito pouco estímulo deste processo, ficando cada vez mais para trás em desenvolvimento industrial, com relação ao resto da nação. É verdade que o Nordeste, há muito tempo, dispunha de uma renda total e *per capita* bem inferior às das regiões economicamente mais dinâmicas, tornando bem mais difícil para ela acompanhar o ritmo de desenvolvimento do resto do país. Assim milhões de nordestinos migraram para outras regiões, buscando oportunidades de vida e, entre estas pessoas, não raro, havia jovens com boa qualificação, prejudicando ainda mais a capacidade de crescimento do Nordeste. Em dose menor, isso também ocorreu com a região Norte. Mas, logo o governo brasileiro percebeu, nesta região, imensos recursos naturais, que terminaram por atrair investimentos públicos e privados tornando a situação menos crítica que a do Nordeste.

Outro ponto de desequilíbrio era o comércio externo. Durante todo o período de industrialização pós-depressão de 1930, o Brasil não conseguiu alterar a estrutura das suas exportações, nem mesmo no período JK, fortemente baseadas em produtos primários, como café, algodão, cacau e açúcar. Ter este tipo de perfil exportador acarreta problemas relativos às contas externas, porque os bens primários possuem baixo valor agregado e historicamente eles tendem a ter uma trajetória de queda de preços, prejudicando os termos de troca do país. Foi exatamente isso que ocorreu a partir de

1954. Nos seis anos seguintes, o café e o cacau viram seus valores caírem pela metade enquanto o algodão e o açúcar já estavam caindo desde 1952 e, em 1960, suas cotações equivaliam a 40% do pico no início dos anos cinquenta. Diante disso, o Brasil não conseguia aumentar o *quantum* exportado destas mercadorias, houve queda real das exportações em dólar, mas, também, houve queda das importações. Como isto foi possível se o país estava numa fase de forte crescimento econômico? O intenso processo de industrialização, pela substituição de importações, explica este fenômeno. Neste período observou-se uma grande queda na compra de bens de consumo importados pelo simples motivo de que eles passaram a ser produzidos internamente, mas, também, diminuíram as importações de aço e equipamentos elétricos como era de se esperar em uma economia que começava a se tornar verdadeiramente industrial; as compras de maquinário fabril, entretanto, aumentaram fortemente e quase tudo vinha do exterior. Exportando bens primários e importando bens industriais, sobretudo bens de consumo antes de 1954 e bens de capital depois deste ano, a balança comercial brasileira vivia em constante crise, forçando o governo a fazer malabarismos para que o país mantivesse capacidade para importar os bens necessários ao desenvolvimento industrial. Não há dúvidas de que a política de desenvolvimento pró-industrialização do Plano de Metas fracassou em relação às exportações, em parte por pressão do setor cafeeiro, que tentava monopolizar todos os recursos financeiros e técnicos disponíveis destinados às exportações, em parte porque não foi criada uma política de incentivos às exportações tendo como foco a indústria de transformação que, desta forma, contentava-se em produzir apenas para o mercado interno e, como este mercado estava crescendo a passos largos, ele terminava por desincentivar a busca por mercados no exterior, complicada, e cara, cujo retorno nem sempre é garantido.

9. CONCLUSÃO

Apenas a partir da década de 30 do século XX é que a indústria começará a se tornar o motor do crescimento econômico. Mesmo assim o país ainda teria que esperar

os anos de 1950 para ver, no poder, um projeto verdadeiramente industrializante.

Figura indissociável do surgimento do Estado industrial brasileiro, Getúlio Vargas mantém a mítica até os dias atuais. Tanto que no ciclo liberal dos anos de 1990, o então presidente Fernando Henrique Cardoso disse que subira ao poder para “enterrar a herança Vargas”, entendida como intervencionista, estatizante e causadora de ineficiências econômicas que deveriam ser extirpadas.

Com o Plano de Metas JK transformou a base produtiva do país mas não foi capaz de modificar a realidade social. Mesmo com o PIB crescendo a taxas elevadas durante o período de execução do plano, milhões de pessoas continuaram na pobreza e na miséria. Por outro lado, não há dúvidas de que milhões de outras pessoas foram incorporadas as áreas dinâmicas da produção e, com isso, puderam melhorar notavelmente o padrão de vida. Para Copérnico, séculos de geocentrismo terminaram por criar um monstro astronômico, no Brasil, décadas de industrialização criou um monstro econômico-social. Um dos maiores mercados consumidores do mundo convive com uma das maiores disparidade de renda do Planeta.

É neste contexto em que se insere o governo de Juscelino Kubitschek. Durante seu mandato, uma onda de euforia tomou conta do país, mas as críticas também não ficaram para trás, pois em sua administração ficou evidente que a forma como se estava processando o crescimento industrial tinha consequências, como a inflação e o aumento desenfreado dos gastos públicos. A inflação seria um problema que acompanharia o Brasil durante muitos anos. Claramente, este fato demonstra que não é fácil conciliar crescimento econômico com estabilidade de preços. Além disso, o domínio que capital externo passou a exercer nos ramos mais dinâmicos da economia nacional tornaram o desenvolvimento do país bem mais dependente de decisões a quais o Estado nacional não têm controle.

REFERÊNCIAS

AREND, Marcelo. *50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise*

evolucionária. Porto Alegre: UFRGS, 2009. (Tese de Doutorado em Economia da UFRGS).

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

CARRARO, André & FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945). *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6^a Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu, MG – v. CD-ROM, 2003.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 29 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1999.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1971.

IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Livro & CD-ROM. Rio de Janeiro, 2003.

IPEADATA. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/>.

LAFER, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MOURÃO, Rafael Pacheco. Desenvolvimento, industrialização e ordenamento político: uma discussão sobre os Estados em Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – dois Estados, uma “Ordem”. *Revista História em Curso*. Minas Gerais, V. 2, n. 2, 2012. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/historiaemcurso/article/view/1866>. Acesso em 23 de fevereiro de 2015.

RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.