

O BRASIL DE JUSCELINO KUBITSCHKEK – 50 ANOS EM 5: O PLANO DE METAS

Josué Santos de Souza¹

Tatiana Prudêncio de Souza²

Professor Gilberto dos Santos Carvalho³

Professor Paulo Roberto de Azevedo Souza⁴

josuesouza@oi.com.br

RESUMO

Após o período pós-guerra em 1945, o Brasil começava a apresentar indicadores econômicos positivos, entretanto atrelados a forte presença do Estado como propulsor desse crescimento. A indústria brasileira se chocava com a dos países desenvolvidos, onde o país ainda se baseava na produção de bens de consumo não-duráveis e dependia da exportação de produtos primários. O capitalismo industrial nos moldes internacionais vem a se consolidar no Brasil no período de 1956 a 1961. Em 31 de janeiro de 1956, Juscelino Kubitschek assume a presidência com o lema de crescer “50 anos em 5” e lança seu “Plano de Metas”, constituído de 30 metas em diversos setores mais a meta síntese que é a construção da nova capital Brasília. As metas vieram principalmente para combater os pontos de estrangulamentos da economia, onde se a demanda aumentasse a oferta não seria capaz de suprir.

PALAVRAS-CHAVES: plano de metas; JK; capitalismo; economia.

1. INTRODUÇÃO

Nas eleições ocorridas em outubro de 1956 vem ao poder o então candidato do PSD, Juscelino Kubitschek que defendia que o Brasil deveria atravessar de um passado voltado a economia agroexportadora para um futuro industrializado, sendo favorável a abertura ao capital estrangeiro e menor participação do Estado na economia.

Este trabalho veio demonstrar de uma forma geral os eventos econômicos ocorridos no Brasil de 1956 a 1961, evidenciando o “Plano de Metas” do então presidente da república. Para que seja possível a interpretação da proposta apresentada, fez-se necessário compendiar alguns pontos importantes do contexto político-econômico que antecedeu JK.

¹ Acadêmico do 4º período do curso de Ciências Contábeis da Faculdade Vértice Trirriense - Univértix.

² Acadêmica do 4º período do curso de Administração da Faculdade Vértice Trirriense - Univértix.

³ Graduado em Economia, Especialista em Gestão Empresarial. Professor da Faculdade Vértice Trirriense - Univértix.

⁴ Graduado em Tecnologia em Processamento de Dados Mestre em Informática. Professor da Faculdade Vértice Trirriense - Univértix.

O governo de forma clara se empenha em sua política de desenvolvimento. Todos os fatos ocorridos nas últimas décadas na economia brasileira, como a crise de 1929, a crise em nosso modelo de exportação voltado a produtos agrícolas e a segunda guerra mundial vieram a contribuir na elaboração do programa de metas. Foram realizados estudos feitos pelo grupo BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) que pretendia combater certos pontos de estrangulamentos que impediavam o progresso da economia.

O plano em questão tratou de um importante programa de industrialização e modernização do pátio industrial do país, em setores específicos, que trouxe um crescimento em ritmo acelerado, às custas do aumento do endividamento público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Indústria brasileira antes de 1956

A quebra da Bolsa de Valores em Nova York em 1929 foi devastadora para o setor agroexportador do Brasil, em especial ao cafeeiro, do qual o país mantinha basicamente a sua estrutura econômica. A situação externa era crítica e as agências internacionais de financiamento exigiam que o Brasil aplicasse mais um ajuste fiscal forte para lhe conceder créditos.

Em 1930 ocorreram alterações na política econômica, onde se afastavam do poder do Estado oligarquias tradicionais, que eram ligadas ao setor agrário, passando a assumir uma identidade mais nacionalista e industrialista. Logo em 1931, o então presidente Getúlio Vargas anuncia a implantação de indústrias de bases, a fim de reduzir a dependência internacional e melhorar o saldo da balança comercial, estimulando a indústria nacional de bens de consumo.

A partir de 1945, período pós-guerra, o Brasil apresentou sinais de recuperação da relação de trocas e relativa tranquilidade quanto as suas reservas internacionais. Mesmo com indicadores positivos, o país tinha o problema da forte participação do Estado economia.

Tinha-se duas questões que se confrontavam, uma de que o Estado deveria ser interventor para guardar os interesses da nação. E outra que dizia que o desenvolvimento econômico dependia da livre ação das forças do mercado, assim tínhamos duas correntes de pensamento, uma do liberalismo econômico e outra do Estado como força capaz de alavancar a economia brasileira.

O capitalismo brasileiro já se chocava com os estreitos limites de uma “industrialização restringida” (MELLO, 1984, p.110). A indústria brasileira produzia apenas bens de consumo não-duráveis e continuava a depender da exportação de produtos primários para a geração de divisas que possibilitavam a importação de bens de capital.

Em meados da década de 50, a economia começava a indicar sinais de crise. A inflação passava dos 25% a.a. e o crescimento do PIB começará a se reduzir progressivamente, chegando apenas a 2,9% a.a., em 1956. Ocorria nesse período também uma crise externa: o Brasil encontrava dificuldades nas relações de troca (cerca de 25% entre 1954 a 1960, contra um aumento de 151% entre 1946 e 1955) (PEREIRA, 1989).

O período de 1956 a 1961 é de expansão da economia brasileira e que marca a consolidação do capitalismo industrial no Brasil, que se dá pelo Estado em conjunto com o capital estrangeiro e nacional, e com operações de financiamentos para propiciar o excedente necessário aos grandes investimentos realizados.

2.2 O plano de metas de JK

Então, em 31 de janeiro de 1956 Juscelino Kubitschek assume a presidência da república e logo apresenta a população seu ambicioso “Plano de Metas”, que consolidou o avanço do capitalismo com o Estado coordenando de forma racional. O programa era composto por 30 metas, distribuídas em setores, mais a construção da nova capital. O programa estava distribuído nos seguintes setores: energia; transporte, indústria de base, alimentação, educação; e a meta síntese, a criação de Brasília.

Logo em sua primeira reunião ministerial, instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento, órgão esse subordinado a presidência da república e constituídos pelos representantes do gabinete civil e militar e os então presidentes do Banco do Brasil e do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), que tinha como objetivo de controlar a economia.

Basicamente as metas eram no setor de infraestrutura e de substituição de importações, para que pudessem combater os pontos de estrangulamentos. O programa se concentrava nos setores considerados primordiais da economia.

Para administrar e para que seu programa obtivesse sucesso, JK optou por um modelo de administração paralela que desse andamento à execução as suas

metas, já que optasse por uma reformulação global de modelo de governo, demandaria muito tempo, devido a alta burocracia e ainda enfrentaria resistências de um Estado ainda cartorial. Para isso, postulou um grupo de pessoas competentes, retirando-as de seus órgãos de origem onde permaneciam inoperantes devido às contingências da ineficiência burocrática tradicional, concedendo-lhes poder de atuação.

(...) A administração paralela compreende um conjunto de instrumentos formado por órgãos já existentes, como o CACEX, a SUMOC, e o BNDES, mais os novos órgãos, com funções de assessoria ou de execução, os Grupos de Trabalho (GT), os Grupos Executivos (GE) e o Conselho de Política Aduaneira (CPA) – todos subordinados diretamente à Presidência da República. (...) (BRUM, 1991, p. 98-91).

3. METODOLOGIA

Para se alcançar a qualidade almejada, houve a necessidade da utilização de uma pesquisa exploratória com fichamentos, uma vez que a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como: livros, artigos científicos, páginas de *web sites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto (FONSECA, 2002).

Segundo Gerhardt e Silveira (2009), este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A importância da pesquisa bibliográfica “é a base para as demais pesquisas e pode-se dizer que é uma constante na vida de quem se propõe a estudar” (FACHIN, 2001, p. 125).

De acordo com Rodrigues (2007) a pesquisa descritiva utiliza técnicas padronizadas de coleta de dados, onde fatos são observados, computados, analisados, divididos em classe e interpretados, sem que haja interferência do pesquisador.

Na pesquisa apresentada, a metodologia empreendida foi de natureza qualitativa e quantitativa com uma abordagem descritiva, onde um tipo de pesquisa não substitui a outra, pelo contrário, elas se complementam.

Os dados foram coletados nas bases SCIELO, Periódicos da CAPES, além de teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos pesquisados de forma geral no Google Acadêmico. A elaboração deste estudo implicou em leitura da

bibliografia básica e análise das informações obtidas que passaram a fazer parte do corpo deste trabalho.

Para o levantamento dos artigos, foram utilizados os Descritores em Ciências Sociais Aplicadas: Juscelino Kubitschek (JK), economia brasileira, Plano de Metas, planejamento econômico e políticas econômicas brasileiras. Os descritores selecionados foram combinados entre si, de acordo com a base de dados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os descritores mais utilizados pelos autores do artigo foram JK e Plano de Metas. Foram adotados, como critério de inclusão, aqueles artigos que apresentavam especificidade com o tema, a problemática do estudo, que contivessem os descritores selecionados. Foram excluídos os artigos que não tinham relação com o objetivo do estudo e aqueles trabalhos que não foram encontrados na íntegra. A elaboração textual foi realizada expondo as ideias centrais dos autores com relação ao tema.

O “Programa de Metas”, nome oficial da política econômica de JK, partia de um combate sobre os pontos de estrangulamento da economia brasileira, em três pontos básicos: infraestrutura, indústria de bens intermediários e indústria de bens de equipamentos. O plano também buscava estimular os pontos de germinação (aqueles que geram demanda derivada para outros setores). Não se preocupava em especial com o setor agropecuário. Como se pode ver na Tabela 1, há uma grande subestimação da importância dos itens Alimentação e Educação em comparação com as metas prioritárias.

Tabela 1: Plano de Metas – Estimativa do investimento total – 1957-61, (US\$ milhões).

Metas	Prod. interna	Importação	Total	%
Energia	1.374,52	862,20	2.236,72	42,39
Transporte	941,41	582,60	1.524,01	28,88
Alimentação	59,84	130,90	190,74	3,61
Ind. básica	433,67	742,00	1.175,66	22,28
Educação	149,99	0,00	149,99	2,84
Total			5.277,13	100

Fonte: LESSA, (1973).

O plano tem suas metas fixadas bem ousadas. No setor energético pretendia-se um crescimento da oferta de energia elétrica em torno de 10% a.a., chegando-se ao final do período com uma capacidade instalada de 5.000.000 de kW. Em relação a Petrobrás buscava-se uma substituição integral da importação de combustíveis líquidos, através de um aumento substancial da produção interna de petróleo. E em relação às metas de transporte não ficam atrás. Pretendendo-se uma modernização geral do sistema ferroviário, ampliação e pavimentação das rodovias, além da melhoria dos portos e com evolução da frota.

Na siderurgia, além da capacidade de produção representada pela CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), abrangendo cerca de 80% do mercado nacional, JK planejava expandi-la de 1.200.000 t (aço bruto em lingotes) para 2.300.000 em 1960 e 3.500.000 em 1965, para que pudesse atender ao aumento de demanda que seria gerado pelo crescimento econômico sem comprometimento do Balanço de Pagamentos. Em relação ao cimento, objetiva-se sair das 2,7 milhões de toneladas já produzidas, cerca de 90% do consumo, para 5 milhões de toneladas, para chegar à total independência de suprimento externo.

O programa não ficava apenas nas metas centrais para esse setor. Beneficiava também os setores de metais não-ferrosos, álcalis, celulose e papel de imprensa, borracha e fertilizantes com metas gerais de “expansão da produção”, como no caso dos metais não-ferrosos ou detalhamentos maiores como no caso dos álcalis, em que se pretendia criar a Companhia Nacional de Álcalis.

Existia no Plano uma política clara de incentivo à indústria de bens de capital. Isso se concretizava de duas formas: Em primeiro momento, pelo estabelecimento de metas de nacionalização da indústria nacional de transporte, em especial a automobilística, estipulada em 90% para 1960, destacando-se aí a produção de

autopeças e de intermediários para a indústria de material de transporte. Esse fato é importante quando se pensa nos efeitos “para trás” dessa indústria e pelo fato de que se estimulava também a produção de caminhões, motores e tratores e não apenas a produção de carros de passeio. Também pode ser incluído a meta de ampliação da indústria naval, com a construção de dois estaleiros de grande porte e a modernização de outras 14 unidades já existentes, construção de diques secos e etc.

Há de se mensurar a meta “política” da construção de Brasília, que foi uma megaoperação visando dotar o capitalismo brasileiro de um maior espaço de articulação e expansão. Para JK a nova capital era vista como “(...) a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente integrado” (LAFER 2002, P. 147). No mais, as obras da nova capital aqueceram de forma imediata a economia brasileira, devido aos resultados dos grandes investimentos para sua construção.

As metas alcançaram seu sucesso. Colocando a indústria automobilística como o setor que desponta para ser “centro motor” do novo padrão de acumulação, ainda que o maior desempenho, nesse período, fique por conta do setor de bens intermediários, alavancado pelo Estado. A indústria automobilística, como mostra a Tabela 1B, recebeu a maior parte dos recursos estrangeiros investidos no Brasil no período, tendo chegado rapidamente a um estágio de nacionalização de 50%.

Tabela 1B: Recursos externos para indústrias básicas – 1955/59, (em% do total).

	Investimento	Financiamento	Total
Automobilística	74,4	60,5	63,3
Siderurgia	2,1	28,5	23,2
Cimento	0,8	1,7	1,5
Navegação	5,1	0,6	1,5
Papel	4,7	2,9	3,3
Mecânica e equipamento	5,1	0,4	1,6
Elétrico	—	—	—

Fonte: SUMOC, Relatório (1959).

O Plano de Metas de JK foi uma iniciativa essencial do Estado brasileiro em consolidar o capital industrial como seu eixo principal. Se a opção do governo de Juscelino fosse em adotar um plano de estabilização monetária, como o fez Eugenio

Gudin no governo Café Filho, o Brasil não teria deixado para trás a fase de “industrialização restringida”, como ocorreu em diversos outros países da América Latina.

O Estado, seja por meio de políticas específicas, ou por meio da produção de bens e serviços e, finalmente, através de uma primeira experiência bem-sucedida de planejamento econômico no Brasil foi extremamente eficaz. A compreensão desse fato e sua inserção em uma análise concreta da economia brasileira como uma economia capitalista é a única forma de se romper com o dualismo das análises do “processo de substituição de importações”, incapaz de dar conta das contradições e do significado desse importante período histórico. Se na década de 30 foi necessário a forte intervenção do Estado para realizar a mudança de uma economia agroexportadora para outra de características industriais, possibilitando a mudança de “centro dinâmico” da economia (RABELO, 1990, p. 58), agora se trata de dar um salto de “50 anos em 5” para um capitalismo industrial mais robusto, mas não isento de contradições e problemas.

Existiram muitos pontos positivos. A economia cresceu no período à taxa média de 8% (PIB), conforme tabela 2.

Tabela 2: Evolução da economia Brasileira.

Ano	PIB	Produção industrial
1955	8,8	11,1
1956	2,9	5,5
1957	7,7	5,4
1958	10,8	16,8
1959	9,8	12,9
1960	9,4	10,6
1961	8,6	11,1

Fonte: Abreu (1990) - Anexo Estatístico.

Entretanto, deve-se ressaltar que no lançamento do plano, o governo não apresentou, de forma detalhada como se daria o financiamento do programa, optando em “procurar sua solução ao longo da execução do programa” (LESSA. 1982, p.33).

Na prática, destaca Giambiagi *et al* (2011, p37):

As fontes de recursos em moeda nacional distribuíam-se entre o orçamento da União (cerca de 40%) e Estados (10%), bem como recursos das empresas privadas e estatais (35%), ficando as entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil etc.) com os restantes 15%. Já a origem dos recursos externos desdobrava-se entre financiamentos de entidades de crédito internacional (*Eximbank* norte-americano e Banco Mundial), financiamento de entidades oficiais estrangeiras, investimentos diretos trazidos em importações sem cobertura cambial (através das facilidades permitidas pela Instrução no 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito — SUMOC) e *suppliers' credits*.

Como se observa, a divisão do ônus:

(...) colocava o peso maior do esforço de investimento sobre o setor público, o que, na ausência de uma reforma tributária que gerasse um significativo incremento das receitas da União, certamente provocaria um déficit público incompatível com a contenção da inflação no patamar previsto (VILLELA, 2005, p. 57).

A inflação foi a principal forma de financiamento do “Plano de Metas”, onde a expansão monetária era quem financiava a maioria de todo esse gasto da máquina pública e permitia os investimentos privados. Logo tratava-se de um mecanismo de retirada forçada de poupança da sociedade como um todo, via geração de inflação, e sua transferência aos entes públicos e privados que eram responsáveis pela realização das inversões previstas no Programa.

Para diminuir esse déficit, seria interrompido a expansão desejada por Juscelino e ainda seria necessário ao governo uma dentre três alternativas (ou uma combinação delas): elevação da tributação, colocação de títulos da dívida ou contenção dos gastos.

A alta inflacionária, de acordo com o professor Palazzo, se deu por dois fatores: (a) a emissão destinada a cobrir os investimentos governamentais; (b) a falta de contrapartida fiscal, unida ao fato de que nenhum esquema especial de sustentação financeira do Plano havia sido formulado.

Para contrabalançar os efeitos da inflação que se implantava, o Governo Kubitschek lançou uma programação especial, conhecida como Programa de Estabilização Monetária, que deveria cobrir o período 1958-1959, mas este se mostrou insuficiente em função da estratégia traçada: a elevação espetacular dos meios de pagamentos e os pesados déficits orçamentários. O Programa de Estabilização tentou a redução das despesas públicas e o aumento da receita, bem como certa limitação ao crescimento do PIB. Não alcançou, no entanto, o seu objetivo e o governo preferiu o caminho da política desenvolvimentista, mesmo em prejuízo das boas relações com entidades financeiras internacionais, em especial com o FMI, que pretendia

uma disciplina dos investimentos internos nos programas, como condição para recomendar financiamentos do exterior (PALAZZO, 1991: p. 98 e 99).

Diante do exposto no artigo se tem como pontos negativos a forte presença do capital externo na economia, um aumento na concentração e a forte presença da inflação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de Juscelino Kubitschek, era de cunho econômico-desenvolvimentista, demonstrou pontos positivos, entretanto outros negativos para o país. Com o surgimento de um novo modelo de mercado houve um efetivo crescimento econômico como se pode corroborar através da tabela 2, apresentada no presente artigo com um crescimento efetivo do PIB e da produção industrial.

Entretanto, o Brasil acabou ficando mais dependente do capital externo. Outros setores da economia foram deixados de lado devido ao foco do investimento voltado a setores específicos do “Plano de Metas”, isso tudo sem contar com o grande problema do aumento da taxa inflacionária que foi a grande financiadora do todo o gasto público ocorrido no período.

Assim sendo, como o artigo foi realizado de uma forma mais generalista, para que se pudesse compreender de forma mais genérica o que ocorreu no período JK no seu “Programa de Metas”, sugere-se como trabalhos futuros um estudo mais detalhado em cada uma de suas metas, trazendo os pontos positivos e negativos, assim comparando com os resultados iniciais apresentados nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso em anos de política econômica republicana**, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 11.ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

COHEN, Marlene. Juscelino Kubitschek: **O presidente bossa-nova**. São Paulo: Editora Globo, 2005.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FARO, Clovis de; SILVA, Salomão Quadros da. A década de 50 e o Programa de Metas. In: Gomes, Ângela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 1991.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, T. E. e SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro, 2011.

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

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. Campinas: Unicamp, 1978.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1986.

PALAZZO, José Truda. **O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro**. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

RABELO, Ricardo Fonseca. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. In: E & G ECONOMIA E GESTÃO, 2003, Belo Horizonte/MG. **Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil [...]**. [S. l.: s. n.], 2003.

RABELO, Ricardo Fonseca. **A ascensão do capital industrial no Brasil: o papel do Estado**. Cadernos de Economia, Belo Horizonte, n. 3, p. 58, outubro/1990, PUC Minas.

RODRIGUES, W. **Metodologia científica**. Rio de Janeiro: FAETEC/IST, 2007.

ROSE JOAQUIM, FRANCIELLEN. **Plano de Metas e as consequências na industrialização brasileira**. 2008. Monografia (Curso de Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2008.

VIANNA, Sérgio B. de. **Política econômica no 2º Governo Vargas (1951-54)**. Brasília: BNDES, 1987.

VILLELA, André. **Dos Anos Dourados de JK à Crise não Resolvida (1956-1963)**. In: GIAMBIAGI, Fábio. VILLELA, André. CASTRO, Lavínia Barros [et. al]. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.