

**X Encontro de Pós-graduação
em História Econômica**

Virtual

**8ª Conferência Internacional
de História Econômica**

9, 10, 11 e 12 de novembro

2020

**O papel da agricultura nos planos do governo JK:
um balanço bibliográfico**

Matheus Pires Mariniello Pizzani

O papel da agricultura nos planos do governo JK: um balanço bibliográfico

Matheus Pires Mariniello Pizzani¹

Resumo: O artigo tem como objetivo fazer uma revisão da bibliografia que trata dos cinco papéis tradicionalmente atribuídos a agricultura no decorrer de um processo de industrialização, sendo que neste caso será levado em consideração o período referente ao governo Juscelino Kubitschek. Tal análise se faz necessária uma vez que a agricultura passa a cumprir um papel diferente do habitual, indo de principal responsável pelo crescimento econômico para fornecedora de insumos e alimentos para os centros urbanos, além da contribuição dada ao financiamento da industrialização em curso. Para fazer esta análise são utilizados textos escritos por autores que estudaram o período e se fizeram valer de ferramentas como modelos estatísticos aliados a dados disponíveis para discorrer acerca destes novos papéis exercidos pelo setor, sendo que a principal conclusão derivada é de que o setor agrícola, apesar de ter logrado sucesso em tarefas como a produção de alimentos, deixou a desejar nos pontos relacionados ao financiamento do processo, como é o caso da geração de divisas.

Palavras chave: agricultura, década de 50, industrialização, governo Juscelino Kubitschek, modernização agrícola.

Abstract: The article aims to present a bibliographic review concerning the five roles usually assigned to the agriculture sector during an industrialization process, which in this case will be considered the period under Juscelino Kubitschek's government. Such analysis made itself necessary since the fact that during the period, agriculture sector started to fill a new role when it compares to the one played on the decades before, becoming supporting of the industrialization process by providing inputs and food to the urban areas, despite being responsible for provide monetary resources to the process in course. To build this review it will be used articles written by authors who studied the period and used tools like static models along with available data from the period to discourse about this new roles, being the main conclusion the fact that the agriculture sector, despite being able to delivery goals like the food production, was not able to attend the monetary goals, such as foreign exchange generation.

Key words: agriculture, fifties, industrialization, Juscelino Kubitschek government, agriculture modernization.

INTRODUÇÃO

Como pode ser depreendido da obra de autores como Nicholls (1972), o tardio início do processo de industrialização brasileira está intrinsecamente ligado a maneira pela qual a elite do setor rural se comportava. Para o autor, o sucesso de culturas como o açúcar e até mesmo o algodão durante alguns surtos periódicos foram responsáveis por proporcionar um aumento substancial da renda nacional, que poderia ter sido convertido em poupança para então se tornar base dos investimentos durante o período de implantação da indústria nacional. No entanto, os detentores do capital optaram por fazer

¹ Mestrando em economia e desenvolvimento – Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

uso predatório destas culturas e financiar um padrão de vida comparável ao de países desenvolvidos da Europa, o que acabava dando vida curta ao modelo, visto que o comportamento cíclico da demanda pelos bens aqui produzidos fazia com que o país convivesse constantemente com crises e recessões.

Foi a partir do desenvolvimento da economia cafeeira de São Paulo que este ciclo foi rompido, com o excedente gerado pelo setor sendo utilizado de base para as inversões na construção do que seria o setor industrial brasileiro. A partir da década de 50 o governo muda sua postura e passa a ser agente ativo deste processo, promovendo investimentos diretos e indiretos no setor, com vistas a garantir sua consolidação². O governo de Getúlio Vargas deu início a esta época de mudanças, investindo fortemente na formação da indústria de base através do uso de capital nacional, fomentando o desenvolvimento do setor principalmente pela ação de empresas estatais, com destaque para empresas como a Petrobras e a CSN, que atuavam na produção de insumos de grande importância para a economia do país, sendo eles, respectivamente, petróleo e aço.

Após a morte de Vargas e um período marcado por grande indefinição com relação aos rumos do projeto de industrialização, a vitória de governo Juscelino Kubitschek confirmou a manutenção do ideal industrializante e a ideia de que o país necessitava consolidar este setor para enfim poder ser considerado como desenvolvido. A comprovação de tal característica se dá a partir da principal bandeira de campanha e plano de governo de JK, o chamado “Plano de Metas”, que consistia em um plano de industrialização cujo foco estava na consolidação de setores considerados estratégicos para o país, como o de geração de energia e transportes.

Neste novo quadro, a agricultura passaria a ter papel coadjuvante quando comparado ao protagonismo monopolizado por ela outrora, quando era considerada como o principal setor da economia, destaque obtido muito em função de ser produtora do principal bem de comercialização nacional, o café, passando a ser responsável por tarefas como a garantia de oferta de alimentos e insumos aos centros urbanos. Este novo papel pode ser constatado através das metas propostas para o grupo de alimentação, um dos componentes do Plano de Metas, onde o principal objetivo era a modernização da infraestrutura de transportes, além da preocupação com a produção do trigo, cultura até

² Além de Nicholls (1972), este processo se encontra bem descrito nas obras clássicas de Furtado (1961) e Cano (2007).

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

então importada e com peso importante no Balanço de Pagamentos, de maneira que sua produção interna aliviaria substancialmente o mesmo.

Todavia, é importante ressaltar também que em decorrência da incipiência do processo de industrialização do país, outros fatores despontavam como possíveis problemas para a consolidação do setor industrial e teriam que contar com o auxílio da agricultura para a sua resolução, como no caso da geração de divisas para o financiamento do projeto, além do fornecimento de mão-de-obra em quantidades suficientes para consolidar o mercado de trabalho urbano. Portanto, é necessária uma análise minuciosa das contribuições dadas pela agricultura que vão além das metas relacionadas ao grupo de alimentação do Plano de Metas.

A AGRICULTURA SOB A PERSPECTIVA DO PLANO DE METAS

A origem do Plano de Metas pode ser atribuída a uma série de planos gestados no Brasil em governos anteriores, dentre eles o Salte e o Plano Quinquenal de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional, ambos datados da década de 40, além da até então recente integração promovida pela Comissão Mista para o Desenvolvimento Brasil-Estados Unidos, estabelecida em 1949 e que foi responsável por apresentar o conceito de pontos de estrangulamento na economia para os técnicos brasileiros, sendo este um dos critérios para a escolha das metas do plano (Faro; Silva, 2002). O processo de criação do Plano de Metas passa primeiramente pela criação do Conselho de Desenvolvimento, sendo uma das primeiras medidas de JK como presidente, sendo o novo órgão responsável por elaborar o plano, que incluía não só elencar os principais gargalos a serem enfrentados, mas também os estudos que serviriam de base para futuras ações do setor público e/ou privado, além de definir objetivos para cada meta.

A definição dos objetivos de cada meta também era elaborada através de estudos que buscavam apresentar as tendências tanto da oferta quanto da demanda de cada um dos setores elencados através de extrapolações, que incorporavam o impacto causado pelo cumprimento dos objetivos do plano, além dos efeitos das demandas derivadas em decorrência do mesmo, de maneira a ser construído um resultado para a demanda de longo prazo que seria estabelecida como meta (LAFER, 1974). Já o financiamento dos programas seria de responsabilidade do BNDE, que controlava os recursos para aplicação

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

direta, geralmente estavam ligados as metas de infraestrutura, além de contribuir indiretamente através de fundos que eram dados como garantia para obtenção de crédito.

Com relação ao estabelecimento das metas, houve o mapeamento de cinco diferentes setores: i) energia; ii) transportes; iii) alimentação; iv) indústria de base e v) educação. O setor de indústria de base era o que contava com mais metas, onze no total, e era visto como ponto vital para o processo de industrialização do período, onde seriam impulsionadas as indústrias ligadas à produção de metais não-ferrosos, cimento, borracha e outros mais, sendo todas elas ligadas à indústria automobilística, considerada uma das mais importantes para o governo (Faro; Silva, 2002).

A agricultura se inseria dentro das metas relacionadas ao grupo de alimentação, cujos objetivos, como podem ser vistos abaixo no Quadro 1, iam desde a melhoria da infraestrutura com a construção de armazéns e silos, de maneira a permitir um melhor escoamento da produção e reduzir o custo de distribuição e comercialização dos produtos, até a produção *stricto sensu*, como foi o caso do trigo. Aliás, a meta 13, que propunha aumentar em pouco mais que o dobro a produção de trigo, também contribuiria para aliviar a Balança de Pagamentos, uma vez que grande parte do trigo utilizado do país era importado, e sendo este um produto importante na dieta da população, sua produção de maneira interna era de grande importância para auxiliar o sustento da política cambial, que será vista com mais detalhes nas próximas seções. As metas relacionadas a este grupo podem ser encontradas no quadro a seguir:

Quadro 1. Metas relacionadas ao setor agrícola

Meta	Objetivo
Meta 13. Produção agrícola	Aumento da produção de trigo de 700 mil para 1,5 milhão de toneladas.
Meta 14. Armazéns e silos	Construção de armazéns e silos para uma capacidade estática de 742 mil toneladas.
Meta 15. Armazéns frigoríficos	Construção e aparelhamento de armazéns frigoríficos para uma capacidade estática de 45 mil toneladas.

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

Meta 16. Matadouros industriais	Construção de matadouros com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos.
Meta 17. Mecanização da agricultura	Aumento do número de tratores em uso na agricultura de 45 mil para 72 mil unidades.
Meta 18. Fertilizantes	Aumento da produção de adubos químicos de 18 mil para 120 mil toneladas de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico.

Fonte: Brasil. Presidência da República, Conselho do Desenvolvimento. *Programa de Metas*. apud Faro;Silva, 2002.

O PAPEL DA AGRICULTURA NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO

Diferentes papéis foram atribuídos ao setor agrícola ao longo do tempo no que diz respeito à sua relação com o setor secundário durante o período de industrialização. Estes papéis envolvem diferentes responsabilidades, que vão desde o fornecimento de mão-de-obra até a geração de divisas que possibilitarão a manutenção das importações durante o período, cuja taxa de importação tende a ser elevada e conseqüentemente gera déficits no Balanço de Pagamentos, que, caso não sejam sanados de maneira adequada criam a possibilidade de um quadro de inflação elevada, colocando em risco a manutenção do próprio processo de industrialização.

Algumas contribuições que merecem destaque neste sentido são as de Nicholls (1972), em que o autor aponta para a importância da incorporação de tecnologia aos processos agrícolas, que permitirão aumentar substancialmente a produtividade do setor num primeiro momento para só então permitir que haja um aumento exponencial na população, que contará com oferta suficiente de alimentos e evitará pressões inflacionárias. Além disso, outra ressalva importante feita por ele diz respeito ao aproveitamento do excedente de produção do setor agrícola, sendo este essencial para a expansão do nível de investimentos, que conseqüentemente gerará melhora no nível de renda e possibilitará uma melhora na economia como um todo. Além de ser uma base importante para o processo de industrialização, este tipo de investimento também pode desencadear outros benefícios, como por exemplo, a atração de capital estrangeiro

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

interessado em investir em áreas como a infraestrutura, como nos casos de Estados Unidos e de São Paulo.

Já Marim (1976) discorre sobre a relação entre a modernização da estrutura produtiva e o aproveitamento da mão-de-obra. O autor justifica que o setor agrícola ainda é capaz de absorver uma quantidade significativa de mão-de-obra a um determinado nível aceitável de salários se um modelo de modernização mais equilibrado for escolhido, sendo que neste caso a produtividade não precisa ser melhorada através da redução do número de trabalhadores por área, fator característico de processos de modernização que optam pela via da mecanização, mas, fazendo com que esta mesma quantidade de trabalhadores possa produzir mais em um determinado estoque de terra, contando com o auxílio de fertilizantes e produtos afins, que também resultarão em aumento da produtividade do setor. Uma das principais vantagens da adoção deste tipo de proposta segundo o autor seria a redução das superlotações nos centros urbanos, dando mais qualidade de vida à população como um todo.

Um arranjo ordenado das funções a serem cumpridas pela agricultura, de maneira a permitir uma avaliação do período em estudo, pode ser vista em trabalhos como os de Rodrigues (1977) e Albuquerque & Nicol (1987). Tal abordagem se baseia em cinco diferentes pilares, sendo eles: i) produção de alimentos; ii) liberação de mão-de-obra para o setor industrial; iii) fornecimento de recursos para a formação de capital; iv) criação de mercado consumidor adicional para o setor industrial e v) aumento das exportações de produtos agrícolas para gerar divisas necessárias para o processo de industrialização (Rodrigues, 1977, p. 14).

A escolha destas funções tem como objetivo apontar soluções para problemas inerentes ao processo de modernização da estrutura produtiva. No caso da produção de alimentos, a comercialização do excedente para o processo de divisão social do trabalho é apontada como etapa fundamental do processo de desenvolvimento, sendo base para a formação das sociedades urbanas (Rodrigues, 1977, p. 16), além disso, o problema no aumento puro e simplesmente quantitativo do setor agrícola, tendo em vista que muitas vezes a diversificação da demanda faz com que este aumento não seja absorvido e ainda gere problemas com relação à escassez de outros produtos no mercado (Rodrigues, 1977, p. 16).

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

A questão da mão-de-obra está ligada ao preenchimento de novas vagas que teoricamente surgirão a partir do início do avanço do setor industrial, evitando que a escassez de mão-de-obra resulte em pressões inflacionárias e acabe corroendo a taxa de lucro do setor industrial, de maneira a desestimular reversões no mesmo e conseqüentemente frear o processo de industrialização em curso. Já o fornecimento de recursos para a formação de capital tem como bom exemplo a própria experiência brasileira, tendo sido um recurso fortemente utilizado nos estágios iniciais da industrialização do país como bem expresso nas obras de Furtado (1976) e Cano (2007), onde o setor cafeeiro teve importante participação no direcionamento de recursos originados a partir do excedente resultante das atividades exportadoras.

A criação de mercado para o setor industrial, como posto por Nicol & Albuquerque (1987), se torna necessária à medida que a especialização do trabalho faz com que haja o aumento da produtividade dos trabalhadores rurais e conseqüentemente libere de mão-de-obra para o novo setor industrial, o que implica que as atividades artesanais outrora existentes no interior das unidades produtivas familiares serão substituídas pela produção fabril, tornando fundamental a integração da população rural neste novo mercado de consumo. Por fim, o aumento da exportação de produtos agrícola diz respeito à geração de divisas que permite a manutenção da importação de tecnologia sem que isso comprometa o balanço de pagamentos, sendo que caso isto ocorra, problemas como o agravamento dos índices de inflação podem acabar surgindo (Johnston; Mellor, 1961 *apud* Nicol; Albuquerque, 1987, p. 280).

OS RESULTADOS DO SETOR AGRÍCOLA NO GOVERNO JK

A partir dos critérios escolhidos na seção anterior podemos fazer uma avaliação sobre o desempenho da agricultura no que diz respeito ao apoio dado ao setor industrial durante o período do governo JK. Começando pela produção de alimentos, Szmrecsányi (2007) aponta em seu estudo sobre o desempenho do setor agropecuário entre 1930 a 1970 que os resultados apresentados podem ser considerados satisfatórios para este caso. Isto pode ser explicado pela taxa de crescimento do produto agropecuário, que mesmo sendo inferior a do setor industrial a partir da década de 50, foi superior à taxa de crescimento populacional durante o período em análise. Além disso, o fato de existir uma diferença entre as taxas de crescimento entre os setores agrícola e industrial não indica

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

que o segundo é mais dinâmico e tende a apresentar melhores resultados que o primeiro, uma vez não se deve esquecer que “a contribuição total do setor agropecuário pode ser maior do que o simples incremento do seu produto, já que certos aumentos em outros ramos de atividades podem ter sido obtidos apenas porque a produção agropecuária cresceu ou porque o referido setor transferiu parte de suas forças produtivas para os demais” (Szmrecsányi, 2007, p.148 apud Ihrig, 1973, p. 140-141).

Os resultados da produção agropecuária *stricto sensu* são apresentados na Tabela 1, onde a primeira traz os números referentes à produção de culturas voltadas majoritariamente ao mercado interno, enquanto a última indica os resultados dos produtos voltados ao mercado externo. É importante ressaltar que esta diferenciação é construída a partir de uma tendência por parte da demanda, o que não significa que os produtos presentes em ambas não fossem consumidos pelos dois mercados.

Tabela 1. Evolução do volume produzido de algumas das principais culturas do Brasil – 1949-1961 (1000 toneladas)

Anos	Trigo em grão	Arroz	Batata inglesa	Cana-de-Açúcar	Feijão em grão	Mandioca	Milho em grão
1956	855	3.488	989	43.976	1.481	15.485	7.310
1957	781	4.076	998	47.703	1.582	15.442	7.763
1958	589	3.829	1.017	50.019	1.453	15.379	7.370
1959	611	4.101	1.025	53.467	1.548	16.225	7.786
1960	713	4.795	1.112	57.178	1.731	17.777	8.691
1960/1956	(16)%	37%	12%	30%	16%	14%	18%

Fonte: IBGE Anuários estatísticos apud Szmrecsányi (2007).

Outro ponto da Tabela 2 que merece destaque é a produção de trigo, que como fora mencionado anteriormente, integrava uma das trinta metas estabelecida pelo Plano de Metas do governo. Os dados neste caso apontam para uma variação de apenas 24% se considerados os anos de 1961 e 1949, sendo o resultado mais baixo entre todos os produtos em questão. No entanto, é importante pontuar que apesar de considerado um fracasso, a produção desta cultura não fora plenamente incentivada, tendo em vista que a importação do mesmo era fortemente incentivada através da cobertura cambial dada pelo governo até 1959.

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

Já a Tabela 2 apresenta o resultado de culturas voltadas ao mercado externo, cujo resultado, segundo o próprio autor, deve levar em conta o fato de que estes produtos estão a mercê da oscilação da demanda internacional, de modo que variações mais bruscas na produção destes itens possuem forte influência da demanda externa. No caso do algodão, apesar de se tornar o principal produto de exportação do país a partir da década de 60, o mesmo ainda possuía grande mercado interno em decorrência do advento da indústria têxtil no país, o que implica que sua produção tende a sofrer menos com a variação de demanda como no caso dos outros dois produtos (Szmrecsányi, 2007, p. 153).

Tabela 2. Evolução do volume produzido de algumas das principais culturas voltadas à exportação do Brasil – 1949-1961 (1000 toneladas)

Anos	Café	Cacau	Algodão em caroço
1956	1.959	161	1.194
1957	2.819	164	1.178
1958	3.392	164	1.144
1959	4.397	177	1.399
1960	4.169	168	1.609
1960/1956	112%	4%	34%

Fonte: IBGE Anuários estatísticos apud Szmrecsányi (2007).

É importante destacar também os resultados ligados ao consumo de proteínas de origem animal, item que tende a compor a dieta da população à medida que a mesma passa a se tornar majoritariamente urbana. Neste ponto, a produção brasileira, apresentada na tabela a seguir, apesar de crescente durante o período, ainda não fora considerada suficiente, visto que o aumento da renda per capita e conseqüentemente da demanda por estes produtos, superior a taxa de crescimento da produção dos mesmos, acarretou em um aumento de preços ao longo do período. Sobre este ponto, também deve ser levado em conta a estrutura concentrada de comercialização destes bens, fator que agrava ainda mais o problema do aumento dos preços (Szmrecsányi, 2007, p.150).

Tabela 3. Evolução das quantidades de alguns produtos de origem animal

**X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência
Internacional de História Econômica**

Anos Selecionados	Gado abatido (1000 cabeças)			Produção de leite (1.000 l)	Produção de lã (1.000 ton)	Produção de ovos (1.000 dúzias)
	Bovinos	Suínos	Ovinos e Caprinos			
1949	6.023	5.072	2.486	-	17,6	-
1954	6.171	6.328	2.883	-	25,4	-
1959	7.783	7.109	2.926	4.648	30,4	497
1964	7.523	8.768	3.701	6.150	28,1	648

Fonte: IBGE Anuários estatísticos apud Szmrecsányi (2007).

Já o segundo ponto elencado anteriormente, liberação de mão-de-obra do meio rural para o urbano, parece ter sido outro tarefas dentre as elencadas anteriormente cumprida de maneira satisfatória. De acordo com Camarano e Abramovay (1999), a existência de “fatores de atração” na região sudeste, como a substituição dos cafezais por pastagens, além das questões relacionadas ao trabalho rural foram grandes impulsionadores da migração inter-regional durante o período. Além destes fatores, merecem ser destacadas grandes obras promovidas no período, gestadas no contexto da expansão para o oeste promovida durante o governo JK, onde os destaques são a construção de Brasília e da estrada Belém-Brasília.

Tabela 4. População Rural

Período	Total da população	Participação da população rural no total da população (%)	Taxa de crescimento
1950	38.291.775	63,8	0,12
1960	38.767.423	54,6	0,57
1970	41.054.053	44,1	(0,64)

Fonte: Camarano; Abramovay, 1999.

Tabela 5. Estimativas de Saldo Líquido Migratório Rural-Urbano e Taxas Líquidas de Migração

Período	Saldo			Taxa líquida de Migração (%)
	Homens	Mulheres	Total	
1950/1960	(4.839)	(5.984)	(10.824)	(33)
1960/1970	(6.318)	(5.146)	(11.464)	(29,9)

Fonte: Camarano; Abramovay, 1999.

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

É importante ressaltar também dois fatores prejudiciais apontados pelos autores no que diz respeito ao entendimento do processo de migração durante a década de 50, sendo que o primeiro deles consiste na melhora dos índices de natalidade e queda da mortalidade da população brasileira, o que acabou afetando positivamente os números da população rural e mitigou o volume expressivo de saídas durante o período (Camarano; Abramovay, 1999, p. 9). O segundo ponto diz respeito a um problema metodológico do Censo de 1960, que acabou afetando os resultados finais da pesquisa e comprometendo a qualidade das informações da mesma, dificultando o trabalho dos pesquisadores da área (Camarano; Abramovay, 1999, p. 8).

A terceira função a ser trabalhada neste texto é a de fornecimento de recursos para a formação de capital. Para uma abordagem mais específica desta questão, será utilizada a metodologia de proposta por Mellor (1966) e presente em Marim (1976), que aponta quatro maneiras possíveis de se mensurar tal atividade, sendo elas: i) cobrança de impostos por parte do governo; ii) aumento da produção em um nível que permita a queda dos preços agrícolas, aumentando o lucro do setor não agrícola; iii) através da formação de capital no próprio setor e redução da demanda de capital de outros setores e iv) investimento por parte dos agricultores em outros setores.

O que se observa no Brasil é que primeiramente, a estrutura tributária do período, de acordo Leopoldi (2002), possui forte influência da política cambial do período, que será tratada com maior detalhamento no decorrer desta seção, porém, vale ressaltar aqui a observação feita pela autora em sua análise da mesma, afirmando que tal política não se limitava ao câmbio, mas, tinha também função fiscal e tributária, na medida em que o sistema de câmbio múltiplo taxava as importações de acordo com as diferentes categorias enquanto contemplava o setor exportador com um bônus a depender do produto que estivesse sendo negociado. A partir desta definição, vale ressaltar também a contribuição de Nicholls (1972), que considerou como fracasso a tentativa de utilizar a política cambial como forma de direcionamento de fundos para a concessão de crédito ao setor não agrícola, sendo que o principal objetivo neste caso era a importação de maquinário e equipamentos para a indústria. O mecanismo utilizado para isto foi o confisco cambial feito sobre as divisas oriundas da exportação de café, entretanto, como aponta o próprio autor, a demanda da classe cafeicultora por recursos para a manutenção do programa de sustentação de preços do café acabou por tomar grandes quantidades de capital que seriam

**X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência
Internacional de História Econômica**

destinados a promoção de investimento em setores não agrícolas e ficaram presos no próprio setor.

Além do redirecionamento do capital que seria transformado em crédito para importação de tecnologia, outro problema da industrialização durante este período foi a falta de recursos para investimentos relacionados ao aumento da produtividade do setor agrícola, que teve algumas consequências que serão tratadas adiante. O primeiro ponto a ser destacado neste sentido é a relação entre o aumento da produção e queda no nível de preços do setor, tendo em vista que como apresentado anteriormente, a produção de gêneros agrícolas de fato cresceu durante o período em questão, restando analisar qual o impacto deste crescimento na estrutura de preços. Em sua análise acerca das mudanças no comportamento dos preços agrícolas no decorrer da década de 50, Chacel (1963) indica que os preços dos gêneros alimentícios subiram consideravelmente considerando produtos de consumo interno, principalmente no que diz respeito aqueles essencialmente agrícolas, visto que produtos que possuem *inputs* do setor industrial tiveram uma elevação mais moderada. A tabela com os valores calculados pelo autor pode ser encontrada a seguir:

Tabela 6. Confronto entre índices de preços agrícolas e índices de preços industriais (1950 = 100)

Anos	Preços Agrícolas		Preços industriais (3)	Razões	
	Geral (1)	Exclusive cacau e café (2)		(1) / (3)	(2) / (3)
1950	100	100	100	1,00	1,00
1951	113,8	116,4	118	0,96	0,99
1952	125,9	129,3	120,7	1,04	1,07
1953	155,7	157,8	142,5	1,09	1,11
1954	184,9	177	177,3	1,04	1,00
1955	217,7	216,4	191,3	1,14	1,13
1956	259,1	265,1	222,1	1,17	1,19
1957	288,7	297,7	242,6	1,19	1,23
1958	316,2	341,6	170,8	1,17	1,26
1959	424,2	459,6	324,8	1,31	1,42
1960	564,6	617,3	401,5	1,41	1,54

Fonte: Chacel (1963).

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

Esta mudança segundo ele se deve muito mais por questões conjunturais e estruturais do que a uma deficiência na oferta, considerando que os preços pagos aos produtores aumentaram em menor proporção do que os preços no atacado e para os consumidores finais (Chacel, 1963, pp. 40-43), além disso, se considerados fatores como a inflação e o aumento crescente da demanda no decorrer período, pode-se considerar até certa estabilidade nos preços pagos aos produtores, fato que o autor atribui principalmente ao aumento da produção em decorrência da expansão da fronteira agrícola (Chacel, 1963, p. 65). Além da questão referente à fronteira agrícola, outros componentes que contribuem para este comportamento são: i) a ilusão monetária por parte do produtor em razão da elevada taxa de inflação do período, que dá pouca previsibilidade da estrutura de custo futura; ii) a existência de culturas consorciadas, que apesar de causar dificuldade no mapeamento de custos, auxiliam na expansão da produção (Chacel, 1963, p. 61).

O quarto ponto, a criação do mercado consumidor adicional para o setor industrial, pode ser avaliado a partir do comportamento da demanda de dois grupos distintos, sendo eles: i) a demanda do setor produtivo por máquinas e equipamentos e ii) a demanda da população rural por bens provenientes da produção do setor industrial. No primeiro caso, a demanda do setor produtivo durante o período pode ser considerada significativa se levado em conta o processo de modernização agrícola iniciado justamente no período da década de 50, como apresentado em Graziano da Silva (1996), cujo principal componente foi a mecanização do campo, com aumento substancial do número de tratores utilizados na produção que durante a década aumentou de 8.732 para 61.345 máquinas (Graziano da Silva, 1996, p. 18).

Contudo, como aponta o próprio Graziano, alguns problemas acabaram fazendo com que este aumento não significasse um benefício para a indústria nacional, sendo eles: i) a dificuldade do Brasil de internalizar o setor de produção de máquinas e equipamentos em sua matriz produtiva e ii) o regime de câmbio diferenciado em vigência considerava tratores como bens essenciais. O resultado da combinação destes fatores foi que grande parte deste aumento se deu graças a importação das máquinas.

Já a demanda da população rural por bens fabricados pela indústria foi prejudicada em decorrência da questão salarial, marcada pelo baixo nível de remuneração do fator trabalho e conseqüentemente tornando incompatível a existência de um mercado de consumo de bens salário pujante como seria necessário para este caso. Marim (1976) em seu estudo sobre o problema da absorção de mão-de-obra e a questão da modernização

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

agrícola no Brasil, dentre outros tópicos, aborda justamente esta dificuldade. Para ele, a questão da expansão da fronteira agrícola acaba se tornando um problema, pois, apesar de permitir a expansão da produção nacional, acaba auxiliando na manutenção da baixa produtividade dos trabalhadores do setor, especialmente nas culturas de comercialização mais importantes, como arroz, feijão, café e algodão, fazendo com que os salários pagos sejam baixos e impeçam a disseminação de um padrão de consumo mais elevado entre a população rural. Somado a isto, também deve ser levado em conta o aumento constante dos preços e a falta de reajustes salariais nas mesmas proporções que a inflação do período, resultando em um padrão de subconsumo por parte dos trabalhadores, que mal conseguiam satisfazer sua demanda por produtos essenciais para alimentação.

Por fim, a geração de divisas para auxiliar na manutenção da importação de tecnologia foi o quinto e último ponto elencado. Antes de apresentar os resultados é importante detalhar um pouco mais a política cambial do período, com enfoque na maneira pela qual a mesma acabou influenciando os resultados que serão apresentados. Retomando a já mencionada contribuição de Leopoldi (2002) verifica-se que a construção da política cambial do governo JK foi iniciada ainda no mandato de seu antecessor, Getúlio Vargas, que em 1953 instaurou o regime de câmbio múltiplo através da instrução de N° 70 da Sumoc, sendo que a partir de então as transações feitas no âmbito do comércio exterior estariam todas reguladas a partir deste novo mercado de câmbio instituído pelo governo. A obtenção da taxa de câmbio teria como base o chamado custo de câmbio, sendo que para o setor de exportação, este custo de câmbio teria um bônus acrescido ao seu valor a depender da essencialidade do bem em questão, sendo o café o maior beneficiado por este novo modelo, que também contemplava bens como o algodão e o cacau.

Enquanto o setor importador, além do trigo, teve também o papel de imprensa e alguns bens de capital de fora deste complexo sistema, com objetivo de atender interesses pontuais, sendo que no caso do trigo a ideia era evitar uma possível escassez em decorrência da pressão sobre a Balança de Pagamentos, visto que este era um item básico na dieta da população (Leopoldi, 2002, p. 124). Os demais bens seriam categorizados de acordo com sua essencialidade, que seria definida pelo governo, e seriam taxados através de uma taxa de câmbio depreciada cada vez mais alta quanto menos essencial fosse o bem. Neste caso, bens de consumo não duráveis eram geralmente categorizados como os mais supérfluos enquanto que o maquinário era considerado item essencial.

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

Este sistema vigorou até 1957, quando o aumento da dificuldade de manter o ritmo de crescimento sem que a inflação disparasse ainda mais levou o governo a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que condicionou sua ajuda a uma gradual reforma cambial, com vistas a reduzir a complexidade do mercado de câmbio brasileiro, o que levou a redução das cinco categorias de essencialidade para bens de importação para apenas duas, sendo a primeira conhecida como “Geral” onde se encontrava bens mais essenciais das quatro categorias anteriores, e a segunda batizada de “Especial”, onde se concentravam os itens mais supérfluos de acordo com a classificação anterior. Já em 1959 veio a parte final desta reforma, que consistiu na extinção do custo de câmbio para uma série abrangente de produtos e a criação de um mercado livre de câmbio, sendo que um dos poucos produtos a se manterem nesta classificação foi o café, cujos produtores desfrutaram de ganhos astronômicos no período, sendo que a renda do setor praticamente duplicou com a mudança de Cr\$ 37,00 para Cr\$ 60,00 na cotação do produto, sem que fosse necessário produzir nenhuma saca adicional (Leopoldi, 2002, p. 125).

Tabela 7. Comércio exterior de produtos agropecuários durante entre 1956 e 1960– em US\$ 1.000

Categoria/Ano	Total	Animais vivos	Gêneros alimentícios e bebidas
Exportação			
1956	1.175.591	357	1.175.234
1957	1.043.591	195	1.043.396
1958	945.399	56	945.343
1959	967.342	551	966.791
1960	936.061	125	935.936
1960/1956	-20,1%	-65%	-20,4%
Importação			
1956	194.382	2.448	191.934
1957	193.220	1.955	191.265
1958	163.755	656	163.099
1959	179.731	374	179.357
1960	199.041	757	198.284
1960/1956	2,4%	-69,1%	3,3%

Fonte: IBGE Anuários estatísticos.

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

Com relação aos resultados apresentados pela Tabela 7, vale destacar que além da má influência exercida pelo câmbio, outro aspecto negativo neste período foi a ascensão do café africano, que cresceu cerca de 50% no período e tomou boa parte do mercado mundial do bem, fazendo com que o resultado do período para o Brasil fosse dois terços inferior ao obtido na década anterior (FARO; SILVA, 2002). O declínio do café permitiu que o algodão crescesse e tivesse uma participação mais incisiva na composição da pauta de exportação de produtos agrícolas, sendo que o saldo final desta operação é uma redução de 70 para 50 por cento da representação do café na composição da pauta de exportação, sendo esta diferença absorvida pelo algodão, enquanto o cacau permanece estável (Kingston, 1969, p. 84).

O mau desempenho do setor apresentado nos parágrafos anteriores pode ser sintetizado pelo declínio da participação da agricultura no total das exportações brasileiras, indo de 72,9% em 1956 para 50% em 1960 (Kingston, 1969, p.83). Outra resultante deste processo foi a redução do volume de reservas do país, que foram de US\$ 608 milhões em 1956 para US\$ 345 milhões ao fim do mandato do presidente, o que representa uma queda de aproximadamente 57% no período.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando como critério de avaliação do período os dados quantitativos, os resultados do plano pela ótica do crescimento podem ser considerados satisfatórios, sendo que no período de 1957-61 a taxa média de crescimento do PIB foi de 8,27%, superior tanto a do período anterior, onde o resultado para o quinquênio 1952-56 foi de 6,06%, como do período de 1962-66, onde foi registrada uma taxa média de crescimento da ordem de 3,49%. Com relação ao crescimento da renda *per capita*, o crescimento médio do período de 1957-61 foi de 3,9% contra 2,1% dos outros dois períodos mencionados (FARO; SILVA, 2002).

Quanto às metas relacionadas ao setor de alimentos apresentadas no Quadro 1, observa-se resultados distintos no interior do grupo, sendo que a produção de trigo e o aumento no número de frigoríficos ficaram muito aquém do esperado, enquanto os destaques foram para as metas que envolviam o aumento da frota de tratores em uso e a produção de fertilizantes, sendo que o primeiro teve um resultado de pouco mais de 77 mil tratores adicionados a produção, ultrapassando em 7,2% a meta estipulada, enquanto

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

o segundo teve um resultado ainda mais impressionante, onde a produção ao final do período atingiu 290 mil toneladas, superando em 141% a meta estipulada (FARO; SILVA, 2002).

Quadro 2. Resultados das metas do grupo de alimentos

Meta	Objetivo
Meta 13. Produção agrícola (trigo)	Foi obtida apenas a produção de 370 mil toneladas em 1960, bem inferior aos 1,5 milhões propostos inicialmente.
Meta 14. Armazéns e silos	Capacidade estática adicionada chegou a 569.233 ton. Isto implica no alcance de 76,7% da meta.
Meta 15. Armazéns frigoríficos	Ampliação da capacidade estática em 8.014 ton, representando apenas 17,8% da meta.
Meta 16. Matadouros industriais	Capacidade diária de abate alcançou 2.100 bovinos (59,2% da meta) e 700 suínos (53,8% da meta).
Meta 17. Mecanização da agricultura	O número de tratores em 1960, segundo estimativas, foi de 77.362, superando a meta em 7,2%.
Meta 18. Fertilizantes	Produção de adubos químicos alcançou 290 mil toneladas no período, superando em 141,7% a meta.

Fonte: Faro; Silva, 2002, p. 87.

Já levando em consideração os componentes de avaliação propostos neste trabalho, é possível observar que a agricultura acabou não cumprindo com todas as funções que eram esperadas, visto que apesar do aumento da produção agropecuária no decorrer período, esta não se deu em proporção suficiente para segurar as pressões inflacionárias, especialmente pelo fato de que o processo de urbanização levou a um novo padrão de consumo por parte da massa populacional, principalmente com relação aos alimentos cujo consumo é mais sensível a variações de renda, como no caso da carne e do leite, que foram justamente os que não apresentaram um crescimento tão relevante no período.

X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência Internacional de História Econômica

Estas pressões só não foram mais intensas devido ao baixo nível salarial da população em geral, sendo que nos grandes centros a elevada migração foi responsável por criar um contingente de desempregados, que muitas vezes como única alternativa buscavam empregos no terceiro setor, que apesar de prescindirem de baixa qualificação, também oferece uma remuneração tão baixa quanto. Já com relação aos trabalhadores rurais, a baixa produtividade resultante do ainda arcaico modo de produção, frente a uma demanda cada vez maior, acabou também sendo responsável por segurar os aumentos salariais para os trabalhadores do setor, impedindo um aumento mais elevado por parte do consumo das famílias e dificultando a formação de um mercado consumidor. O fornecimento de recursos para o setor industrial também não pode ser considerado exitoso, visto que na verdade uma das principais marcas deste período por uma disputa intensa por benefícios por parte de ambos os setores, especialmente aqueles oriundos dos ganhos proporcionados pela política cambial.

O último item analisado, a geração de divisas para manutenção das importações, também não teve o sucesso esperado pelo governo. A falta de diversificação da pauta de exportação somada à queda da participação do principal produto, o café, fez com que houvesse na verdade uma redução na quantidade de divisas do período, o que levou ao aumento do endividamento externo do país, que teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional e se sujeitar as imposições feitas pelo mesmo, como por exemplo, a reforma cambial mencionada anteriormente, o que além de representar uma complexidade a mais para a já conturbada política econômica do período ainda significava uma perda de soberania por parte no governo, que tinha como trunfo justamente o fato de ter autonomia para executar tal plano graças à vitória democrática obtida por JK durante as eleições (Leopoldi, 2002).

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M; NICOL, R. Modelos teóricos da relação agricultura/industrialização. In: _____. **Economia Agrícola: O setor primário e a evolução da economia brasileira**. São Paulo: McGraw-Hill Ltda. 1987.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. **IPEA**, Rio de Janeiro, 1999.

**X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência
Internacional de História Econômica**

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5. ed. – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007.

CHACEL, Julian M. Preços e Custos na Agricultura Brasileira . **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 35-67 , jul. 1963. ISSN 1806-9134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1800/2737>>. Acesso em: 23 Fev. 2020.

CHACEL, Julian M. Agricultura e Desenvolvimento: Uma Proposição de Política Econômica . **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 29-41 , abr. 1965. ISSN 1806-9134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1778/2794>>. Acesso em: 24 Fev. 2020.

FARO, Clovis; SILVA, Salomão L. Quadros. A década de 1950 e o Programa de Metas. In Gomes, Angela de Castro. **O Brasil de JK**. 2 ed. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**, 14ª ed. São Paulo, Nacional, 1976.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**, São Paulo: Editora da Unicamp, 1996.

KINGSTON, Lúcia Silva. A Produtividade da Agricultura no Brasil . **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 79-120 , abr. 1969. ISSN 1806-9134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1693/5981>>. Acesso em: 20 Fev. 2020.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: Lafer, B. M. (org). **Planejamento no Brasil**. 3 ed. São Paulo, Perspectiva, 1975.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Crescendo em meio a incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: Gomes, Angela de Castro. **O Brasil de JK**. 2 ed. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002.

MARIM, Walter Chaves. Absorção de mão-de-obra e modernização da agricultura no Brasil. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 16, n. 5, p. 33-47, Oct. 1976 . Disponível

**X Encontro de Pós-Graduação em História Econômica & 8ª Conferência
Internacional de História Econômica**

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901976000500004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Fev. 2020.

MELLOR, John W., **The Economics of Agricultural Development**. Ithaca, Cornell University Press, 1966.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50. **Rev. bras. Hist.**, São Paulo, v.18, n.35, p.329-360,1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Fev. 2020.

NICHOLLS, William H.. A Agricultura e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 169-206, out. 1972. ISSN 1806-9134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/93/2918>>. Acesso em: 23 Fev. 2020.

ZSMRECSÁNYI, Tamás. O desenvolvimento da produção agropecuária. In: Fausto, B (org). **História Geral da Civilização Brasileira**. vol 11, ed. Bertrand Brasil LTDA, Rio de Janeiro, 2007.