

# Discussão a respeito das condições para a execução do programa de metas de Juscelino Kubitschek

Victor Augusto Ferraz Young<sup>1</sup>

## Resumo

*O objetivo deste artigo é o de apresentar e discutir os principais elementos que permitiram a elaboração e a execução do Programa de Metas implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Consideramos, entre tais elementos, a preexistência de instituições burocráticas, mecanismos de financiamento, estudos técnicos, corpo administrativo capacitado e de grupos sociais a favor de um programa econômico desenvolvimentista de corte nacional. O conjunto de elementos seria, em grande medida, um legado deixado pelos governos de Getúlio Vargas entre 1930 e 1945 e entre 1951 e 1954. Analisaremos, dessa maneira, numa primeira parte, o que teria sido instituído durante os governos varguistas, para, numa segunda parte, verificarmos que relações existiriam entre os projetos e iniciativas de Vargas com o projeto econômico do governo JK. Reservaremos um terceiro e último espaço para nossas considerações finais.*

**Palavras-chave:** Juscelino Kubitschek; Getúlio Vargas; Programa de Metas; Plano de Metas; Planejamento econômico.

## Abstract

*The purpose of this article is to present and discuss the main elements that allowed the elaboration and execution of the Programa de Metas implemented during the government of Juscelino Kubitschek (1956-1961). We consider, among these elements, the pre-existence of bureaucratic institutions, financing mechanisms, technical studies, trained administrative staff and social groups in favor of a national developmental economic program. The set of elements would be, to a large extent, a legacy left by the governments of Getúlio Vargas between 1930 and 1945 and between 1951 and 1954. We will analyze, in this way, in a first part, what would have been instituted during the Vargas governments, for, in a second part, we verify relations between Vargas' projects and initiatives and the JK's economic project. We will reserve a third and final space for our final considerations.*

**Keywords:** Juscelino Kubitschek; Getúlio Vargas; Programa de Metas; Plano de Metas; Economic planification.

**Códigos JEL:** N16, O21, O25.

## Introdução

O objetivo deste artigo é o de apresentar e discutir os principais elementos que permitiram a elaboração e execução do Programa de Metas implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este projeto de desenvolvimento econômico nacional tinha por finalidade responder aos desequilíbrios entre a oferta e a demanda produtiva que se apresentaram com a intensificação da industrialização por substituição de importações no Brasil<sup>2</sup>. A indústria substitutiva de produtos importados já existia mesmo antes do início do século XX, porém sua expansão seria definitivamente impulsionada somente após a crise da economia agroexportadora nos anos 30 e pelo subsequente advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Dado o atraso com que a industrialização veio a firmar-se no Brasil em relação a outras potências mais avançadas, a participação do Estado foi fundamental para o encaminhamento do processo por meio de

---

(1) Doutor e Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp. Professor na Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC).

(2) Para uma compreensão adequada do processo de substituição de importações no Brasil e de seus limites estruturais, ver Tavares (c1972).

investimentos em infraestrutura, em energia e na complementação de setores industriais como o de bens de capital<sup>3</sup>. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada nos anos 1940, foi um dos primeiros projetos industriais de grande porte e, talvez, o mais emblemático para o período no que se refere a este tipo de intervenção governamental. Tais investimentos, que demandavam aportes financeiros consideráveis, de larga maturação e, muitas vezes, de baixa rentabilidade, exigiam técnica avançada, centralização e concentração de capitais praticamente inexistentes dentro da iniciativa privada nacional. A ação do Estado manifestava-se, portanto, no sentido de diminuir a dependência brasileira em relação a produtos, serviços e capitais estrangeiros, pois, sem esta intervenção não haveria como manter a expansão econômica sobre bases industriais em um ambiente interno e externo em que o capital necessário era ou insuficiente, ou inacessível<sup>4</sup>.

Isto posto, temos que o Programa de Metas foi uma iniciativa estatal que muito contribuiu para o avanço da estrutura produtiva brasileira. Tendo em conta que este plano de ações demandou uma elaboração complexa e detalhada de medidas a serem tomadas pelo governo e a institucionalização de um determinado conjunto de mecanismos de financiamento e de ordenamento burocrático, vemos a necessidade de qualificá-lo não como um programa isolado, emanado diretamente do icônico governo de Juscelino Kubitschek, mas, em grande medida, como a herança, muitas vezes eclipsada pela gestão JK, do imediatamente anterior projeto varguista de desenvolvimento econômico nacional.

Nosso caminho, portanto, será o de, na primeira parte do texto, realizar uma análise das tentativas e experiências de planejamento econômico durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), assumindo como premissa o fato de que esta gestão teria realizado esforços no sentido de concretizar um programa de industrialização nacional que levasse o país a um novo patamar de desenvolvimento econômico. Tal plano, que já vinha sendo gestado desde o Estado Novo, não pode ser realizado no início dos anos 1950 em função de inúmeros entraves políticos e econômicos que se impuseram ao governo naquele momento<sup>5</sup>. Buscaremos, portanto, discutir as iniciativas e projetos da segunda gestão Vargas, relacionando alguns de seus antecedentes, para, na segunda parte deste artigo, debater o programa do governo Kubitschek. Tal enfoque está assim definido já que entendemos que ambas propostas emanaram, em grande medida, das mesmas origens burocráticas técnicas e econômicas.

Entendemos, contudo, que seria somente na gestão de JK que se conformariam as condições para a implementação de um programa industrializante liderado pelo Estado. Nossa afirmação, portanto, é a de que as iniciativas do Segundo Governo Vargas foram, em grande medida, elementos fundamentais para a elaboração e a execução do Programa de Metas. A conjuntura sociopolítica e econômica mais estável que os conturbados anos que precederam o suicídio de Vargas, a nosso ver, também teve um papel decisivo<sup>6</sup>. Nossa argumentação, dividida em duas partes, conforme buscamos

---

(3) No que se refere ao atraso da inserção industrial brasileira frente a fase avançada do capitalismo monopolista, ver Oliveira (2003). Também, nesse sentido, ver Serra (1982).

(4) A dinâmica do tipo específico de desenvolvimento industrial restringido brasileiro, em meio a tais estrangulamentos internos e externos parte dos conceitos definidos por Tavares (1985) e Mello (1975). Sobre a escassez de divisas após a Segunda Guerra Mundial, ver Vianna e Villela (2011, p. 2-7).

(5) Para o extenso debate referente a crise política e econômica do Segundo Governo Vargas, que terminaria com o suicídio do presidente, ver Malan et al. (1980), Skidmore (2010), Bastos (2012), Ferreira (2003), Draibe (2010), Fausto (2008), entre outros.

(6) O suicídio de Vargas teria reequilibrado a correlação de forças políticas, mantendo uma tênue ordem democrática institucional na qual foi eleito Juscelino Kubitschek em 1955 (Ferreira, op. cit., p. 345-352).

expor acima, tem nas considerações finais o terceiro e último trecho do texto. A revisão que buscamos realizar neste trabalho apresenta, dessa forma, – com as devidas qualificações – uma discussão sobre os elementos que originaram o mais bem elaborado e profundo plano de desenvolvimento econômico realizado até então no Brasil: o Programa de Metas do Governo Juscelino Kubitschek.

### **A abordagem industrializante de Getúlio Vargas**

Foi propriamente nos anos 1930 que uma inflexão histórica mais importante no Brasil ocorreu no que se refere ao incremento da industrialização nacional e ao papel do Estado nesse processo. A crise de 1929 nos Estados Unidos, que ocasionou a Grande Depressão nos anos subsequentes e, no Brasil, provocou o colapso nos preços e nas exportações do café – então a principal fonte da renda nacional - e acabou por conduzir o país a mudanças políticas e econômicas que levariam, entre outras coisas, ao advento do Estado Novo (1937-1946). É a partir deste governo que o Estado passa a caminhar progressivamente para uma maior intervenção no domínio econômico no sentido de incentivar a industrialização nacional<sup>7</sup>. Neste primeiro trecho do artigo, discutiremos o período que abarca os governos de Getúlio Vargas no que se refere a questão da industrialização.

Conforme a explicação clássica de Celso Furtado (1977, p. 195-203), depois do movimento político da Revolução de 1930, o novo governo adotou medidas econômicas anticíclicas no sentido de recuperar a atividade produtiva. Entre estas iniciavas, consideramos como as mais relevantes as que se referem a defesa dos preços e da renda no setor cafeeiro com a compra e destruição do produto; a centralização e controle do câmbio e a desvinculação deste em relação ao padrão ouro, com consequente desvalorização da moeda; a elevação dos gastos públicos; e o afrouxamento da política monetária. Houve, dessa maneira, conforme a própria conceituação de Furtado, um deslocamento do centro dinâmico da economia do setor agrário exportador para o setor urbano industrial<sup>8</sup>.

Ao discutirmos a questão da industrialização brasileira e o importante papel do Estado nesse sentido, há que se ter em conta que ainda existem controvérsias quanto a real efetividade ideológica do governo Vargas na adoção das medidas de corte heterodoxo para a recuperação da economia e para o incentivo à industrialização. Ou seja, há autores que consideram que as ações no campo econômico e as iniciativas industrializantes estariam mais relacionadas às circunstâncias que se apresentavam naquele momento. Há, todavia, outros que ponderam que o grupo político que emergira juntamente com o novo mandatário buscava não só reabilitar economicamente o país em meio às adversidades, mas também aproveitar a oportunidade de reordenamento político para implementar uma proposta de desenvolvimento da economia brasileira apoiada, em larga medida, na industrialização nacional.

Ao que consta no levantamento feito por Bastos (2008), Getúlio Vargas, antes mesmo da crise, simpatizava com ideias econômicas heterodoxas, pois, quando presidente do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1928 e 1930, já era propenso a medidas econômicas de viés não tradicional

---

(7) Não há quase discordância quanto a este movimento histórico no Brasil. Para uma descrição semelhante, porém com maior propriedade e detalhe, ver Ianni (1996, p. 57-58). Há, todavia, controvérsias quanto à forma como este processo teria se desenrolado. Faremos, mais adiante, algumas referências a este debate.

(8) Não é demais salientar que antes da crise econômica dos anos 1930 já havia uma indústria nascente no Brasil, em grande medida, como desdobramento da acumulação de capital no setor cafeeiro. Nesse quesito, ver Mello (1975), Perissinotto (1994) e Silva (1995).

como aquela em que instituiu Banco do Estado do Rio Grande do Sul<sup>9</sup>. Estes dados vieram em contraposição ao que Peláez (1971) afirmou serem ortodoxas as ações de Vargas no período da crise dos anos 1930. Realmente, logo depois da Revolução de 1930, o novo governo tentara prosseguir com políticas de equilíbrio orçamentário, estabilização cambial e restrição monetária, no que não foi bem-sucedido. Mesmo depois, em 1935, já com o sucesso dos mencionados ajustes heterodoxos, a gestão Vargas ainda se ateria a certos preceitos de economia tradicional como foi o caso da liberação do câmbio e da busca por acordos para o café com o objetivo de normalizar a balança comercial e atrair capitais estrangeiros. Ao que consta, a consecução de uma política menos vacilante entre a heterodoxia e a ortodoxia levou algum tempo para firmar-se, pois é somente em 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, que Vargas teria o respaldo político para um projeto de desenvolvimento nacional calcado na intervenção do Estado e na promoção da industrialização<sup>10</sup> (Corsi, 2012, p. 224-225).

No âmbito das forças políticas, a fragilidade do Brasil na forma como se configurava a divisão internacional do trabalho num período de crise econômica prolongada, e ante a perspectiva de uma nova guerra mundial, permitiu que considerável parte da elite local vislumbrasse na industrialização um modo de defender-se da instabilidade externa que se apresentava (Skidmore, op. cit., p. 70-71). Ao mesmo tempo, por considerações de poder econômico, de segurança regional e até de nacionalismo emotivo, o projeto de industrialização também foi apoiado pelos militares e por parte da burocracia profissional do Estado (Corsi, 2012, p. 226-227; Tavares, 1985, p. 109). Não podemos, dessa maneira, considerar como um processo “natural” que teria sido estimulado pelo desenvolvimento das forças de mercado no Brasil. A coalizão política, formada por aqueles que buscaram impulsionar e por aqueles que acabaram por apoiar, seria composta principalmente por militares, burocracia política e profissional do Estado, burguesia industrial emergente, trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia que se beneficiavam com a expansão da economia doméstica (Skidmore, op. cit., p. 71; Bresser-Pereira, 2007). Sem embargo, grupos tradicionalmente vinculados à integração internacional, geralmente liberais em termos econômicos, perdiam espaço à medida que o desenvolvimento capitalista se vinculava mais profundamente à esfera de acumulação industrial voltada para o mercado interno (Bresser-Pereira, op. cit.).

A nosso ver, convicção ideológica, por um lado, e ambiente político propício, por outro, foram elementos que permitiram a Vargas encampar e liderar iniciativas industrializantes. A Carta de Constituição do Estado Novo de 1937, já criava, a partir daí, o Conselho da Economia Nacional, que entre suas principais funções estava a de coordenar e aperfeiçoar a economia do país. De 1937 a 1939, o governo tomou medidas que considerava importantes para o crescimento econômico por uma via mais endógena como a adoção de uma política externa independente; moratória da dívida externa; reintrodução do monopólio do câmbio; articulação de um esquema de acumulação de capital nacional centrado na Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, nas operações cambiais e nas caixas de aposentadorias; implantação do Plano Nacional de Obras Públicas e

---

(9) Com a instituição do BERGS, o referido Estado ofertou crédito para a diversificação produtiva local sem vincular tais empréstimos ao custoso sistema padrão-ouro.

(10) Cabe aqui considerar o conceito de Nacional Desenvolvimentismo que entendemos como apropriado aos governos de Getúlio Vargas: “[política] formulada e/ou executada, de forma deliberada por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (Fonseca, 2015, p. 18).

Reaparelhamento da Defesa Nacional; busca pela instalação da grande siderurgia; nacionalização dos recursos naturais, dos setores considerados estratégicos para a economia e dos bancos e companhias de seguro; e aprofundamento do discurso nacionalista (Corsi, 2000). Reforçou a esfera burocrática, instituindo o Conselho Nacional do Petróleo (1938); o Conselho Federal de Comércio Exterior (remodelado em 1939); o Conselho de Águas e Energia Elétrica (1939); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937); e como já citado a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (1937) (Corsi, 2012, p. 232).

A diminuição do comércio internacional com o estouro da Segunda Guerra Mundial em 1939 acentuou o processo de substituição de importações que vinha ocorrendo no país. Vargas, passando a contar com o apoio e a influência do empresariado local, constituiu planos de contingência, acelerando ainda mais o processo de industrialização (Leopoldi, 2000, p. 86-87). Sua política de intervenção na economia contemplava medidas de incentivo, envolvendo impostos, controle de câmbio, cotas de importação, controle de crédito e de salários, assim como desdobrava-se de maneira direta por meio de investimentos públicos em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias básicas (Skidmore, op. cit., p. 66-67). Em seu governo foram criadas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)<sup>11</sup>, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Nacional de Alcalis, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia de Aços Especiais Itabira (ACESITA) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco que visavam, antes de tudo, atender às crescentes demandas industriais por insumos básicos e energia.

Ainda durante o Estado Novo, o governo Vargas já havia sinalizado com a ideia de um projeto de industrialização mais robusto que estabeleceria ações além daquelas que vinha tomando durante o período da Segunda Guerra Mundial. Os estrangulamentos externos ao pleno desenvolvimento do capitalismo nacional exigiam maior sofisticação quanto ao planejamento da capacidade produtiva futura<sup>12</sup>. A estabilidade política, porém, ao longo do tempo, vinha se tornando cada vez mais difícil de ser conseguida na medida em que a tarefa de conduzir os projetos industrializantes cada vez mais complexos acabavam por não satisfazer e mesmo contrariar diversos interesses dos setores sociais envolvidos. As restrições que se impõem para o desenvolvimento de um capitalismo industrial tardio – como a baixa capacidade de importação, a defasagem técnica e o escasso financiamento interno de longo prazo – além das dificuldades políticas enfrentadas pelo governo para que se efetuassem uma necessária racionalização de recursos – como centralização de capitais para investimentos mediante o aumento de impostos e redistribuição de renda pela ampliação de benefícios sociais e salários – demandam tempo para que sejam devidamente sedimentadas e adequadamente encaminhadas. Assim, as propostas de desenvolvimento industrial apresentadas por Getúlio Vargas tinham de enfrentar,

---

(11) A CSN foi construída com apoio financeiro do Banco de Exportações e Importações do governo dos Estados Unidos (Eximbank), conseguido depois de Vargas ter logrado um acordo com a empresa alemã Krupp para instalação de uma usina siderúrgica no Brasil. A contrariedade dos norte-americanos a este projeto fez com que o governo daquele país fornecesse os capitais e tecnologia necessários para a construção da referida usina, excluindo os alemães. Tal apoio incrementou a cooperação econômica e, posteriormente militar, sendo inclusive enviada ao Brasil uma missão técnica (Missão Abbink) no sentido de dar maior apoio ao planejamento produtivo nacional brasileiro (Skidmore, op. cit., p. 68-69).

(12) De acordo com Bastos (2006, p. 1-2): “[...] os projetos envolviam encadeamentos de demanda, para frente e para trás das cadeias produtivas, que exigiam um planejamento integrado de diferentes setores, nos quais deveria estimar-se uma ampliação da oferta além do ritmo de crescimento da demanda prévia, para acomodar as novas demandas geradas pela própria criação dos novos empreendimentos. Isto exigia criar novas instituições de controle e assessorias para formulação e acompanhamento de projetos, novos fundos fiscais e financeiros, e mesmo novas empresas estatais em ramos tradicionalmente explorados por concessionárias estrangeiras. Esta tarefa era custosa financeira e politicamente, e envolvia uma vontade política nada trivial, nem automática”.

além da oposição dos setores contrariados em seus interesses, a impaciência precoce de camadas sociais que, sem desejar um ônus elevado, esperavam a satisfação imediata de suas necessidades<sup>13</sup>.

Ao final daquele governo, Vargas já havia dado início às medidas para a contenção das divisas que vinham se acumulando com os sucessivos resultados positivos da Balança Comercial, reservando, desta maneira, recursos para futuras importações para um já previsto programa de desenvolvimento industrial. Criou para isso um sistema de licenciamento prévio de importações<sup>14</sup> e deliberou legislação para o Imposto sobre Lucros Extraordinários que poderia ser canalizado diretamente pelo produtor para sua própria renovação fabril ou para novos investimentos<sup>15</sup>. Visava, dessa maneira, reter divisas internacionais fundamentais para o que se referia como “plano de industrialização progressiva do país”<sup>16</sup>. Este projeto, contudo, não pode ser posto em execução, já que o Estado Novo, em função de uma oposição crescente por parte de setores liberais da economia e em virtude da própria contradição política de seu governo com o fim da Segunda Guerra Mundial, foi, em seguida, extinto pelas próprias forças militares nacionais<sup>17</sup>.

O governo Dutra (1946-1951), eleito após da deposição de Vargas, recebeu deste apoio para sua eleição em contraposição ao candidato da UDN (União Democrática Nacional)<sup>18</sup>. Dutra, no entanto, buscava seguir uma agenda liberal, revogando muitas providências tomadas por seu antecessor. Confiante nos últimos resultados da Balança Comercial depois da guerra e também, considerando a ilusão de que haveria uma entrada de capitais externos, dadas as políticas liberais adotadas, a gestão julgou serem a inflação e o déficit público os principais problemas econômicos. A liberalização das importações, que visava, entre outros objetivos, a contenção do processo inflacionário, logo resultou em perdas cambiais significativas. Uma consequente crise no Balanço de Pagamentos em 1947 obrigaria o governo a rever a gestão econômica, retomar políticas de controle de cambial, adotar a obrigatoriedade de licenças prévias de importação e a repensar formas de atuação estatal interna sobre a indústria no sentido de promover a substituição dos produtos estrangeiros e melhorar a infraestrutura de produção<sup>19</sup>. Resumidamente, o governo Dutra, ao tentar prosseguir com o desenvolvimento econômico que vinha sendo encaminhado, optando pelo caminho liberal, logo se veria diante de dificuldades tais que o fariam reformular suas políticas no sentido de manter o processo de industrialização por vias que incluiriam novamente a intervenção do Estado<sup>20</sup>.

---

(13) Conforme Bastos (2006, p. 1), somando-se os que se opunham às propostas de Vargas, estavam os trustes e cartéis estrangeiros representados por suas filiais, o governo dos Estados Unidos, oligarquias locais e camadas médias conservadoras.

(14) Em 1945, criaram-se listas de classificação para produtos importados, discriminando-os entre “supérfluos” e “essenciais”, e uma agência para orientação do regime de licenciamento prévio de importação no sentido de fazer com que as divisas fossem utilizadas principalmente para a aquisição de insumos e bens de capital (ibidem, p. 3).

(15) Para isso seriam emitidos certificados no valor equivalente ao dobro do imposto cobrado, rendendo juros de 3% ao ano, que poderiam ser trocados depois de um ano por moeda estrangeira para a compra de bens de capital (ibidem, p. 4).

(16) Proposta proferida em discurso de Vargas na FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), em 1943 (idem).

(17) Vargas havia perdido, naquele momento, boa parte de sua base de apoio político, pois sua gestão foi associada pelos liberais da nascente oposição udenista ao processo inflacionário decorrente do próprio conflito mundial. Sua sustentação no meio empresarial também se enfraqueceu com criação do novo Imposto sobre Lucros Extraordinários e a promulgação da Lei antitruste (Lei Malaia), assim como perdeu apoio das classes urbanas médias, entre outras frações de classe, ao se aproximar “perigosamente” dos sindicatos e movimentos sociais.

(18) A UDN constituía a maior e mais ferrenha base de oposição ao getulismo.

(19) O Plano SALTE, foi uma das propostas do governo Dutra neste sentido. Buscava-se atender aos setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

(20) Sobre a política econômica do governo Dutra, ver Bastos (2004).

A nosso ver, a volta de Getúlio Vargas à presidência em 1951 significou a retomada de um projeto de desenvolvimento econômico que buscava superar os estrangulamentos que se impunham ao novo patamar de complexidade industrial que o país alcançara. A mobilização política e econômica por parte do governo nesta etapa não era uma tarefa trivial que, entre outras coisas, prescindisse de elevada capacidade técnica ou de um volumoso financiamento não inflacionário<sup>21</sup>. Além disso, ao retornar à presidência, o governo Vargas haveria que lidar primeiro com problemas econômicos mais urgentes como a elevação da inflação, o desequilíbrio nas contas nacionais e as restrições no Balanço de Pagamentos sem estabelecer, de chofre, conflitos com empresários, dada uma possível restrição no crédito, ou trabalhadores, ao aventar a possibilidade de represamento dos salários. Assim, antes de seguir com aquilo que Vargas se referia na campanha como programa de amparo a industrialização progressiva do país, dando prioridade às indústrias de base (Bastos, 2012, p. 384-385), teve que, ao assumir o governo, lidar primeiro com a instabilidade econômica para só então seguir com o prometido programa desenvolvimentista (Fonseca; Salomão, 2003, p. 165-166).

Antes de continuarmos, porém, é importante salientar que há, entre autores que se referem a este período, controvérsias sobre se realmente teria havido, no segundo governo Vargas, a proposição de um programa econômico de cunho nacional-desenvolvimentista. Lessa e Fiori (1984) consideram que Vargas teria agido de maneira mais reativa do que propositiva frente aos problemas que se apresentavam no âmbito econômico naquele momento. Vianna (1987), por seu turno, considera que nunca teria havido qualquer estratégia de desenvolvimento autônomo, nacionalista e popular como defendido por Ianni (1996), Sodré (1997), Draibe (2004) e Skidmore (op. cit.), por exemplo. Teria existido apenas um esforço em remover insuficiências infraestruturais como no setor de transportes e de energia (Vianna, op. cit., p. 35, 121). Bastos (2012), mais recentemente, em concordância com os autores, Ianni, Sodré, Draibe e Skidmore, concatena novos elementos para confirmar a existência de um programa consistente e articulado. Rômulo de Almeida, a quem nos referiremos mais adiante, afirma que o presidente Vargas, dado o ambiente político internacional de acirramento da Guerra Fria, evitava no governo a palavra Planejamento já que imprimia uma conota o de centraliza o estatal (Almeida, 1986, p. 75). Neste artigo, não nos propomos a realizar novas contribui es para este debate, mas consideramos que, pelo conjunto e composi o de propostas e a es do governo Vargas, há elementos suficientes para a comprova o da existência do referido programa, pois   a partir deste que entendemos ter-se constituído o Programa de Metas. Podemos apenas conjecturar que o plano de Vargas teria sido talvez construído como conjunto ao longo de seu governo e não apresentado logo de início como o foi o caso de JK.

Iniciada a segunda gestão de Vargas, há que se ter em conta que o governo haveria de lidar primeiro com a estabiliza o da economia, contendo a alta da infla o e reequilibrando os setores público e externo, antes de pôr em prática planos de interven o que acarretariam maior gasto público, expansão monetária e eleva o das importa es<sup>22</sup>. O conteúdo ortodoxo que tiveram suas políticas econômicas iniciais não impediu, todavia, que no primeiro ano de governo se constituísse a Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência que reunia um grupo de economistas de clara tradi o

---

(21) Acelerar o processo de acumula o em uma estrutura econômica desequilibrada e sob condi es externas adversas exigia interven o do setor público na economia, em particular no sistema cambial, já que era precário tanto o sistema tributário, quanto inexistente um efetivo mercado de capitais (Malan et. al., p. 410).

(22) Para uma descri o das políticas econômicas adotadas, ver Vianna e Villela (2011, p. 9-13).

desenvolvimentista<sup>23</sup>. Esta era encarregada da elaboração e execução de planos e projetos de desenvolvimento de prazo mais dilatado, assim como definir suas formas de financiamento (Fonseca; Salomão, op. cit., p. 166-167; Vianna; Villela, 2011, p. 15).

A Assessoria deu origem a diversas empresas estatais, entre elas a Petrobrás e a Eletrobrás, para a ampliação da oferta de insumos industriais. Mais especificamente, no setor elétrico instituíram o Fundo Federal de Eletrificação (FFE) que teria recursos provenientes da arrecadação do imposto único sobre energia elétrica (Vianna; Villela, op. cit.). Elaboraram o Programa Nacional do Carvão, o Plano Nacional de Eletrificação, o Programa Nuclear e o Programa de Energia Florestal. Criaram, além disso, o BNDE, a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e, no setor agrícola, a Carteira de Colonização do BB e o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC). Nesta área, também reformularam e ampliaram a lei de preços mínimos e o Projeto de Seguro Agrícola. Toda a gestão era articulada com os projetos da CMBEU<sup>24</sup>, incorporando os objetivos de sua ação aos de desenvolvimento regional (Almeida, op. cit.). Assim, o que se verifica é que, em meio à parcimônia econômica dos primeiros anos de governo, Vargas colocava, ao mesmo tempo, um corpo técnico habilitado para preparar e ajustar os projetos pró-desenvolvimento que visava implementar<sup>25</sup>.

Constituiu-se ainda, no ano de 1951, a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) subordinada ao Ministério da Fazenda, incumbida de formular e implementar projetos para a dinamização de empreendimentos industriais. Participavam desse órgão e de suas subcomissões, industriais, representantes da CNI (Confederação Nacional da Indústria), militares técnicos, tecno-empresários ligados às companhias multinacionais e empresários associados ao capital estrangeiro (Leopoldi, 2000, p. 221). Houve, portanto, uma renovação da colaboração entre setor empresarial e o Estado. Euvaldo Lodi, presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria) naquele período, salientava a importância desta articulação, baseando seus argumentos nos estudos da CEPAL<sup>26</sup> que indicavam que o desenvolvimento industrial na América Latina se fazia mister devido a “necessidade de substituir importações em face do relativo declínio de volume das exportações, dos termos de intercâmbio e da concorrência de capitais estrangeiros”, pois “A economia nacional tende[ria] a adquirir no exterior volume cada vez menor [de bens]” (Leopoldi, op. cit., p. 222).

A CDI formulou um Plano Geral de industrialização do país designando os setores prioritários que o governo deveria apoiar, entre eles o energético (produção de combustível, fabricação de motores e material elétrico pesado); a metalurgia (extração de minérios essenciais, produção de metais e ligas metálicas); a transformação mineral; química (processamento de matéria prima local e subprodutos industriais); o têxtil; o de alimentos; borracha; pelos e couros; mecânica (indústria de máquinas, material de transporte, tratores e máquinas agrícolas); material de construção (cerâmica,

---

(23) Chefiada por Rômulo de Almeida, estavam na Assessoria Ignácio Rangel, Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Cleanto de Paiva Leite e Tomás Pompeu Acióli Borges.

(24) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos da qual falaremos adiante.

(25) Conforme Rômulo de Almeida (1986, p. 56), chefe da recém-criada Assessoria Econômica, o que se propunha neste órgão era: “O que poderia se resumir de emancipação econômica e progresso social, de combinar o processo de investimento interno e desenvolvimento de mercado; a ideia de criação de algumas indústrias de base e, sobretudo, de uma base energética para a economia ficar mais autônoma em relação ao exterior; isso ao mesmo tempo em que se melhorassem as condições de vida do povo, inclusive uma política de ajustamento de salários”.

(26) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe: criada em 1948 no âmbito das Nações Unidas no sentido de promover a cooperação econômica entre países da região.

vidro, cimento, cal) e material ótico (Leopoldi, op. cit., p. 221-222). Entre os que participavam da Comissão estavam Euvaldo Lodi, Luís Dumont Villares, Edmundo de Macedo Soares, Lúcio Meira, Augusto Frederico Schmidt e Luís Simões Lopes. Havia também subcomissões, das quais surgiram dois grupos executivos: a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (Ceima) e a Comissão Executiva da Indústria de Material Elétrico (Ceime).

Assim, de uma maneira difusa, penetrando burocracia, empresariado e, em parte, contanto com apoio financeiro estrangeiro – diga-se CMBEU – constituía-se um plano de desenvolvimento nacional, complexo, abrangente, coordenado e patrocinado pelo Poder Executivo. O Estado participaria investindo em setores de infraestrutura, como transporte, energia e comunicações, assim como criaria estatais para prover bens intermediários requeridos para a expansão da indústria<sup>27</sup>. A iniciativa do governo Vargas, de acordo com estudos da CMBEU e conforme os planos da Assessoria Econômica e da Comissão de Desenvolvimento Industrial, serviria, portanto, para impulsionar os setores produtivos encadeados aos investimentos do Estado, que eram, não por um acaso, os mais interessantes à própria iniciativa privada.

Para a implementação dos projetos estatais de grande porte e para o estabelecimento dos investimentos privados, volumosos financiamentos haveriam de ser captados tanto no plano interno como externo<sup>28</sup>. No âmbito doméstico, a Reforma Cambial de 1953, a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) em 1952 e a ampliação dos créditos através do Banco do Brasil foram medidas que visaram reforçar tais propostas industrializantes. A Reforma Cambial tinha por objetivo incentivar as exportações, eliminar controles burocráticos de importações e, principalmente, aumentar a participação do Estado nas rendas das transações com o exterior, através do controle sobre as taxas de compra e venda de divisas nos mercados cambiais (Sochaczewski, 1993, p. 83-85)<sup>29</sup>.

O BNDE, por seu turno, seria responsável por financiar, a princípio, empreendimentos de infraestrutura, podendo contribuir para o desenvolvimento de indústrias básicas e projetos de agricultura. Seus recursos viriam de um “Fundo de Reaparelhamento Econômico” que seria constituído com apoio do Banco Mundial e Eximbank (Sochaczewski, 1993, p. 161). Estes, contudo, foram reduzidos consideravelmente em função da reorientação tomada pelas duas instituições estrangeiras em 1952. A partir de então, o banco passou a depender somente dos repasses provenientes de sobretaxas sobre o imposto de renda, depósitos em Caixas Econômicas, companhias de seguro e órgãos de previdência social e de sua capacidade de conceder avais a empréstimos realizados por empresas no Brasil, tomados no exterior (op. cit., p. 160-161). O BNDE, além disso,

---

(27) O Estado reservava para si setores considerados estratégicos, ou seja, de interesse nacional e setores produtivos que, em grande medida, requereriam investimentos consideráveis, de larga maturação e baixa rentabilidade (Leopoldi, op. cit., p. 222-223).

(28) Não havia naquele momento, no Brasil, acumulação prévia de capitais suficientes para o financiamento dos projetos previstos, a estrutura fiscal do Estado era, por sua vez, deficiente e praticamente inexistia um sistema de intermediação financeira capaz de arremeter os investimentos necessários.

(29) Em termos instrumentais, conforme a Instrução SUMOC n. 70 de 1953, a reforma: “[...] compartimentalizou as operações cambiais em três mercados sujeitos a taxas múltiplas. Distribuíram-se as principais mercadorias de importação em cinco categorias com sobretaxas cambiais variáveis em função de leilões de câmbio, nos quais a autoridade monetária ofertaria divisas em bloco por categoria, superando o mecanismo de controle administrativo direto. O mercado financeiro e certos itens de importação especiais permaneceriam apoiados numa taxa reduzida enquanto as exportações seriam divididas em distintos grupos para os quais pagar-se-iam bonificações fixas. [...] Este esquema permitia ao setor público voltar a participar dos fluxos externos, via ganhos na negociação de divisas” (Lessa, 1981, p. 21-22).

sofreu perdas constantes em virtude de o Tesouro deixar, sistematicamente, de fazer os devidos repasses relativos às sobretaxas sobre o Imposto de Renda (*idem*). A extensão do Crédito Agrícola e Industrial expandido para o setor da indústria de transformação, fornecido pelo Banco do Brasil, foi, por sua vez, a medida de incentivo vinculada às necessidades vitais que tinham as firmas brasileiras de capital de giro (Leopoldi, *op. cit.*, p. 224).

A triste realidade do financiamento dos projetos de Vargas era a de que muito do que se pretendia realizar durante o governo tinha como base financeira recursos que seriam repassados pelo governo dos Estados Unidos mediante um plano de cooperação entre os governos brasileiro e norte-americano. Para a definição do destino dos investimentos foi definida a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) que realizou estudos nesse sentido para a consecução do denominado Programa de Reaparelhamento Econômico<sup>30</sup>. Os norte-americanos haviam prometido para este programa US\$300 milhões para o reaparelhamento dos setores de energia e transporte. Para a ampliação e modernização destes setores, a CMBEU realizaria um diagnóstico da economia brasileira com base no conceito de pontos de estrangulamento e elaboraria um conjunto de 41 projetos de investimento (Faro; Quadros, 2002, p. 55; Lessa, *op. cit.*, p. 21)<sup>31</sup>.

A dependência em relação aos recursos dos EUA foi praticamente irresistível, pois o governo Vargas tinha dificuldades em concentrar internamente as somas necessárias para que seu projeto desenvolvimentista fosse, em grande parte, financiado sem que dependesse de fontes externas (Bastos, 2001, p. 502). A falta desse aporte em outras instâncias internacionais<sup>32</sup>, a posição conciliadora do Congresso Nacional brasileiro quanto a uma aproximação com os Estados Unidos e a então convidativa política externa de Truman, consubstanciada no ponto IV<sup>33</sup>, haviam levado o governo de Getúlio a uma aliança incerta com os norte-americanos no que se refere a uma transferência substancial e incondicional de recursos financeiros.

De fato, como se verificou posteriormente, a disposição norte-americana em fornecer verbas não era, de modo algum, desinteressada, havendo, com a entrada da gestão Eisenhower no governo dos EUA, em 1953, uma reversão total das políticas financeiras direcionadas à periferia que se encontrava distante da fronteira comunista<sup>34</sup>. Consequentemente, as promessas feitas para a CMBEU pareciam transitar entre as zonas da incerteza e da submissão.

---

(30) “Em dezembro de 1950, os governos brasileiro e norte-americano assinaram um acordo de cooperação estabelecendo uma Comissão Mista para avaliar e projetar os planos de um ‘Programa de Reaparelhamento Econômico’. Mais tarde, em setembro de 1951, o Banco Mundial e o Eximbank concordaram em suprir os recursos necessários para a implementação dos projetos aprovados pela comissão mista” (Sochaczewski, *op. cit.*, p. 161).

(31) A estratégia da Comissão (Brasil-EUA) consistiu em identificar projetos específicos de investimento que pudessem ser realizados sem impacto inflacionário adicional. Recomendava-se a concentração em projetos que fosse: a) conducentes à eliminação de pontos de estrangulamento ou à criação de condições básicas para o crescimento econômico; b) complementares em vez de substitutivos dos investimentos privados; c) suscetíveis de realização razoavelmente rápida; d) financiáveis por meios não inflacionários. Os quarenta e um projetos foram classificados em sete grupos, a saber: Grupo 1-Reaparelhamento de Ferrovias; Grupo 2-Energia Elétrica; Grupo 3-Reaparelhamento de Portos; Grupo 4-Reaparelhamento de Frota; Grupo 5-Equipamento Rodoviário; Grupo 6-Indústria; Grupo 7-Agricultura (Costa, 1971, p. 143).

(32) Europa e Japão ainda se recuperavam da Segunda Guerra e o Brasil sequer tinha relações diplomáticas com a União Soviética.

(33) Programa de cooperação técnica internacional entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, proposto pelo presidente norte-americano, Harry Truman, em seu discurso de posse, em janeiro de 1949. Recebeu esse nome por ser o quarto ponto do discurso presidencial. (Dicionário Histórico-biográfico, 2001, p. 4736).

(34) Para as relações entre a administração Eisenhower e a América Latina ver Rabe (1988).

Em seu segundo mandato, a gestão Truman buscou redefinir suas prioridades quanto aos países periféricos, substituindo a negligência por uma nova atenção, ou seja: “[...] propiciar assistência técnica e financeira às regiões pobres do “Mundo Livre”, para evitar que elas [...] abandonassem [os Estados Unidos em favor de alguma outra via alternativa ao capitalismo]” (Bastos, 2001, p. 445). Esta ajuda, contudo, além de uma estratégia de contenção do comunismo em expansão nas zonas periféricas, tinha a premissa velada de fazer com que o controle sobre setores de infraestrutura e insumos essenciais, nestas regiões, fosse exercido por filiais norte-americanas no sentido de reforçar a segurança dos Estados Unidos e assegurar o fornecimento de tais matérias-primas ao complexo industrial militar norte-americano<sup>35</sup>. Oferecia-se ajuda técnica e financeira em troca de uma abdicação em relação ao controle sobre os recursos nacionais. O relato de Rômulo de Almeida ilustra o comportamento dos membros da CMBEU, muitos deles norte-americanos, quando de sua passagem por aquela Comissão:

[...] era um pessoal essencialmente antiestatista, privatista, a favor da Light, a favor das Empresas Elétricas Brasileiras<sup>36</sup>. [Sua] política era trazer dinheiro americano para reforçar a Light e as Empresas Elétricas Brasileiras, e a nossa política (da Assessoria Econômica) não era essa. A nossa política era fazer o Estado atuante<sup>37</sup>.

Coincidência ou não, o Banco Mundial – que teria participação fundamental no financiamento dos projetos da CMBEU –, em 1949, fez empréstimos que totalizaram US\$ 137,1 milhões, sendo que US\$ 75 milhões foram direcionados para a *Brazilian Traction Light and Power Co.* (Leopoldi, op. cit., p. 225). Ou seja, mais da metade do que foi concedido para infraestrutura no Brasil ficou em poder de uma única empresa norte-americana.

Mesmo havendo indicações de que existiria uma tendência a se direcionar os recursos financeiros externos para filiais de origem norte-americana, a CMBEU, conforme enfatizamos, produziu estudos significativos que deram origem a um número considerável de projetos viáveis que ainda poderiam ser financiados, dando continuidade ao desenvolvimento industrial<sup>38</sup>. Com o início da gestão republicana na presidência dos EUA, todavia, os recursos públicos norte-americanos para as propostas brasileiras tornar-se-iam definitivamente escassos.

A nova diplomacia inaugurada no governo Eisenhower tinha perspectiva diferente quanto à questão da ajuda financeira aos países subdesenvolvidos. Com intuito de manter as promessas da campanha presidencial de 1952, dentre as quais, reduzir os gastos governamentais direcionados a ajuda externa (RABE, op. cit., p. 65), priorizou-se o envio de recursos governamentais tão só aos países onde o “assalto” comunista realmente se fazia presente, não sendo este o caso da América Latina. Nesta região, o governo dos Estados Unidos tomou a iniciativa de limitar o Eximbank a realizar apenas operações de curto prazo, reduzindo os empréstimos de longo termo de US\$147

---

(35) Na Declaração do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 1956 (NSC5613, Item 15), por exemplo, isso fica bastante claro: “*Obtain adequate production of and access to materials essential to our security.*” O que também se verifica em 1959 na NSC5902/1, item 14: “*Adequate production of and access to resources and materials essential to U.S. security and identification of such resources and skills as may be capable of making a significant contribution to U.S. recovery in the event of nuclear attack.*”

(36) As Empresas Elétricas Brasileiras eram de propriedade da American Foreign Power (AMFORP).

(37) Entrevista de Rômulo de Almeida ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas em 1980 (Leopoldi, op. cit., p. 220).

(38) A viabilidade de tais projetos era confirmada por Roberto Campos que, inclusive, teve participação na comissão. Ver Campos (2001).

milhões, em 1952, para mínimos US\$7,6 milhões, em 1953<sup>39</sup>. Os Estados interessados em novos aportes deveriam, conforme recomendava aquele governo, buscar os investimentos de que necessitavam junto à iniciativa privada estrangeira, ou seja, norte-americana<sup>40</sup>, a quem deveriam atrair, oferecendo, como já enfatizamos anteriormente, facilidades fiscais, garantias políticas e mercados atraentes o suficiente para o pagamento de suas taxas de risco e lucro. Não seria demasiado recordar a vinculação de altos funcionários governamentais a empresas norte-americanas com interesses na América Latina.

No quadro de alto escalão de funcionários do governo norte-americano ligados ao setor externo, o Secretário de Estado, John Foster Dulles e seu irmão, Diretor da CIA, haviam sido membros da *Sullivan and Cromwell Law Firm*, representantes de nada menos que a *United Fruit Company*. George Humphrey, Secretário do Tesouro, tinha relações com a mineradora *Hanna Co.* – com interesses no Brasil – e, depois de servir ao governo, se tornaria presidente da empresa que a sucedeu em uma futura fusão. O Secretário Assistente para Assuntos Interamericanos, Henry Holland, era, por seu turno, advogado ligado ao setor petrolífero, representando, posteriormente a sua gestão, empresas norte-americanas na Bolívia, país onde, no período em que servira ao Estado, ajudara na elaboração da lei local sobre hidrocarbonetos (op. cit., p. 80).

Mantinha-se, da mesma forma que na gestão anterior, a preocupação com o fornecimento de insumos estratégicos, assim como com a penetração e controle dos mercados locais por parte das filiais norte-americanas supridoras do complexo industrial militar (Bastos, 2001, p. 481-482). O resultado foi que grande parte dos investimentos privados norte-americanos na América Latina (por volta de US\$ 6 bilhões, ou seja, 40% do investimento externo dos Estados Unidos) foi direcionado para setores extrativos como o cobre no Chile e o petróleo na Venezuela (op. cit., p. 75-76).

Quanto à Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a partir da instalação da administração Eisenhower, as perspectivas de receber fundos para os projetos elaborados pelas equipes tornaram-se muito menos promissoras. Poderia ter havido alguma chance, caso a barganha que Vargas vinha tentando realizar, desde a gestão Truman, bloqueando o fornecimento brasileiro de minerais estratégicos em troca de recursos financeiros, tivesse sido bem sucedida. Conforme Bastos (op. cit., p. 453):

No início de janeiro de 1951, o memorando enviado por Vargas ao Departamento de Estado indicava claramente que a cooperação brasileira para fornecimento de minerais estratégicos deveria ter, como contrapartida norte-americana, a oferta de recursos financeiros e técnicos vinculados a extenso programa de industrialização de base e reaparelhamento da infraestrutura [...]

Em outras oportunidades, como na Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos em 1951, assim como durante as negociações do Acordo Militar de 1952, a proposta de Vargas foi explicitada o bastante no sentido de que os norte-americanos encetassem as primeiras tratativas de financiamento (idem).

---

(39) Um outro empréstimo compensatório de US\$300 milhões fornecido apenas em parte ao Brasil para o socorro ao Balanço de Pagamentos, no início da gestão Eisenhower, em 1952, fazia parte de um compromisso herdado da administração Truman. Sua concessão era considerada um fiasco pela gestão Eisenhower (Rabe, 1988, p. 65).

(40) Conforme Eisenhower: “[...] if Latin Americans want our Money, they ought to be required to go after our capital” (Rabe, op. cit., p. 65).

O condicionamento imposto pelo governo brasileiro dependia, contudo, de que o país detivesse o monopólio de extração e venda daqueles minerais (areias monazíticas e subprodutos utilizados no setor de defesa). A descoberta de novas fontes na África do Sul e nos próprios Estados Unidos, ainda em 1951, entretanto, permitiram que o governo dos Estados Unidos assegurasse fornecimento alternativo suficiente (op. cit., p. 453-454). De fato, no fim de 1952, pouco depois de assinado um acordo de fornecimento por parte do Brasil, aquele foi denunciado e a última cartada do presidente Getúlio Vargas não lhe rendeu os proventos que esperava.

O Banco Mundial, como a outra fonte da qual também se esperavam recursos significativos para os planos desenvolvidos pela CMBEU, contribuiu com valores muito aquém das expectativas. Em 1951, as relações entre o governo brasileiro e a instituição haviam se deteriorado em virtude das medidas que o governo brasileiro havia adotado para o controle de remessas de lucros e repatriação de capitais estrangeiros (Malan, op. cit. 72-73). De acordo com Mason e Asher (1973, p. 659-660), tanto o governo dos Estados Unidos quanto o Banco Mundial não foram conciliadores com o governo brasileiro. O Banco Mundial, naquele momento, cortou os créditos até que o controle das remessas fosse revertido. Em 1953, todavia, quando o Congresso brasileiro promulgou lei restabelecendo os fluxos, o banco não voltou à mesa de negociações com a mesma disposição que tinha para emprestar antes da intervenção brasileira. Exigia medidas econômicas de austeridade, além de considerar a constituição da Petrobrás como monopólio estatal petrolífero um sério engano cometido pelo governo do Brasil (op. cit., p. 661-662).

De acordo com Bastos (2001, p. 461), o Banco Mundial, tendo como base para suas operações de empréstimo o fomento do desenvolvimento econômico nos países periféricos, em realidade, “[...] não era uma instituição meramente técnica, e sua concepção de desenvolvimento econômico “correto”, e de seu papel para fomentá-lo, não se adequava à concepção que Vargas propunha tão abertamente desde a campanha eleitoral.” Ou seja, a proposta varguista de uma participação efetiva por parte do Estado no planejamento econômico, criando empresas estatais, restringindo aos interesses estrangeiros sobre setores produtivos considerados estratégicos e, o que seria mais “grave”, controlando a entrada e saída de capitais no país ia totalmente contra ao que recomendava aquele banco.

A participação do Banco Mundial na CMBEU não se devia, portanto, a uma ignorância em relação às políticas pretendidas pelo governo brasileiro, nem ao fato de haver na Comissão membros do governo norte-americano que poderiam “melhor avaliar” os projetos no sentido de que fossem viáveis de acordo com os critérios do banco. O BM era, em realidade, uma entidade recém-instituída que buscava firmar sua própria existência, já que competia com os volumosos fundos do Eximbank por tomadores nos países subdesenvolvidos. Além disso, interessava aos Estados Unidos que o Banco se tornasse uma entidade que operasse de modo efetivo, pois os norte-americanos haviam sido os únicos a terem integralizado a respectiva cota de participação estabelecida em Bretton Woods junto à instituição (a maior de todas entre os países participantes) e, além disso, poderiam, nas negociações com o Brasil, deixar que o banco recebesse boa parte das críticas e pressões ante as frequentes exigências que faria para conceder os empréstimos requeridos. Ou seja, o banco poderia pressionar a favor dos EUA pela abertura dos setores que interessavam às firmas norte-americanas – notadamente os setores petrolífero e de energia elétrica –, pela eliminação dos controles sobre circulação de capitais

e por uma limitação das atividades de estatais a setores em que não interferissem nos interesses privados estrangeiros<sup>41</sup>.

O alinhamento da política econômica de corte ortodoxo do Banco Mundial à diplomacia dos EUA devia-se não só a influência que aquele país tinha sobre o Banco, mas a necessidade de tornar-se uma entidade respeitável perante os mercados financeiros de Nova Iorque, de onde provinha também uma parte considerável de seus fundos<sup>42</sup>. Além disso, na administração Truman e, mais ainda, na de Eisenhower eram frequentes as nomeações para postos de alto escalão no Banco de pessoas pertencentes à elite funcional do Estado norte-americano ou vinculados a instituições financeiras privadas de Nova Iorque, facilitando a coesão nas posições tomadas pelo banco e pelo governo dos Estados Unidos frente a outros países (op. cit., p. 475).

A participação do Banco Mundial junto à CMBEU, portanto, foi a de, além de exigir sua agenda ortodoxa, fazer parte de uma barganha conduzida pelos Estados Unidos em que, em troca dos empréstimos, o Estado brasileiro seria forçado a abrir setores que eram de interesse das empresas norte-americanas – principalmente os setores de petróleo e eletricidade. A recusa de Getúlio Vargas em abrir mão dessas áreas e da soberania sobre o poder de decisão sobre os fundos que seriam emprestados fez com que os valores transferidos aos projetos da Comissão fossem reduzidos a patamares muito abaixo dos esperados. Com a entrada da recalcitrante administração Eisenhower no governo dos EUA e dada à falta de sucesso quanto à barganha conduzida pelo presidente Vargas no que se referia aos minerais estratégicos, a CMBEU acabou extinta precocemente pelo próprio governo norte-americano em 1953, encerrando, em definitivo, maiores possibilidades de concretização do projeto de complementação industrial pensado para o segundo governo Vargas<sup>43</sup>.

A impossibilidade de implantação do projeto econômico varguista fez com que o já precário equilíbrio sócio-político sobre o qual se apoiava aquela gestão se tornasse praticamente insustentável ao final do governo. Por um lado, a manutenção da popularidade de Getúlio Vargas junto às massas urbanas exigia que as aspirações do ideário trabalhista fossem atendidas por sua administração. Esta, de início, buscou contentar parcialmente o que era demandado pelos trabalhadores, entretanto, a aceleração do processo inflacionário – decorrente dos gargalos agrícolas e industriais e do

---

(41) De acordo com Wagner (c1970, p. 18-19): “*It [the U.S.] took initial steps to provide capital assistance through the World Bank and Import-Export Bank and decided to continue the technical assistance programs indefinitely. But it decided early that the burdens on these two institutions could be considerably lessened if the Latin American governments would be more hospitable to foreign private investment, and that public loans should therefore be offered in a way that would not remove incentives for Latin American governments would be hospitable to private capital*”.

(42) “[...] consolidar a imagem de um banco digno de confiança aos olhos da comunidade de investidores de Wall Street tendia a limitar seus empréstimos, por sua vez, àqueles países cujos programas econômicos fossem considerados confiáveis aos olhos da ortodoxia financeira nova iorquina. Uma vez que os investidores não gostariam de ver seus recursos financiando indiretamente governos de linha socializante e/ou nacionalista, que defendessem a expansão de empreendimentos estatais em esferas de atividade que a livre iniciativa poderia explorar com maior eficiência, e que no limite apelassem até a ameaças de expropriação dos direitos de propriedade para forçar barganhas desagradáveis, o BIRD tendia a não funcionar apenas como um intermediário que avaliasse alternativas de aplicação de recursos de um ponto de vista meramente técnico” (Bastos, 2001, p. 463-464)

(43) Leopoldi (2000, p. 253-254) argumenta que o governo Vargas teria ainda mostrado disposição para conduzir um processo de industrialização baseando-se numa coalizão entre Estado, empresas estrangeiras e nacionais, todavia a crise política de 1954 não teria permitido a viabilidade do modelo. Bastos (2001, p. 512) também assinala que o governo Vargas, depois de confirmada a indisposição dos Estados Unidos em fornecer empréstimos, buscou “[...] constituir comissões mistas com países europeus para atrair filiais estrangeiras e obter créditos de fornecedores. Esta estratégia alternativa surtiria pleno efeito apenas no governo Juscelino Kubitschek [...]”.

estrangulamento externo que se pretendia atacar – dificultou melhora palpável na condição de renda dessa classe social, antes que o salário mínimo fosse duplicado em 1954.

Por outro lado, havia por parte de setores conservadores da sociedade a acusação de que Vargas, por sua “excessiva” aproximação junto aos sindicatos estivesse fomentando a institucionalização de uma república sindicalista no Brasil, ou seja, “um regime no qual trabalhadores urbanos liderados por minorias organizadas [...] teriam o poder desproporcional de parar o país com greves e comícios, e exigir direitos ou elevações salariais irrealistas”. Tal alarmismo ganhou aderência junto ao empresariado, às camadas médias e junto aos militares (Bastos, 2006, p. 23-26). A polarização entre as diferentes posições políticas, provocada pelas greves, de um lado, e a resistência conservadora, de outro, em meio à conjuntura inflacionária, esfacelou a delicada coalizão social necessária para a sustentação do governo.

Vargas impotente economicamente para o atendimento das demandas, já que no plano interno a reforma fiscal era vetada pelo Congresso, enquanto que externamente o canal de recursos se fechara, viu-se acuado pela forte oposição política que ganhara então a adesão militar. A forma encontrada pelo presidente para denunciar o impedimento doméstico e estrangeiro que havia sido imposto à sua proposta desenvolvimentista nacional e para demonstrar de que se tratava de um projeto que beneficiaria grande parte dos setores sociais foi a do próprio martírio suicida, amplificado pela publicação de sua Carta Testamento. O ato, além de trazer à tona as dificuldades até ali enfrentadas pelo governo, fortaleceu grandemente, já nas eleições de 1954 e 1955<sup>44</sup>, as bases políticas que tradicionalmente apoiavam Vargas, abrindo dessa forma espaço para que um “novo” programa econômico fosse proposto sobre bases políticas mais favoráveis.

### **Um novo momento e a retomada de um programa: o Período JK**

Depois da morte de Getúlio Vargas, o governo Café Filho (1954-1955), sob o comando econômico de Eugênio Gudin, estabeleceu um programa de estabilização econômica de viés ortodoxo que levou a uma crise de liquidez, elevando de maneira substancial o número de falências e concordatas no primeiro semestre de 1955, além de significativa queda na formação bruta de capital fixo - de cerca de 15% (Vianna; Villela, op. cit., p. 19; Lessa, op. cit., p. 25).

Considerado o governo de Café Filho pouco identificado com o getulismo – enfraquecido, desse modo, em suas bases políticas<sup>45</sup> – e dado que as empresas recém-instaladas estavam acostumadas a altos níveis de rentabilidade e expansão, estas fariam pressão irresistível para que a restrição sobre o crédito que vinha sendo implementada fosse revertida, aliviando operações sufocadas pela falta de capital de giro (Lessa, idem). O que importa salientar é que tais políticas acabaram por reforçar junto às elites dominantes a ideia de se dar continuidade ao processo de industrialização a partir do planejamento e da participação do Estado nacional<sup>46</sup>.

O projeto de governo de Juscelino Kubitschek foi, a nosso ver, resultado do processo histórico de industrialização brasileira com apoio do Estado que se acentuou depois da crise dos anos 1930.

---

(44) Os maiores beneficiados foram os partidos Social Democrático (PSD) e Trabalhista Brasileiro (PTB).

(45) A repercussão em relação ao suicídio e à Carta Testamento acou e enfraqueceu o anti-getulismo pela magnitude e violência da reação popular (Ferreira, op. cit., p. 352).

(46) Certas correntes econômicas liberais concordam com este fato histórico, mas lamentam a continuidade do intervencionismo estatal (Vianna; Villela, op. cit., p. 21).

Primeiramente pelas iniciativas do Estado Novo, perpassando o governo Dutra e consubstanciando-se no projeto de desenvolvimento articulado durante o segundo governo Vargas. Assim o verificamos ao analisarmos, nesta parte final do texto, os fundamentos intelectuais, institucionais e financeiros do Programa de Metas. Dessa maneira, o plano do governo JK carregava não só um conjunto de avaliações e proposições relacionadas ao cenário que se vislumbrava naquele momento, mas também o experimento do passado, que até aqui buscamos de alguma forma revisar. Em nossa perspectiva, tal projeto é, em larga medida, o legado do que havia sido tentado em Vargas.

Kubitschek com sua proposta desenvolvimentista tinha em conta a reivindicação das empresas nacionais para a retomada do rumo da industrialização, desse modo, desde o início de sua campanha, contava com o apoio da maioria dos empresários locais<sup>47</sup> (Cedro, 2003, p. 229; Leopoldi, op. cit., p. 258, Lessa, op. cit., p. 25). Como já dito, desde Vargas, as teorias cepalinas de desenvolvimento influenciavam não só intelectuais, mas também empresários e burocratas brasileiros. Na FIESP, por exemplo, industriais referiam-se à necessidade de um programa em defesa da produção nacional, requisitando protecionismo tarifário e incentivo aos investimentos estrangeiros diretos (Cedro, op. cit., p. 229; Leopoldi; op. cit., p. 259). Ao Estado caberia ampliar a indústria intermediária de bens de produção (Lessa, op. cit., p. 31-32). O apoio das massas populares ao programa de JK viria pela abertura de novas oportunidades de emprego, o que facilitaria sua conciliação com as elites (Lafer, 2002, p. 62).

Não bastava, contudo, a adesão de trabalhadores e empresários ao programa econômico de Kubitschek. A estabilidade necessária para que o governo JK pudesse, por sua vez, mobilizar a burocracia e utilizar-se dos instrumentos de política econômica com maior desenvoltura, mantendo a ordem política, foi garantida pela convergência de interesses entre os dois partidos políticos que saíram fortalecidos após a morte de Vargas (PSD e PTB)<sup>48</sup> e as Forças Armadas Brasileiras (Benevides, 1975, p. 48). Todos, numa quase unanimidade, apoiaram a política econômica do governo, em que o núcleo foi o Programa de Metas (ibidem, p. 49). Juntos, os dois partidos desfrutavam de maioria no Congresso, impedindo o bloqueio oposicionista<sup>49</sup> aos atos do Executivo, enquanto o apoio do alto oficialato garantia a paz interna e a disciplina entre os militares<sup>50</sup> (Cedro, op. cit., p. 223-224; Benevides, op. cit., p. 148). Cabe salientar que o suporte das Forças Armadas tinha como uma de suas premissas o legalismo, uma menor rejeição interna a Kubitschek, já que este se apresentava mais distante dos sindicatos e movimentos sociais e havia ainda a ideia de que o

---

(47) “Ademais, [...], num plano mais próximo, encontrava-se num conjunto de empresas diretamente beneficiadas pela expansão de gastos públicos - grandes firmas empreiteiras, fornecedoras do governo, etc., aliadas incondicionais da formulação destes objetivos.” (Lessa, op. cit., p. 32)

(48) Os dois partidos foram criados por Vargas (Almeida, op. cit.), tornando-se uma coligação invencível (Cedro, op. cit., p. 223-224). De acordo com Benevides (1975, p. 72): “[...] a aliança [PSD/PTB] funcionou efetivamente como um canal para o processamento das diferentes demandas no sistema político, representando interesses diversos, porém convergentes. A função clientelística foi concretamente assumida pela aliança na medida em que o PTB controlava o Ministério do Trabalho e os órgãos da Previdência Social e da política sindical e o PSD detinha todo o controle burocrático referente aos interesses de suas bases de poder rural e local, além dos órgãos de política financeira do país.”

(49) A UDN (União Democrática Nacional) era o principal partido de oposição ao governo Kubitschek.

(50) O grupo militar de oficiais do movimento de 11 de novembro de 1955 garantiria a posse de JK em meio às ameaças de golpe por parte de setores anti-getulistas. Devemos recordar também dos levantes militares contra o governo em Jacareacanga em fevereiro de 1956 e Aragarças em dezembro de 1959.

desenvolvimento econômico era imprescindível em termos de defesa militar, pois promoveria a constituição de infraestrutura em transportes, comunicações, energia, material bélico, etc.<sup>51</sup>

Como já buscamos salientar, o programa de Kubitschek não teria condições de efetividade em tão pouco tempo sem ter, em larga medida, instrumentos burocráticos, planos de ação e fontes de financiamento herdados do programa de desenvolvimento de Getúlio Vargas. Assim, quando JK iniciou sua gestão, o sistema político já estava preparado para o programa, um corpo técnico experimentado já se apresentava a seu dispor, muitas agências já estavam estabelecidas e até determinadas alocações de recursos já estavam disponíveis (Almeida, op. cit., p. 75; Lafer, op. cit., p. 53-54). Kubitschek teria sabido, portanto, utilizar-se muito bem desses ativos para a elaboração e implementação do Programa de Metas (Almeida, op. cit., p. 56)<sup>52</sup>. Havia, além disso, o Grupo Misto Cepal-BNDE, que, no final do governo Vargas reunira-se para preparação do referido plano de desenvolvimento econômico, publicando ainda em 1955 um estudo fundamental para o plano de JK<sup>53</sup>. O Programa de Metas, além de todo aparato prévio necessário, ora mencionado, constituiu-se de uma sistematização de 31 metas prioritárias de investimento por parte do Estado distribuídas nas áreas de Energia, Transportes, Alimentação, Indústrias de Base e Educação<sup>54</sup>.

Para sua consecução, houve novamente a participação de representantes do setor industrial junto aos órgãos administrativos do Estado. O GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) e o Geimape (Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Pesadas), dentre outros, foram órgãos de uma administração paralela criada no período – com o objetivo de dar maior agilidade na implementação do Programa de Metas – que contaram com representantes diretos de setores industriais nacionais (Leopoldi, op. cit., p. 262). Esses e outros grupos executivos similares contavam, além disso, com representantes de ministérios, militares, funcionários da Cacex, da SUMOC, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil e do BNDE. Os grupos executivos eram coordenados pelo CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico), agência superior de planejamento do governo Kubitschek, que também operava grupos de trabalho consultivos, sem função executiva, onde técnicos do governo trabalhavam juntamente com empresários (Cedro, op. cit., p. 234).

---

(51) O conjunto de setores que conformaram o pacto em prol do programa de JK é melhor detalhado por Jaguaribe (1967, p. 11-12): “[...] a aliança PSD/PTB corresponde à formação de uma frente nacional incorporando a burguesia nacional (a burguesia industrial e um setor da burguesia comercial especializado na troca de produtos da indústria nacional); a classe média progressista (profissionais liberais, assim como administradores da nova indústria nacional e a nova inteligência) e o proletariado. Essa frente nacional, compondo (frouxamente) a maioria no Congresso, conseguiu levar o país (se bem que com pouquíssima consciência de seu papel) ao caminho do desenvolvimento econômico e da emancipação nacional, do segundo governo Vargas (50/54), passando pelo governo JK até a nova crise estrutural da década de 60”. E complementado por Benevides (op. cit., p. 74-75): “Concordamos com este autor, mas lembramos também a participação dos setores rurais pessedistas, o que contrabalançava o caráter ‘progressista’ da aliança, mas que era importante em termos de poder efetivo, pois compunha-se como o ‘pacto de dominação’ vigente, que exigia a conciliação dos interesses rurais urbanos, dos conservadores e dos ‘progressistas’”.

(52) Acreditamos não ser necessário elencar novamente todos os órgãos, instrumentos de política e instituições que estariam disponíveis para o governo JK no início de sua gestão.

(53) “Esse estudo tentara identificar também os pontos críticos na economia brasileira que exigiam aperfeiçoamento e se tornou um elemento decisivo no processo de preparação da decisão para o Programa de Metas.” (Lafer, op. cit., p. 56). Quanto ao próprio grupo misto: “[...] robusteceu-se a convicção dos técnicos [CMBEU e BNDE-CEPAL] de que a única maneira de evitar que a tendência regressiva do desenvolvimento da economia brasileira se manifestasse em toda sua plenitude seria a adoção de uma política ativa de desenvolvimento, através da programação da economia. Tal programação foi esboçada nos referidos estudos, configurou-se em projetos esparsos postos em execução pelo Governo, compreendidos no Programa de Reaparelhamento Econômico, e veio a ser consubstanciada no Programa de Metas. (Costa, 1971, p. 145). Ver também Faro e Quadros (op. cit., p. 55).

(54) Para detalhes quanto ao Programa de Metas, ver Lafer (op. cit.), Faro e Quadros (op. cit.) e Costa (op. cit.).

O CDE, diferentemente do CDI do governo Vargas, não tinha representantes diretos da indústria. Vale salientar que a participação das empresas nacionais já se articulava de modo diferente desde a entrada considerável de capital estrangeiro na indústria:

[...] com a morte de Roberto Simonsen e o afastamento de Euvaldo Lodi da CNI e da Firjan em 1954, saíram de cena as lideranças da era getulista, dando lugar a um sistema híbrido: ao lado das federações regionais, agora dominadas pelos gerentes de empresas [multinacionais] de São Paulo e no Rio de Janeiro, apareciam as associações paralelas (ABDIB, Abimaq, Anfavea, entre outras)<sup>55</sup>, baseadas em setores específicos da indústria, as quais foram sendo mobilizadas pelo governo Kubitschek para atuar nos grupos executivos. (Leopoldi, op. cit., p. 263)

Além dessa atuação mais fragmentada em associações setoriais, a indústria local vinha percebendo sua situação de forma diversa daquela do período Vargas. Em certos momentos, seus representantes indignaram-se por ter ganho um papel de “sócio menor” na nova aliança que conformava o tripé entre o Estado, o capital estrangeiro e o capital nacional<sup>56</sup> (op. cit., p. 265; Serra, 1982, p. 23). As empresas multinacionais tinham suporte financeiro externo, monopolizavam tecnologias, instalavam capacidade produtiva além da demanda e, desse modo, logo assumiam a liderança de mercado sobre os ramos em que atuavam<sup>57</sup>. As críticas dos industriais brasileiros recaíam, portanto, sobre as facilidades concedidas àquelas pela Instrução SUMOC 113 para a importação de máquinas e equipamentos sem necessidade de cobertura cambial<sup>58</sup>. O crescimento econômico, contudo, a expansão das oportunidades de investimento, as políticas públicas em termos de proteção tarifária<sup>59</sup> e abertura de crédito às empresas nacionais colaboraram enormemente para amenizar os ânimos<sup>60</sup> (Cedro, op. cit., p. 234; Sochaczewski, op. cit., p. 105).

Mesmo assim, a adesão à proposta de Juscelino Kubitschek, abarcando diferentes setores da sociedade, renovou, por caminhos distintos, a opção feita pela continuidade do processo de industrialização que vinha sendo conduzida pelo governo Vargas. O que diferenciou o programa de JK do de Vargas, porém, foi a sua maior amplitude em termos de área de abrangência e em termos do número e tamanho dos projetos abarcados; foi também a possibilidade política de poder apresentá-lo ao público de uma maneira centralizada e sistematizada pelo Estado; e principalmente a opção feita pelo governo Kubitschek por uma entrada maior e mais aberta de investimentos estrangeiros no

---

(55) ABDIB: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base; Abimaq: Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos; Anfavea: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.

(56) O Estado, por seu turno, também ganhava peso na economia: “[...] a participação do governo na formação bruta de capital fixo (exclusive empresas estatais) cresce de 25,6% no quadriênio 1953/56 para 37,1 % nos quatro anos do Plano de Metas. [...] uma vez que não computa o papel das empresas estatais. Se incluídas, apenas as do governo federal elevariam a participação para 47,8%, no período 1957/60.” (Lessa, op. cit., p. 70).

(57) Ver relatório sobre a estrutura industrial das empresas líderes em Tavares et. al. (1978) onde está demonstrado que as empresas nacionais, em sua maioria, ocuparam, depois dos anos 1950, a liderança de mercado em setores mais tradicionais em que a tecnologia é mais simples e difusa, enquanto as multinacionais ocuparam tal posição nos ramos em que há necessidade de maiores investimentos e tecnologia mais avançada, por exemplo, de eletrodomésticos e automobilístico.

(58) A Instrução SUMOC 113 foi deliberada no governo Café Filho com o intuito de atrair capitais externos. Foi amplamente utilizada por JK na articulação da vinda desses capitais na forma de investimento direto externo em seu governo.

(59) Em 1957, estabeleceu-se a tarifa aduaneira ad valorem, alterando a antiga tarifa fixa que se defasava com o processo inflacionário e desprotegia diversos setores que eram do interesse da indústria nacional.

(60) Tavares (1985, p. 115) argumenta ainda que “Efetivamente, o processo de concentração relativa que a partir de fins da década de 1950 se deu como tendência inexorável em favor do capital internacional e das empresas estatais, não prejudicou, em termos absolutos, o conjunto do capital de propriedade de ‘nacionais’. Poder-se-ia mesmo dizer que o salvou de uma tendência maior à estagnação relativa, embora submetendo-o a crises conjunturais mais agudas”.

Brasil<sup>61</sup>. Neste ponto, podemos afirmar que a mudança em relação à Vargas foi substancial. Os desdobramentos da recuperação econômica da Europa e do Japão depois da guerra, permitiram que, naquele momento, um fluxo de capitais industriais se encaminhasse para a periferia em busca de valorização. Este acontecimento apresentou-se como solução atraente para os problemas de financiamento do governo Kubitschek, permitindo, ao mesmo tempo, que este escapasse, por certo tempo, do estrangulamento externo e diversificasse tecnologicamente o parque industrial brasileiro. A penetração desses capitais, junto com o aumento da participação do Estado nacional na produção acabou por modificar, naquele momento, as grandezas relativas da participação entre as três instâncias do capital na renda nacional, aumentando as parcelas do capital privado estrangeiro e estatal em relação ao capital privado nacional. Desse modo, a abordagem industrializante de JK fez com que o comando de importantes setores industriais passasse para mãos de estrangeiros, fazendo com que estes viessem a determinar a dinâmica interna de parte considerável da economia brasileira a partir de então. O crescimento econômico como resultado esperado e, posteriormente, como benefício concreto favorável a diversos segmentos sociais, consolidaria, por outro lado, a aceitação ao Programa de Metas, tanto em suas propostas quanto em seus resultados como uma das poucas estratégias para o atendimento das coalizões políticas que se conformaram naquele período de forma mais democrática.

### **Considerações finais**

Neste artigo, nos restringimos a demonstrar que as experiências de elaboração técnica de um plano de desenvolvimento industrial, as dificuldades para o levantamento dos recursos para seu financiamento e a constituição de mecanismos para o fomento dos setores considerados prioritários dificilmente acontecem sem que exista um esforço político e econômico consistente e de prazo mais alongado. O legado de Getúlio Vargas foi, dessa maneira, decisivo para que resultados substanciais fossem obtidos com a implementação do Programa de Metas no governo de Juscelino Kubitschek. Além daquele presidente ter legado um corpo técnico capaz de conduzir projetos de alta complexidade e de ter deixado institucionalizados mecanismos de grande utilidade administrativa e financeira – como foi o caso do BNDE, das Comissões Técnicas, Empresas Estatais e etc. – a comoção social provocada por seu último ato político – o suicídio em nome da autoproclamada causa desenvolvimentista nacional – impediu que o projeto oposicionista liberal ascendesse ao poder estatal e desfizesse completamente o desenho de seu projeto. A herança política e econômica de Vargas também permitiu que, num espaço relativamente curto de tempo, uma reordenação política mais estável em torno de um novo arranjo desenvolvimentista tivesse sido possível e desse continuidade ao processo de industrialização brasileira. O que buscamos afirmar neste artigo, portanto, é que as mudanças proporcionadas pelo projeto de desenvolvimento econômico promovido pelo governo JK por meio do Programa de Metas, mesmo com as mudanças que este fez no enfoque de abertura ao capital estrangeiro, só puderam ocorrer em função daquilo que foi realizado e legado pelos governos de Getúlio Vargas.

---

(61) Para uma discussão mais aprofundada sobre as opções de JK para o financiamento do Programa de Metas, ver Young (2014).

## Bibliografia

ALMEIDA, R. *Rômulo: voltado para o futuro: (entrevistas concedidas a Grupos de Trabalho da Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia)*. Fortaleza, CE; [Salvador?]: Banco Nordeste do Brasil: Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia, 1986.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro César Dutra (Org.). *A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2012.

BASTOS, P. P. Z. O Presidente Desiludido: a campanha liberal e o pêndulo da política econômica no governo Dutra (1942-1948). *História Econômica e História de Empresas*, v. VII, n. 1, p. 99-135, jan./jun. 2004.

BASTOS, P. P. Z. Ortodoxia e heterodoxia antes e durante a Era Vargas: contribuições para uma economia política da gestão macroeconômica dos anos 1930. *Economia*, 2008.

BASTOS, P. P. Z. *Ascensão e crise do projeto varguista de nação*. 2006.

BASTOS, P. P. Z. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. 537p. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2001.

BENEVIDES, M. V. M. *Desenvolvimento econômico e estabilidade política: o governo Kubitschek, 1956-1961*. 1975.

BOJUNGA, C. *JK: o artista do impossível*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. (2007). *Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia*. São Paulo: FGV-Escola de Economia de São Paulo, jun. 2009. (Texto para discussão, n. 191). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2663>. Acesso em: 21 set. 2020.

CAMPOS, R. O. *A lanterna na popa – memórias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.

CEDRO, M. O governo Juscelino Kubitschek (1956-1961): estabilidade política e desenvolvimento econômico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia A. Neves (Org.). *O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Coleção O Brasil Republicano, v. 3).

CORSI, F. L. O projeto de desenvolvimento de Vargas, a missão Osvaldo Aranha e os rumos da economia brasileira. In.: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro César Dutra (Org.). *A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2012.

CORSI, F. L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: UNESP, 2000.

COSTA, J. G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, INDOC, 1971.

DICIONÁRIO histórico biográfico brasileiro: pós-1930. Coautoria de Israel Beloch, Alzira Alves de Abreu. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2001.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. 2. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2004.

- FARO, C.; QUADROS, S. (1991). A década de 1950 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela Maria Castro (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 13. ed. São Paulo, SP: Edusp, 2008.
- FERREIRA, J. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia A. Neves (Org.). *O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Coleção O Brasil Republicano, v. 3).
- FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. 2015. (Texto para Discussão).
- FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O nacional-desenvolvimentismo em tempos de Getúlio Vargas (1951-1954). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia A. Neves (Org.). *O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Coleção O Brasil Republicano, v. 3).
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 15. ed. São Paulo, SP: Comp. Ed. Nacional, 1977.
- GUIMARÃES, C. M. C. B. *1964 estado e economia: a nova relação*. 1990. 331f. Tese (Doutorado)– Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 6. ed. rev. e atualizada Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1996.
- JAGUARIBE, H. *Problemas do desenvolvimento latino-americano: estudos de política*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1967.
- LAFER, C. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- LEOPOLDI, M. A. P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o estado*. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2000.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- LESSA, C., FIORI, J. L. Houve uma política nacional-populista? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 12, 1984.
- MALAN, P. S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, B. (Dir.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1986. tomo III, v. 4.
- MALAN, P. S.; BONELLI, Regis; ABREU, Marcelo de P.; PEREIRA, José Eduardo de C. *Política Econômica Externa e Industrialização (1939/52)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1980.
- MASON, E. S.; ASHER, R. E. *The World Bank since Bretton Woods: the origins, policies, operations, and impact of The International Bank for Reconstruction and Development and the other members of the World Bank Group, The International Finance Corporation, The International Development Association, The International Centre for Settlement of Investments Disputes*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, c1973.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. 1975.

OLIVEIRA, C. A. B. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo, SP; Campinas, SP: Editora UNESP: UNICAMP/IE, 2003.

PELÁEZ, C. As consequências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889-1945. *Revista Brasileira de Economia*, v. 25, n. 3, p. 5-82, 1971.

PERISSINOTTO, R. M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1994.

RABE, S. G. *Eisenhower and Latin America: the foreign policy of anticommunism*. Chapel Hill; London: Univ. of North Carolina, c1988.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós guerra. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento do capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.

SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. 8. ed. São Paulo, SP: Alfa-Omega, 1995.

SKIDMORE, T, E. *Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2010.

SOCHACZEWSKI, A. C. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968*. 1993.

TAVARES, M. C. A. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, 1985.

TAVARES, M. C. A. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: DA SUBSTITUIÇÃO de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. 11. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1983, c1972.

TAVARES, M. C. A.; FAÇANHA L. O.; POSSAS M. L. *Estrutura industrial e empresas líderes*. FINEP, 1978.

VIANNA, S. B. *A política econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O pós-Guerra (1945-1955). In.: ECONOMIA brasileira contemporânea: 1945-2010. Coautoria de Fabio Giambiagi. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2011.

WAGNER, R. H. *United States policy toward Latin America: a study in domestic and international politics*. Stanford, CA: Stanford University Press, c1970.

YOUNG, V.; FERRAZ, A. *Estados Unidos e FMI: da súplica ao rompimento*. São Paulo, SP: Alameda, 2014.