

UNIDADE 3

O desenvolvimentismo

Laurindo Mékie Pereira

3.1 Introdução

Conforme estratégia adotada desde o início do caderno, prosseguimos analisando grandes temáticas. Nesta unidade, vamos estudar o desenvolvimentismo.

Sinteticamente, pode-se definir o “desenvolvimentismo” como uma compreensão de que o desenvolvimento não é espontâneo, mas precisa ser procurado, estimulado. Nesses termos, ele seria uma política de desenvolvimento.

Compreende-se genericamente que o desenvolvimentismo prevaleceu no Brasil por cerca de 50 anos, entre 1930 e 1980. Nessa visão, o início dos anos Vargas são tomados como marcos de uma revisão da estratégia brasileira para o desenvolvimento e a crise do regime civil-militar na passagem dos anos 1970-1980 que assinalaria o seu esgotamento.

Embora atravessasse todo esse período, o momento áureo do desenvolvimentismo foi a década de 1950, mais especialmente durante o governo JK, razão pela qual vamos conceder a esse tempo uma maior atenção nessa unidade. Primeiro vamos compreender o ambiente intelectual em que o desenvolvimentismo se difundiu e depois vamos discutir uma situação histórica específica de experimentação prática da doutrina ideológica.

3.2 As fontes téóricas

De forma geral, o pensamento desenvolvimentista era compartilhado por variados setores da sociedade brasileira, gente de esquerda e direita, trabalhadores e empresários, reformistas e revolucionários. Embora houvesse diferenças, como veremos adiante, o desenvolvimentismo atravessava divisões políticas e econômicas, aparecendo como bandeira comum a nacionalistas, comunistas, parte dos ruralistas e industrialistas.

O núcleo dessa ideologia era integrado por quatro pontos fundamentais:

- a)** a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b)** não há meios de se alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado o planeje;
- c)** o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão;
- d)** o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 7).

Mas o desenvolvimentismo não foi simplesmente uma criação brasileira. Ele é produto de um tempo histórico específico em que o desenvolvimento era o tema internacional. A experiência traumática da crise de 1929 calou fundo em corações e mentes de economista e governantes pelas décadas seguintes. O capitalismo seria então reformado. E isso foi feito deliberadamente. Como nos ensina E. Hobsbawm: “É um engano supor que as pessoas jamais aprendem com a história” (HOBBSAWM, 1995, p. 266). Quem viveu o período entre-guerras e a Grande Depressão não passou imune por eles.

E se a memória econômica da década de 1930 não fosse o bastante para aguçá-lo seu apetite por reformar o capitalismo, os riscos políticos fatais de não fazê-los eram patentes para todos os que acabavam de combater a Alemanha de Hitler, filha da Grande Depressão, e enfrentavam a perspectiva do comunismo e do poder soviético avançando, para oeste, sobre as ruínas de economias capitalistas que não funcionavam (HOBBSAWM, 1995, p. 266).

Nessas circunstâncias, o crescimento, materializado pela industrialização e inovações tecnológicas crescentes e pela produção e consumo em massa (Fordismo), ocorreu sob a direta intervenção do Estado. Foi o tempo áureo do planejamento. A crescente intervenção do Estado na economia e a expansão dos direitos sociais se tornariam cada vez mais expressivas. Esses aspectos, combinados a um vertiginoso crescimento econômico entre o final da Segunda Guerra e a década de 1970, configurariam a Era de Ouro do capitalismo (HOBBSAWM, 1995).

No campo intelectual e institucional, os anos pós-Segunda Guerra foram também um “tempo de reformas”. A Era de Ouro, apesar de não se restringir à Europa e América do Norte, como salienta Eric Hobsbawm, não era dourada para grande parte do planeta. Assim, a temática do desenvolvimento do terceiro mundo ganhou enorme visibilidade no debate internacional, mobilizando intelectuais e instituições como a ONU e o Governo dos EUA. Entre os elementos principais do debate político-econômico estavam a necessidade do planejamento estatal, a necessidade de reformas no interior dos países subdesenvolvidos e a importância da industrialização. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), instituição criada pela ONU em 1948, foi a representante máxima desse movimento no subcontinente latino-americano.

Para a CEPAL, o desenvolvimento da América Latina se divide em duas fases: a de “desenvolvimento para fora” e de “desenvolvimento para dentro”. A primeira ocorreu entre a independência dos países latino-americanos e a depressão de 1929. Nesse período a economia latino-americana se caracterizava pela grande dependência em relação ao comércio exterior. Eram as exportações o elemento dinâmico da economia. Assim, o progresso técnico se restringia às atividades exportadoras, não permitindo a homogeneização da estrutura produtiva. A segunda fase se caracterizaria pela industrialização por substituição das importações, estratégia iniciada quando da depressão de 1929.

Apesar de ver com bons olhos a segunda fase, a CEPAL entendia que esse desenvolvimento fora problemático, em grande medida porque não fora planejado. Logo, sinteticamente, a entidade elegia a industrialização como a via máxima para o desenvolvimento. Para empreendê-la era necessário planejamento e a indispensável coordenação e investimento estatal. Progressivamente, à medida que a industrialização avançava na região e os problemas sociais se avolumavam, a entidade adotava um tom mais crítico e incorporava as reformas distributivistas como prioridades para o desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000).

Além dessa fermentação teórica, os anos 1950 testemunharam uma significativa mudança na economia internacional: progressivamente, capitais excedentes da Europa e Estados Unidos se dirigiam para países da África, Ásia e América Latina explorando as novas oportunidades de investimento e aumento da sua taxa de lucro.

O desenvolvimentismo brasileiro bebia, portanto, nessas fontes internacionais. Sem desconsiderar a importância das iniciativas dos agentes individuais e coletivos na história, pode-se dizer que o governo JK foi um produto desse tempo histórico.

3.3 A experimentação: o governo JK

A agitação intelectual era parte de um tempo especial, no qual a esperança e a fé na ação pareciam contaminar corações e mentes. Cada tempo histórico tem suas marcas próprias. Analisando aquela época, a historiadora Lucília A. N. Delgado assim sintetiza o que era o Brasil de meados do século XX:

A história brasileira a partir dos anos 40 e, mais especificamente, dos anos 50 tem, entre outras, uma marca muito especial, a da crença na transformação do presente com o objetivo de construção de um futuro alternativo ao próprio presente. Nesse sentido, as ações humanas projetavam-se, deliberadamente, para a construção do amanhã. Havia um sentido de esperança, caracterizado pela marcante consciência da capacidade de intervenção humana sobre a dinâmica da História, buscando-se implementar um projeto de nação comprometido principalmente com o desenvolvimento social (DELGADO, 2001, p. 171).

Já na campanha eleitoral JK inovou ao usar a “linguagem do desenvolvimento”, apresentando estatísticas, apontando metas a serem alcançadas e prazos a serem cumpridos (MOREIRA, 2003).

Como presidente, o seu Plano de Metas também entrou para a história. Era um programa de governo que compreendia 30 metas, nos setores de energia (elétrica, nuclear, carvão mineral, petróleo), transportes (ferrovias, rodovias, portos e dragagem, marinha mercante, transportes aeroviários), produção agrícola (trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros, mecanização e fertilizantes), indústria siderúrgica, alumínio, metais não ferrosos, cimento, celulose e papel, borracha, indústria automobilística, construção naval, indústria mecânica e material elétrico pesado e educação. Todas as metas se uniam em torno da busca de um processo acelerado de desenvolvimento econômico, mesmo a da educação, incluindo escolas industriais e agrícolas e a ênfase no reequipamento das escolas de engenharia.

A construção de Brasília foi o que JK denominava meta-síntese. Mais do que uma nova capital, o presidente desejava delimitar um tempo na história e utilizar a construção de Brasília como a marca de um novo país. No dia 20 de abril de 1960 ele discursou para os operários na Praça dos Três Poderes:

Meus amigos e companheiros de lutas, soldados da epopéia da construção de Brasília, recebo, profundamente emocionado, a chave simbólica da cidade filha do nosso esforço, da nossa crença, de nosso amor a este País. Sou apenas o guardião desta chave. Ela é tão minha quanto vossa, quanto de todos os brasileiros. Falei em epopéia, e retomo a palavra para vos dizer que ela marcará, sem dúvida, uma época, isto é, “o lugar do céu que um astro atinge seu apogeu”. Chegamos hoje, realmente, ao ponto alto da nossa obra. Criando-a, oferecemos ao mundo uma prova do muito que somos capazes de realizar e a nós próprios nos damos uma extraordinária demonstração de energia, e mais conscientes nos tornamos das nossas possibilidades de ação (JUSCELINO KUBITSCHEK, 1960).



Além de habilidoso politicamente e carismático, JK era apoiado por grande parte da imprensa. Tudo isso deve ter contribuído para os seus índices de popularidade. Não por acaso, os anos JK ficaram conhecidos como os anos dourados (BENEVIDES, 2002). Para isso, o estilo pessoal e o carisma do presidente tiveram também sua parcela de contribuição. Como destaca Benevides:

▲
Figura 5: Trabalhadores na construção de Brasília

Fonte: Disponível em:
http://www.vilaplanoalto.com/?page_id=25
Acesso: 8 ago. 2011

Se é verdade que não se avalizam análises históricas em termos meramente personalizantes, é igualmente verdade que é exatamente nestas conjunturas e encruzilhadas que o homem faz a História. No caso específico de Juscelino, ele disporia daquilo que o cientista David Easton denomina “talento das autoridades”, ou seja, sensibilidade para captar o estilo de política possível no momento de demandas conflitantes. (...) o talento de JK consistia na provocação contagiante de um “estado de espírito” de esperança e otimismo (BENEVIDES, 2002, p.27).

O entusiasmo era tão expressivo que a autora chega a dizer que a esperança funcionava como “um fator do desenvolvimento” (BENEVIDES, 2002). Essa euforia, no entanto, tinha bases bem concretas para os diversos grupos sociais.

O empresariado urbano se beneficiou com os investimentos externos e estatais porque ambos propiciaram novas oportunidades de negócios ao aquecer a economia nacional, embora a um preço alto, como veremos mais adiante. Conforme explica Mendonça, os três tipos de capitais – estatal, externo e privado nacional –, em vez de se operem, articularam-se, complementando-se. Os investimentos públicos eram canalizados em infraestrutura e indústria de base, o capital exógeno se concentrou no departamento de bens duráveis e empresário nacional predominava no setor de bens não duráveis (MENDONÇA, 1988).

Também no setor rural, o governo JK logrou amplo apoio. Embora seja parte do senso comum associar o “presidente bossa nova” ao meio urbano-industrial, sua gestão foi compatível e mesmo favorável aos interesses dos grandes proprietários rurais. Em primeiro lugar, assim como seus antecessores, JK não deixou que a CLT ultrapassasse a porteira das fazendas e evitou ao máximo o enfrentamento da polemica da reforma agrária.

Além de não contrariar o poder rural, a gesta juscelinista também agiu de forma proativa em favor da ordem que imperava no campo. Os investimentos na construção de rodovias facilitaram o escoamento da produção rural para o mercado interno e a construção da nova capital ampliou muito a fronteira agrícola, valorizando as novas terras e as incorporando à dinâmica econômica do país, sem alterar a estrutura agrária concentrada prevalecente (MOREIRA, 2003).

Para as classes médias urbanas, a satisfação derivava basicamente das novas oportunidades de empregos e de consumo proporcionadas pela modernização econômica (BENEVIDES, 2002; MENDONÇA, 1988).

Em virtude do pragmatismo característico dos empresários e proprietários rurais, parece suficiente apontar as razões materiais do seu apoio ou consentimento como o governo desenvolvimentista.

No entanto, quando o objeto é a relação entre trabalhadores e governo, a discussão é mais controvertida. Assim como os setores médios, os trabalhadores também se beneficiaram com as opções de emprego e consumo e isso indicaria o caminho para se compreender a aprovação popular do presidente Juscelino.

Contudo, além desses benefícios materiais, aventam-se outras possibilidades explicativas. Como visto na unidade anterior, para os intérpretes do populismo, ocorreu uma manipulação, um uso bem-sucedido de uma poderosa máquina de propaganda ideológica. Entre os argumentos ideológicos, destaca-se o nacionalismo que, em nome do “desenvolvimento da nação” procurava obscurecer as diferenças e conflitos de classe (MENDONÇA, 1988; WEAFFORT, 1989).



Figura 6: Revista ►
Manchete atua para
divulgar a imagem de
JK

Fonte: Disponível em:
portalsaofrancisco.com.br.
Acesso: 26 jul. 2011

A outra visão, também discutida na unidade anterior, argumenta que os trabalhadores, em vez de enganados/manipulados, aderiram, conscientemente, a um projeto de cunho nacionalista-trabalhista-reformista. As raízes desse projeto estariam na Era Vargas e seu ponto máximo na luta pelas reformas de base no governo João Goulart. Colocado no meio desse período, o governo JK era visto como simpatia, aspecto facilitado pela oposição radical da União Democrática Nacional (UDN), que se identificava abertamente como anti-getulista e anti-trabalhista (FERREIRA, 2001; DELGADO, 2001).

Do ponto de vista quantitativo, o plano de metas foi bem-sucedido. A efetivação dos investimentos planejados para os setores de energia elétrica, Marinha mercante, Álcalis, alumínio cimento, construção naval foram superiores a 80%, tendo alguns atingido 100%. Em outros casos, os resultados foram superiores às metas previstas, como foi nos setores de indústria mecânica e material elétrico pesado, automobilístico, mecanização da agricultura, fertilizantes, siderurgia, metais não-ferrosos,

construção e pavimentação de rodovias foram superados (FARO, SILVA, 2002).

O PIB brasileiro alcançou uma média de 8,1% de crescimento anual no quinquênio de JK (FARO, SILVA, 2002). O setor industrial efetivamente se expandiu e se modernizou no período.

O governo JK foi bem-sucedido ao atingir três dos seus propósitos iniciais: promover a integração nacional, especialmente através das rodovias, promover o crescimento econômico e governar dentro dos marcos da democracia (MOREIRA, 2003).

É possível que essa combinação rara de crescimento com democracia seja uma das razões da imagem positiva dos anos JK até os dias de hoje. Constantemente, lideranças políticas, candidatos a presidente, via de regra, procuram se comparar a Juscelino Kubistchek. Pode-se dizer que JK saiu vitorioso na memória.

No entanto, é parte da tarefa dos historiadores questionarem e desconfiarem das memórias consolidadas e unificadoras. Há mais coisas naquela Era de Ouro do que parece mostrar uma primeira e rápida observação.

3.4 Um legado controverso

Sob a imagem “guarda-chuva” de um tempo de prosperidade, abrigavam-se diversos conflitos sociais. A industrialização não trouxe o céu à terra como faziam crer certos excessos do discurso desenvolvimentista. A entrada maciça de capitais externos tornou a economia brasileira muito mais dependente e sensível aos humores e interesses do capital internacional. Os investimentos sociais e a expansão da cidadania foram muito aquém em relação aos altos índices do PIB e os recordes de investimentos.

Além da dependência externa, e associada a ela, a economia brasileira passou a ser condicionada por poderosos interesses organizados em monopólios, monopsômios, oligopólios e oligopsômios que aniquilam pequenos e médios produtores e empresários, tornam os consumidores seus reféns e influenciam diretamente na elaboração e implemen-

tação de qualquer política econômica e de desenvolvimento em todas as esferas do Estado.

A propaganda e o projeto social e econômico de JK não eram unânimes. Simultâneo ao movimento nacional-desenvolvimentista que apoiava e era estimulado pelo próprio Estado, existia a vertente do “nacionalismo econômico” (MOREIRA, 2003). Essa vertente era crítica à abertura indiscriminada feita pelo governo ao capital externo. Para os nacionalistas econômicos, os capitais externos deveriam ser preferencialmente na forma de empréstimos de governo a governo. Quando se tratasse de capitais privados, sua inserção no país deveria ser disciplinada pelo Estado brasileiro, considerando os interesses do país. Além disso, eles defendiam um modelo de desenvolvimento combinado com diversas reformas sociais, especialmente a agrária (MOREIRA, 2003).

GLOSSÁRIO

Monopólio: controle do mercado de um ou mais produtos por um só fornecedor.

Monopsômio: controle do mercado de um ou mais produtos por um comprador.

Oligopólio: controle do mercado de um ou mais produtos por um pequeno grupo de fornecedores.

Oligopsômio: controle do mercado de um ou mais produtos por um pequeno grupo de compradores.

Figura 7: Greve da UNE ►
contra o aumento das
tarifas de bonde. Rio de
Janeiro, maio de 1956

Fonte: Disponível em:
<http://www.projetomemoria.art.br/JK/indice/indice02.html>
Acesso: 26 jul. 2011



Um número expressivo de greves e manifestações diversas dos trabalhadores também fizeram parte do cenário das cidades brasileiras, invalidando as imagens de um tempo de paz e harmonia social (CARDOSO, 1998). No campo, as reivindicações dos trabalhadores, a exemplo das Ligas Camponesas, evidenciavam as flagrantes desigualdades do acesso e uso da propriedade rural.

JK adiou e evitou os temas polêmicos, especialmente quando teria que contrariar os grandes donos do capital, seja ele rural, seja urbano, seja nacional, seja externo.

Os direitos sociais ficaram praticamente congelados no período, acentuando a tradição brasileira que já se desenhara nas décadas anteriores de divorciar as conquistas sociais do exercício das liberdades políticas.

Os sucessores de JK herdaram ainda outros problemas como o crescimento da dívida e da inflação. Um frase de Amir Labaki sintetiza bem situação: “a batata quente que JK passara a JG chegaria pelando ainda mais às mãos de JG. No governo deste ficaria estorricada” (FERREIRA, 2003, p. 350).

Referências

BENEVIDES, Maria Victória. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). **O Brasil de JK**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2 vol., 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

CARDOSO, Heloísa Helena Pacheco. **Conciliação, Reforma e Resistência: governo, empresários e trabalhadores em Minas Gerais nos anos 50**. Tese (Doutorado em História), São Paulo: USP-FFLCH, 1998.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945-1964). *In*: FERREIRA, Jorge (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FARO, Clovis de; SILVA, Salomão Quadros. A década de 1950 e o programa de metas. *In*: GOMES, Ângela de Castro (org.). **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

FERREIRA, Jorge (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FERREIRA, Jorge. O governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964. *In*: DELGADO, Lucília A. Neves; FERREIRA, Jorge (org.). **O Brasil Republicano**: o tempo da experiência democrática. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, vol. 3.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: O breve século XXI – 1914-1991. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, Juscelino. Discurso na Praça dos Três Poderes em 20 abr. 1960. Disponível em: <http://www.coloniamantina.org.br/memorialjk/discurso3.htm>. Acesso: 28 jun. 2011)

MENDONÇA, Sônia Regina de. **Estado e economia no Brasil**: opções de desenvolvimento. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O Brasil Republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 3.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.