

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

GABRIEL SILVA BARROS

**50 ANOS EM 5: HISTÓRIA E RESULTADOS DO PLANO DE METAS DO
GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK (1956-1961)**

Mariana-MG

2025

GABRIEL SILVA BARROS

**50 ANOS EM 5: HISTÓRIA E RESULTADOS DO PLANO DE METAS DO
GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK (1956-1961)**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. Luiz Mateus da Silva Ferreira

Mariana-MG

2025

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

B278c Barros, Gabriel Silva.

50 anos em 5 [manuscrito]: História e Resultados do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). / Gabriel Silva Barros. - 2025.

57 f.: il.: color., gráf., tab.. + Quadro.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Mateus da Silva Ferreira.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Ciências Econômicas .

1. Kubitschek, Juscelino, 1902-1976. 2. Brasil - Desenvolvimento econômico. 3. Industrialização - Brasil. 4. Planejamento estratégico - Brasil. I. Ferreira, Luiz Mateus da Silva. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 338.2(81)(091)

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa - Bibliotecário Coordenador
CBICSA/SISBIN/UFOP-CRB6a1407



FOLHA DE APROVAÇÃO

Gabriel Silva Barros

50 anos em 5: História e Resultados do Governo Juscelino Kubitschek

Monografia apresentada ao Curso de de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em 3 de setembro de 2025

Membros da banca

Dr. Luiz Mateus da Silva Ferreira - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)
Dr. André Mourthé de Oliveira (Universidade Federal de Ouro Preto)
[Dr. Daniel do Val Cosentino (Universidade Federal de Ouro Preto)]

Luiz Mateus da Silva Ferreira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 17/9/2025



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Mateus da Silva Ferreira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 17/09/2025, às 10:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0979408** e o código CRC **6A12C9CD**.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder saúde e força ao longo dessa caminhada acadêmica.

Aos meus pais, Idalina e Ronaldo, pelo amor incondicional e por todo incentivo. Vocês são meu exemplo!

À minha irmã, Eduarda, por ser minha confidente e por estar sempre ao meu lado.

Ao meu namorado, Rafael, por me motivar diariamente, me oferecendo amor e apoio em todas as horas.

Ao meu orientador, Luiz Mateus, pela dedicação, pelas orientações e pelo compromisso com meu crescimento acadêmico.

À República Partenon, minha segunda família. Serei eternamente grato por cada momento vivido juntos.

RESUMO

Este estudo examina aspectos gerais do contexto histórico e os resultados do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), um dos maiores, mais audaciosos e bem-sucedidos planos econômicos da história da industrialização brasileira. O estudo oferece uma revisão histórica do cenário político da época, com foco nas diretrizes e fundamentos do desenvolvimento econômico do país, com destaque a ideologia desenvolvimentista, cooperação internacional e mudanças nas políticas econômicas para promover o avanço industrial no Brasil no período 1956-1961. Assim, a pesquisa focou no Plano de Metas, abordando seus objetivos, formas de financiamento e resultados. O saldo do período foi significativamente positivo, evidenciado por altos índices de formação bruta de capital fixo (FBCF), com um crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) de 8,2% ao ano e uma expansão notável da indústria de bens de consumo duráveis e de capital. No entanto, o estudo também aborda as fragilidades e os custos do crescimento econômico acelerado, observando especialmente os desequilíbrios sociais e regionais resultantes, o aumento dos déficits nas contas públicas e, sobretudo, o aceleramento inflacionário.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo; Industrialização; Governo Juscelino Kubitschek; Plano de Metas. Brasil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da participação da indústria no PIB brasileiro (1900–1955)	15
Figura 2 – Participação dos setores no valor adicionado (1928 – 1945)	18
Figura 3 – Formas de entrada do IED no período 1947-1964, em milhões de US\$	38
Figura 4 – Participação dos setores de atividade no PIB, em % (1950-1960)	43
Figura 5 – Evolução da inflação brasileira (1955-61)	47
Figura 6 – Evolução do endividamento externo brasileiro (1955-1961), (valores em milhões de dólares).....	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Metas do Plano de Metas (1956-61) por setor, objetivos, exemplos de projetos e avaliação de cumprimento da meta	34
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estrutura da produção brasileira e importação de produtos manufaturados do país no período 1949-1959 (valores em bilhões de Cruzeiros a preços de 1955)	15
Tabela 2 – Balança comercial (1947-1950).....	20
Tabela 3 – Distribuição percentual das importações brasileiras, segundo o uso (1935-1952)...	21
Tabela 4 – Empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil por setor (1946-1952)	21
Tabela 5 – Aplicação de recursos do Plano SALTE	21
Tabela 6 – Evolução do Índice Geral de Preços (IGP) e saldo do balanço comercial brasileiro no período 1947-52	23
Tabela 7 - Balanço comercial do Brasil (1941-1954).....	26
Tabela 8 – Brasil: crescimento do PIB, Inflação e setores da economia (1951–1954).....	26
Tabela 9 – Estimativa do investimento total do Plano de Metas, por setor, (1957-61) valores em bilhões de Cruzeiros (Cr\$)	32
Tabela 10 – Recursos estimados para Fundos Especiais de Investimento (1957-1961)	36
Tabela 11 - Distribuição dos financiamentos do BNDE por setor (1953-56 e 1956-60)	37
Tabela 12 – Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos anos de 1950 e 1960, em milhões de US\$ (setores selecionados)	39
Tabela 13 - Índice da produção industrial do Brasil e países selecionados em 1959 (data-base 1955 = 100)	40
Tabela 14 – Brasil: evolução de indicadores macroeconômicos (1956-1961)	42
Tabela 15 – As importações como uma percentagem do total de suprimentos (1949-1962)	43
Tabela 16 – Brasil: balança de pagamentos, em US\$ milhões, no período 1955-1961	50

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
 CAPÍTULO 1 - ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS	13
1.1 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	13
1.2 GOVERNOS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO (1930-55)	16
1.2.1 PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930-45)	16
1.2.2 GOVERNO DUTRA (1946 – 1951)	18
1.2.3 SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954)	23
1.2.4 GOVERNO CAFÉ FILHO (1954-1955)	27
 CAPÍTULO 2 - OS ANOS JK E O PLANO DE METAS (1956-1961).....	29
2.1 BASES IDEOLÓGICAS E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA DE JUSCELINO KUBITSCHKEK	31
2.2 O PLANO DE METAS	31
2.3 FINANCIAMENTO DO PLANO DE METAS	35
 CAPÍTULO 3 - PRINCIPAIS RESULTADOS E IMPACTOS DO PLANO DE METAS DE JK.....	41
3.1 O LEGADO DO PLANO DE METAS DE JK	41
3.2 RESULTADOS SETORIAIS DO PLANO DE METAS	44
3.3 DESEQUILÍBRIOS SETORIAIS E REGIONAIS	46
3.4 INFLAÇÃO E DÍVIDA EXTERNA	47
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

Este trabalho examina os principais aspectos relacionados ao “Programa de Metas” do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), considerado “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1981, p. 27). No seu governo, Juscelino Kubitschek (JK) buscou acelerar o processo de industrialização e modernização da economia brasileira adotando uma estratégia ambiciosa sintetizada no lema “50 anos em 5”. Essa frase, mais do que *slogan* de campanha, representava o compromisso político de JK com a transformação estrutural da economia brasileira, visando aproximar o Brasil dos padrões de desenvolvimento das nações industrializadas. Com esse propósito, no início de 1956, JK apresentou seu Plano de Metas, um programa de governo que estabeleceu 30 metas distribuídas em cinco setores prioritários – energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação – e mais uma meta-síntese: a construção de Brasília (BRASIL, 1959; VILLELA, 2011; ORENSTEIN; SOCHACZENSKI, 1995).

A literatura concorda em afirmar que o Plano de Metas não se limitou a um conjunto de obras e políticas, mas simbolizou uma visão de país moderno, integrado e economicamente dinâmico. Além disso, a partir do governo JK, houve uma nítida mudança na estratégia de industrialização brasileira. O modelo deixou de ser nacional-desenvolvimentista, como idealizado na Era Vargas, para seguir a estratégia denominada de desenvolvimentismo dependente-associado. Essa estratégia ofereceu tratamento preferencial ao capital privado internacional no processo de industrialização brasileira (IANNI, 1971, DRAIBE, 2004; AREND, 2009). A escolha de um modelo desenvolvimentista associado, que combinava capital estatal, capital nacional privado e investimentos estrangeiros, refletia uma aposta na complementaridade entre diferentes fontes de financiamento e *know-how* tecnológico. Ao mesmo tempo, essa estratégia gerou debates acalorados sobre soberania econômica brasileira. Segundo Mourão (2012, p.78):

Juscelino Kubitschek procurou realizar o desenvolvimento econômico através da reelaboração das condições de dependência, o que corresponde a uma transformação da direção e do sentido da política econômica governamental, ou melhor, à mudança de concepção da ideologia desenvolvimentista. Para ele, a industrialização somente seria possível no contexto da interdependência e associação.

Não obstante, entre 1956 e 1960, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu em média 8,2% ao ano, sendo esse crescimento liderado pelo setor industrial, cuja participação no PIB saltou de 25,6% em 1955 para 32,2% em 1960. No mesmo período, a participação da indústria de transformação no PIB do país subiu de 20,4% para 25,6%. Além disso, a taxa de investimento expressa pela relação FBCF/PIB passou de 13,5% em 1955 para 15,7% em 1960,

tendo alcançado 18% em 1959.¹ Por outro lado, a inflação, que já havia alçado dois dígitos em meados no início da década 1950, saltou de 12,2% para 30,5% entre fins de 1955 e 1960 (ORENSTEIN; SOCHACZENSKI, 1995; GIAMBIAGI et al, 2011; STORMOWSKI, 2011).

Este estudo discute a história e os principais resultados do Plano de Metas de JK. A análise preliminar da literatura revela que, em termos de modernização e crescimento da economia, o governo JK foi inequivocamente bem-sucedido (LESSA, 1981; ORENSTEIN; SOCHACZENSKI, 1995; AREND, 2009; BAER, 2007; VILLELA, 2011). Porém, “o mesmo não pode ser dito com relação ao comportamento da inflação, das finanças públicas e das contas externas do Brasil” (VILLELA, 2011, p. 28), temas que foram colocados em segundo plano.

Observando esse contexto, o Capítulo 1 deste trabalho analisa o cenário que precedeu o governo JK. Essa análise é crucial para compreender a transição da estratégia brasileira de desenvolvimento baseado na industrialização substitutiva de importações. Assim sendo, o Capítulo 1 avalia os governos de Vargas (1930-1945), Dutra (1946-1951), Vargas (1951-1954) e Café Filho (1954-1955), evidenciando como cada um, de diferentes formas, contribuiu para a formação de uma base industrial e institucional que pavimentou o caminho para as políticas ambiciosas de JK. A ascensão do desenvolvimentismo, que emergiu como resposta à crise econômica internacional gerada pela Grande Depressão (1929), a criação de importantes estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Petrobrás e mecanismos de política econômica como as instruções da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) são apresentados como fatores essenciais para compreender o Plano de Metas.

O Capítulo 2 analisa a estratégia desenvolvimentista e a política econômica do governo de Juscelino Kubitschek, que consolidou o Estado como um instrumento eficiente para a promoção da industrialização e modernização do país. O Capítulo 2 explora as bases ideológicas do projeto desenvolvimentista dependente-associado consubstanciado no Plano de Metas, bem como apresenta as trinta metas propostas para modernizar a infraestrutura e acelerar a industrialização brasileira; os principais setores investidos; e os mecanismos de financiamento utilizados.

Por fim, o Capítulo 3 examina as principais consequências econômicas e sociais do Plano de Metas. O capítulo destaca o notável sucesso na reestruturação produtiva e o significativo crescimento do PIB e da produção industrial. Destaca-se que, no período 1956-61 e depois, a indústria de transformação ganhou protagonismo na composição do PIB. Além dos

¹ FBCF/PIB é a sigla para Formação Bruta de Capital Fixo (FPCF) dividida pelo Produto Interno Bruto (PIB), indicando qual a proporção do PIB de um país que está sendo destinada a investimentos em bens de capital.

resultados positivos, o Capítulo 3 ressalta as fragilidades resultantes da estratégia de industrialização acelerada e a qualquer custo, chamando a atenção para os desequilíbrios setoriais e regionais, negligenciamento da política de expansão e diversificação da produção agrícola, aumento da inflação devido ao financiamento deficitário e o expressivo crescimento da dívida externa. Esses impactos, com custos elevados no longo prazo, são frequentemente relativizados ou minimizados frente aos resultados robustos da estratégia desenvolvimentista.

Porém, sempre é tempo, e a conjuntura econômica e política brasileira deste primeiro quarto de século XXI torna ainda mais pertinente revisitar as contradições da expansão acelerada financiada pelo Estado a qualquer custo. Nesse sentido, este trabalho analisa a história e os resultados do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, destacando seus antecedentes, fundamentos ideológicos, mecanismos de financiamento e impactos econômicos e sociais. Busca-se compreender tanto os avanços obtidos na industrialização e modernização da infraestrutura quanto as limitações do modelo adotado, como inflação, endividamento e desequilíbrios estruturais. Assim, ao oferecer uma leitura crítica do passado, este estudo contribui para refletir sobre os dilemas persistentes do desenvolvimento brasileiro, mostrando como a experiência do governo JK ainda ilumina debates atuais sobre crescimento, estabilidade e soberania econômica.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS

Este capítulo analisa o contexto anterior ao governo JK (1956-61), que foi marcado por grandes mudanças estruturais da economia brasileira. O objetivo é apresentar as principais características e formulações de política econômica dos governos de Vargas I (1930-1945), Dutra (1946-1951), Vargas II (1951-1954) e Café Filho (1954-1955), pois as mudanças institucionais, as ideias e as políticas econômicas desses governos foram, em maior ou menor grau, de suma importantes na formulação e na execução do bem-sucedido Plano de Metas de JK.

1.1 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

A literatura especializada entra em consenso ao descrever o desenvolvimentismo no Brasil como uma concepção ideológica que orientou a estratégia brasileira de superação do subdesenvolvimento via industrialização substitutiva de importações (ISI) com forte ação estatal (BIELSCHOWSKY, 1988). Fonseca (2015) destaca três componentes fundamentais que convergem para um “núcleo duro” do desenvolvimentismo: i) a existência de um projeto ou estratégia consciente, objetivando o futuro da nação; ii) a intervenção planejada do Estado; iii) a industrialização como mecanismo para promover o crescimento econômico, a produtividade e o progresso técnico.

No Brasil, o desenvolvimentismo emergiu como resposta à crise mundial de 1929 e teve maior proporção na década de 1950. Conforme Ianni (1971, p. 101),

O desenvolvimentismo não deve ser visto apenas como acumulação material de mercadorias, cristalização do trabalho alienado. É também abdicação deliberada dos desfrutes do trabalho objetivado, para que a sociedade rompa e supere o subdesenvolvimento, para que as gerações posteriores desfrutem de outras condições de existência. Trata-se de uma missão histórica, superior, a que foi atribuída à geração presente.

Observando a experiência brasileira na República Velha (1889-1930), nota-se a profunda dependência econômica do país em relação à exportação cafeeira (FURTADO, 2005; FRANCO, 1995; FRITSCH, 1995). Porém, a partir da década de 1930, devido aos reflexos da grande depressão mundial iniciada com a crise de 1929, o governo brasileiro, ideologicamente renovado com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da república, agiu no sentido de romper com o modelo de crescimento primário exportador. Entre 1930 e 1945, o governo Vargas promoveu mudanças institucionais que visavam institucionalizar a industrialização

como estratégia de superação do subdesenvolvimento (FURTADO, 2005; DRAIBE, 2004; IANNI, 1971, BAER, 2007; ABREU, 1995).

Nesse contexto, a década de 1930 marca o início da mudança ideológica do Estado e da política econômica brasileira, que, a partir de então, buscou promover o desenvolvimento do país a partir da ISI, isto é, na reorientação do mercado interno e dos investimentos público e privado nacional (DRAIBE, 2004, TAVARES, 2000; FURTADO, 2005; BAER, 2007; GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2007; AREND, 2009). Bresser-Pereira (2003) resume as transformações ocorridas nos anos 1930: 1) é nessa época que o mercado interno ganhou proeminência na economia brasileira; 2) o surto industrial, além da expansão da indústria, promoveu uma importante redução da dependência da importação de manufaturas simples de consumo popular, uma vez que esses produtos passaram a ser produzidos no país, permitindo a substituição de importações; 3) o Brasil deixou de ser um país basicamente agrário e a renda nacional passou a contar com importante participação da indústria; 4) o Estado brasileiro deixou de ser um agente passivo e se tornou em protagonista do desenvolvimento nacional como explica Mello (1982, p. 123):

a ação do Estado foi decisiva, em primeiro lugar, porque se mostrou capaz de investir maciçamente em infraestrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade (...). Coube-lhe, ademais, uma tarefa essencial: estabelecer as bases da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e concedendo-lhe generosos favores.

Dentro dessa lógica, na década de 1930 e depois, a ação do Estado e a estratégia de ISI foram de extrema importância para desenvolver a industrialização brasileira. A primeira etapa da era desenvolvimentista no Brasil ocorreu entre 1930 e 1955 (BIELSCHOWSKY, 1988). Nesse período, os governos de Getúlio Vargas (1930-45 e 1951-54), Dutra (1945-50) e Café Filho (1954-55) intensificaram, cada um a seu modo, a estratégia de ISI, porém sem apresentar um plano específico associado a uma política econômica coordenada para transformação da estrutura produtiva do país. A segunda etapa da era desenvolvimentista no Brasil compreende o período do governo JK (1956-61) e seu Plano de Metas. Nessa época, houve um ciclo de altos investimentos no processo de industrialização pesada, implicando no crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis a partir de ações políticas e econômicas intencionalmente elaboradas e executadas pelo Estado (DRAIBE, 2004; BIELSCHOWSKY, 1988; BRESSER-PEREIRA, 2003; IANNI, 1971, BAER, 2007).

As mudanças na estrutura da produção industrial brasileira e nas importações de bens manufaturados pelo país podem ser vistas na Tabela 1, que revela a transformação da matriz industrial brasileira, destacando a substituição de importações e a expansão da base industrial

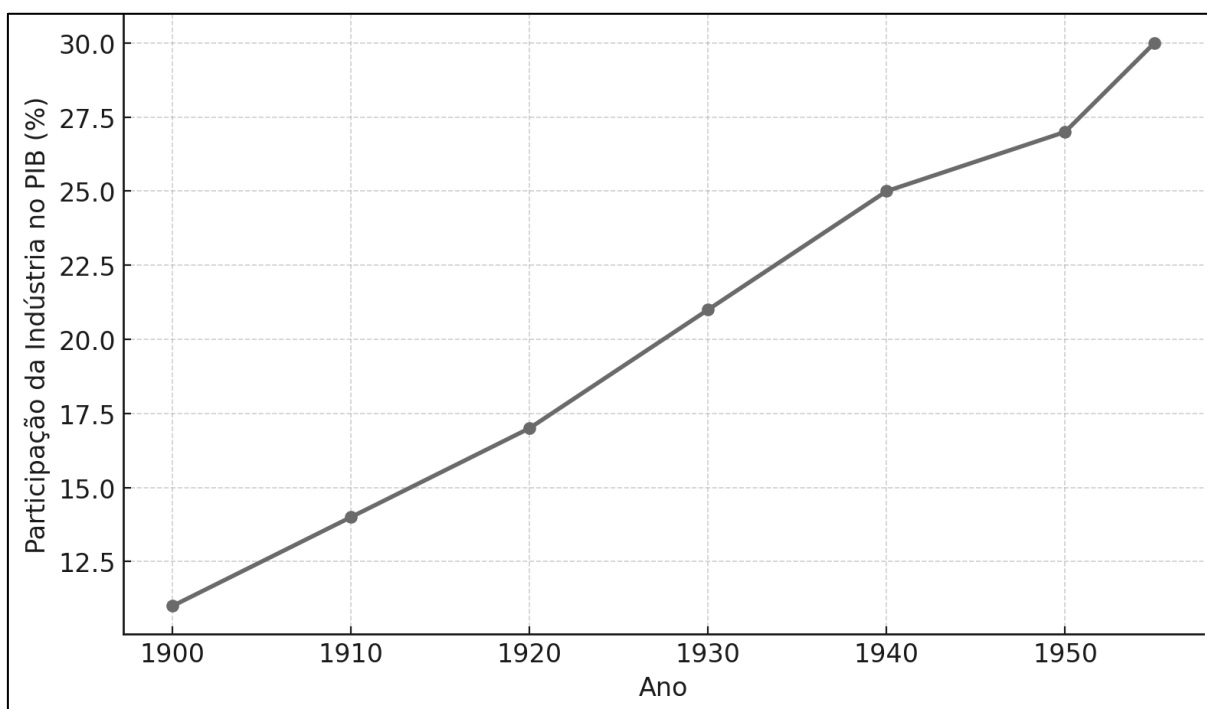
doméstica. Em complemento, a Figura 1 mostra o crescimento da participação da indústria no PIB. Nota-se que de 1900 a 1955 o setor industrial no Brasil passou 11% para cerca de 30% do PIB, refletindo o avanço da industrialização no país antes do Plano de Metas de JK

Tabela 1 – Estrutura da produção brasileira e importação de produtos manufaturados do país no período 1949-1959 (valores em bilhões de Cruzeiros a preços de 1955)

Atividades	Anos	Bens de consumo		Bens de produção		Total de produtos
		duráveis	não duráveis	intermediários	capital	manufaturados
Importações (A)	1949	8,90	5,40	18,20	15,80	48,30
	1955	2,10	4,50	22,60	13,70	42,90
	1959	2,90	2,80	21,20	29,20	56,10
Produção doméstica (B)	1949	4,90	140,00	52,10	9,00	206,00
	1955	19,00	200,90	104,00	18,00	341,90
	1959	43,10	258,00	159,60	59,50	520,20
Importações sobre oferta total $[A/(A+B)]$	1949	64,50	3,70	25,90	63,70	19,00
	1955	10,00	2,20	17,90	43,20	11,10
	1959	6,30	1,10	11,70	32,90	9,70

Fonte: Gremaud, Vasconcellos e Júnior (2007, p. 357)

Figura 1 – Evolução da participação da indústria no PIB brasileiro (1900-1955)



Fontes: IBGE (1990); Abreu (1995); Suzigan (2000).

As ideias do pensamento desenvolvimentista ganharam destaque no Brasil, ramificadas em duas abordagens: o nacionalista de Vargas, que enfatizava o papel do Estado na proteção da indústria nacional; e a internacionalista de Kubitschek, que priorizava o capital estrangeiro como complemento ao investimento estatal. Ambos utilizaram da estratégia de substituição de importações com a produção voltada para o mercado interno e forte participação do Estado e das empresas estatais. Foi no período pós Segunda Guerra Mundial (1939-45) que a indústria leve se consolidou no Brasil. Ao mesmo tempo, iniciava-se o desenvolvimento da indústria de bens de consumo mais complexos e duráveis, bem como o impulso às indústrias de base e bens de produção. Esse processo marcou a chamada revolução industrial brasileira e abriu caminho para a extraordinária expansão econômica observada no governo de JK (BAER, 2007; GREMAUND, 2007; PEREIRA, 2003; SOUZA, 2012). Assim sendo, a próxima seção busca apresentar as principais características do período desenvolvimentista brasileiro que antecede ao Plano de Metas.

1.2 GOVERNOS E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO (1930-55)

1.2.1 PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930-45)

No período conhecido como Primeira República (1889-1930), a economia brasileira era fortemente dependente da exportação de café, sendo a política do país dominada pelos interesses econômicos da elite cafeeira especialmente representada por grandes fazendeiros dos estados de São Paulo e Minas Gerais (PRADO JR., 2006; FURTADO, 2005). A chamada “revolução de 1930” rompeu com *status quo* político da Primeira República, também conhecida como “República do Café com Leite” em referência a alternância no poder entre as oligarquias cafeeiras e pecuaristas de São Paulo e Minas Gerais. A partir dos anos 1930, embora as oligarquias rurais brasileiras continuassem influentes, o Estado brasileiro, sob liderança de Getúlio Vargas, foi moldado a partir da ideologia nacional desenvolvimentista (IANNI, 1971; DRAIBE, 2004; FAUSTO, 1970).

Conforme Fausto (1970), Ianni (1971) e Draibe (2004), em 1930, nasceu, no Brasil, o Estado de compromisso e, no decorrer da “Era Vargas” (1930-45), ganhou força o primeiro plano de nação do período republicano brasileiro. O objetivo central desse plano era romper com a dependência do modelo econômico primário exportador e promover a indústria nacional como estratégia de desenvolvimento. Com esse propósito, durante o período 1930-45, o “governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos [...], promulgou leis e decretos [...], incentivou a realização de debates [...]

sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros” (IANNI, 1971, p. 22). Ainda de acordo com Octavio Ianni, “as medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, orientar e incentivar as atividades produtivas em geral” (IANNI, 1971, p. 22).

Conforme Carraro e Fonseca (2003, p. 11),

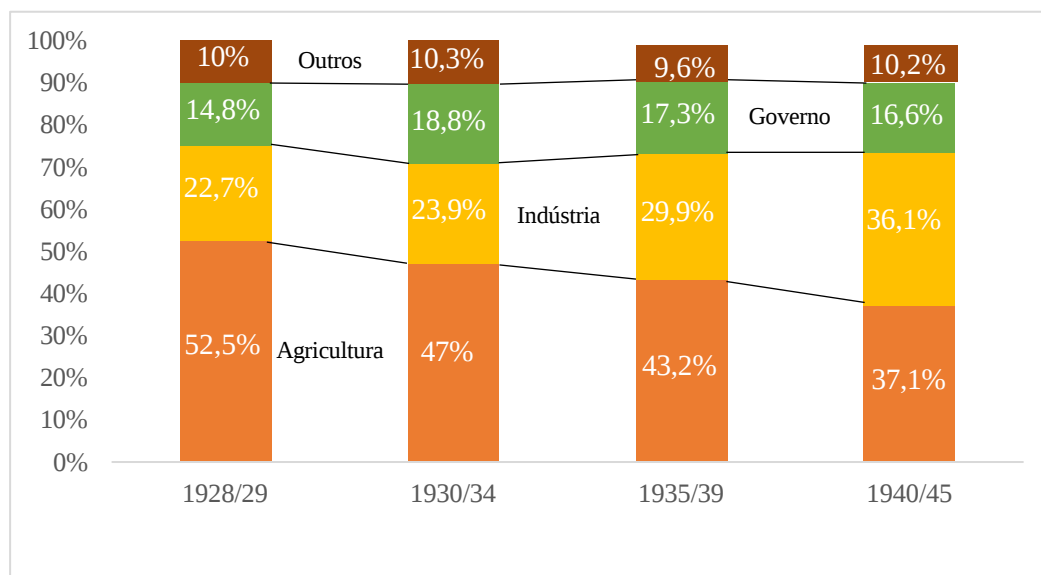
a criação de novas instituições possibilitaria o planejamento econômico, a adoção de critérios científicos na tomada de decisões e no aperfeiçoamento das técnicas gerenciais, contribuindo para eliminar o uso de soluções políticas, falcaturas, promessas demagógicas das eleições e o coronelismo no meio rural. Impessoalidade, pois se tratava de pensar um Estado integrado, centralizado em órgãos nacionais, com objetivos acima das questões eleitorais e partidárias, sempre que possível livre das influências dos líderes locais e, preocupado com a organização do governo de forma a garantir o cumprimento das metas de desenvolvimento do país. Não resta dúvida de que este processo de mudança só foi possível politicamente com forte autoritarismo. Mais tarde, já ao final do Estado Novo, a retórica populista, propondo melhor distribuição de renda e com apelos nacionalistas, também podem ser associadas à busca de coesão às ações de intervenção governamental em prol do desenvolvimento econômico.

Draibe (2004, p. 55) destaca que “a centralização política do pós-30 processa-se com a edificação de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que organiza em bases novas o interesse geral e a dominação social”. Nesse sentido, o período do primeiro governo Vargas (1930-45) foi marcado por novos interesses nacionais, buscando modernizar o setor administrativo, aperfeiçoar a burocracia estatal, implantar uma complexa legislação social e promover o processo de industrialização como estratégia de superação do atraso e promoção da autonomia nacional (DRAIBE, 2004; AREND, 2009; CUNHA, 2012).

Não obstante, durante os quinze anos do primeiro governo Vargas (1930-45) não se chegou a formular um plano consolidado que coordenasse política econômica aos objetivos do nacional-desenvolvimentismo de Vargas. Ainda assim, o período de 1930 a 1945 deixou marcas significativas: fortaleceu-se a burocracia pública, avançou-se na formulação de uma legislação social abrangente – sobretudo no campo trabalhista –, criaram-se órgãos de regulação e mecanismos de intervenção econômica, intensificou-se a proteção à indústria nacional e o Estado passou a atuar diretamente como produtor com a fundação de empresas estatais de grande relevância, dentre elas a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (1942), Companhia Nacional de Álcalis (1943), Fábrica Nacional de Motores (1943) e Companhia Aços Especiais Itabira – ACESITA (1944) (ABREU, 1995; VIANNA; VILLELA, 2011; GREMAUD; VASCONCELLOS; JÚNIOR, 2007).

Como resultado da ação estatal, a partir de 1930, a indústria passou a liderar o crescimento econômico brasileiro. Na Figura 2 é possível perceber a evolução do setor industrial em detrimento do setor agrícola na participação do PIB nacional entre 1928 e 1945.

Figura 2 – Participação dos setores no valor adicionado (1928 – 1945)



Fonte: Gremaud (2007, p. 348)

Em suma, entre 1930 e 1945, sob a liderança de Getúlio Vargas, a participação da indústria de transformação no PIB cresceu de forma consistente, passando de aproximadamente 24% em 1930 para cerca de 36% em 1945. Esse avanço não foi linear, mas resultou do fortalecimento do Estado como agente regulador e indutor do crescimento econômico, especialmente das políticas estatais de incentivo à industrialização, restrições externas impostas pelas crises internacionais e a progressiva substituição de importações. A ideologia nacional desenvolvimentista orientou os investimentos estatais em setores estratégicos como siderurgia e energia, lançando, assim, as bases para a industrialização acelerada das décadas seguintes e para a consolidação de uma economia mais moderna e diversificada.

1.2.2 GOVERNO DUTRA (1946 – 1951)

Eurico Gaspar Dutra foi o primeiro presidente eleito democraticamente no país após a Era Vargas (1930-45). Inicialmente, o governo Dutra alinhou sua política econômica com princípios liberais de Bretton Woods (1944) e, nesse contexto, ocorreu a adesão do Brasil às instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial

para viabilizar a obtenção de financiamentos externos.² Assim, o governo Eurico Gaspar Dutra marcou a transição para a democracia e a reabertura econômica do Brasil (VIANNA, 1995a; VIANNA; VILLELA, 2011).

No contexto de Bretton Woods, a política econômica inicial do governo Dutra focou no combate à inflação e na liberalização comercial, com a adoção do mercado livre de câmbio. Como resultado, houve um aumento substancial das importações brasileiras e uma forte demanda por dólares, o que comprometeu as reservas internacionais do país, uma vez que as importações cresceram muito mais rápido do que as exportações. Nessa situação, era esperado que o governo brasileiro desvalorizasse o Cruzeiro, moeda nacional na época. Entretanto, a estratégia governamental foi diferente. O câmbio foi mantido sobrevalorizado sendo, assim, utilizado como instrumento de combate à inflação, além de favorecer a importação de bens de produção necessários à industrialização. Além disso, foram introduzidos mecanismos de controle e seleção das importações, privilegiando aquelas consideradas essenciais ao desenvolvimento industrial do país (máquinas, equipamentos e insumos) e restringindo as compras de produtos supérfluos vindos do exterior. (MALAN et al, 1977; VIANNA, 1995a; SARETTA, 1995; BASTOS, 2001; VIANNA; VILLELA, 2011; PEREIRA, 2003).

Essa estratégia foi adotada e executada em cooperação com setores empresariais e industriais, que pressionavam pela entrada de maquinário moderno, mas também com forte influência de grupos ligados ao comércio importador, que se beneficiavam diretamente da liberação cambial. A ideia era modernizar o parque produtivo nacional e atender ao aumento do consumo interno por meio da aquisição de bens de capital, equipamentos e bens de consumo duráveis vindos do exterior. Como resultado, o balanço comercial apresentou superávit no período 1947-50 (Tabela 2) e ajudou a acelerar o processo de ISI. A esse respeito esclarece Vianna (1995, p. 114):

Embora o sistema de controle das importações tenha sido instituído em meados de 1947 com o intuito exclusivo de fazer frente ao desequilíbrio externo, procurando racionalizar e dar melhor uso à moeda estrangeira disponível, terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria pós-guerra. Uma avaliação mais atenta dessa importância deve considerar que o controle teve diferentes fases, através das quais foi sendo crescentemente utilizado com a finalidade de promoção do desenvolvimento industrial por substituição de importações.

² O acordo de Bretton Woods, firmado em julho de 1944 na cidade homônima nos Estados Unidos, reuniu 44 países e estabeleceu as bases da ordem monetária internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. O sistema criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), definindo regras para estabilidade cambial, com o dólar norte-americano atrelado ao ouro e as demais moedas atreladas ao dólar. Esse arranjo vigorou até 1971, quando os EUA suspenderam a conversibilidade do dólar em ouro, pondo fim ao chamado “padrão dólar-ouro” (ABREU, 1995).

Tabela 2 – Balança comercial (1947-1950)

Ano	Exportação (US\$ milhões)	Importação (US\$ milhões)	Saldo da BC (em US\$ milhões)
1946	985	584	401
1947	1152	1056	96
1948	1180	973	207
1949	1096	957	139
1950	1355	942	413

Fonte: Bacen (2024)

Bastos (2001), Vianna e Villela (2011) concordam que o governo Dutra, sem perceber, forneceu um poderoso estímulo à industrialização brasileira. Bastos (2001, p. 278) ressalta que “este processo não foi, de modo algum, produto de uma política deliberada por parte do governo Dutra. Ao contrário, resultou de medidas destinadas à solução de problemas imediatos, tais como a inflação interna e o desequilíbrio no balanço de pagamentos”.³ Para Malan et al (1977) e Saretta (1995), a partir de 1947, aquelas medidas tiveram efeitos protecionistas para a indústria brasileira, que se aproveitou do subsídio contido no câmbio valorizado. Assim, mesmo não sendo o objetivo central da política econômica do governo Dutra, as medidas de controle cambial e de importações adotadas na época contribuíram para o processo de ISI em virtude da discriminação das importações de bens de consumos não essenciais e também de produtos similares produzidos no Brasil. A Tabela 3 mostra que a política econômica do governo Dutra resultou na queda das importações de bens de consumo duráveis e não-duráveis, ao mesmo tempo que houve um incremento nas importações de bens de capital para a indústria em expansão. Ademais, outra política que representou fomento à industrialização no período foi o crédito destinado a ela, que cresceu amplamente durante o governo Dutra. Nota-se na Tabela 4 que, entre 1942 e 1952, a agricultura perdeu participação no que se refere à destinação de crédito, enquanto que a indústria passou de 17,4% do total da carteira do Banco do Brasil em 1946 para 33,3% em 1952.

³ Vianna e Villela (2011) destacam que o avanço da industrialização no período do governo Dutra foi um efeito indireto de medidas adotadas para solucionar problemas no balanço de pagamentos. Segundo os autores, “Pode-se apontar a existência de três efeitos relacionados à combinação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada com controle de importações: um efeito subsídio, associado a preços relativos artificialmente mais baratos para bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados; um efeito protecionista, viabilizado pelas restrições à importação de bens competitivos; e um terceiro efeito, na verdade, resultante da combinação dos dois primeiros, que consiste na alteração da estrutura das rentabilidades relativas, no sentido de estimular a produção para o mercado doméstico em comparação com a produção para exportação” (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 6).

Tabela 3 – Distribuição percentual das importações brasileiras, segundo o uso (1935-1952)

	1935-1939	1946-1947	1948-1952
Bens de consumo	17,00	20,50	15,00
Não duráveis	6,70	9,70	6,30
Duráveis	10,30	10,80	8,70
Combustíveis	12,20	9,40	12,90
Matérias-primas	51,10	41,70	39,20
Bens de capital	19,80	28,40	32,90
Capital para indústria	6,50	9,10	11,60

Fonte: Fishlow (1972, p. 44)

Tabela 4 – Empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil por setor (1946-1952)

Agricultura				Indústria		
Ano	Empréstimos reais (Cr\$ milhões de 1939)	Participação da agricultura (%)	Δ% Nominal	Empréstimos reais (Cr\$ milhões de 1939)	Participação da indústria de transformação (%)	Δ% Nominal
1946	1.749,60	52,9	-8,7	589	17,4	12,9
1947	1.433,90	45,4	-8,6	814,3	19,7	20,5
1948	1.231,60	39,9	-1,6	966,8	22,7	29
1949	1.154,30	40,7	23,6	1240,8	24,5	30,9
1950	1.229,10	42	19,1	1301,4	25,6	20,5
1951	1.410,30	32,7	29,4	2216,8	29,4	90,7
1952	1.708,20	32,7	39,5	3349,9	33,3	58

Fonte: Ayres e Fonseca (2017, p. 222)

Não obstante, a única tentativa planejada de desenvolvimento econômico no governo Eurico Gaspar Dutra (1946-51) foi o Plano SALTE, cujo nome é um acrônimo para os quatro setores considerados prioritários: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. (VIANNA; VILELLA, 2011). As áreas de transporte e energia eram consideradas gargalos de infraestrutura que poderiam bloquear o processo de ISI (BASTOS, 2001; IANNI, 2009). O governo estimava investir Cr\$18,3 bilhões no período 1948–51, sendo os investimentos distribuídos nos setores prioritários conforme mostra a Tabela 5 (BRASIL, 1950).

Tabela 5 – Aplicação de recursos do Plano SALTE

Setores	Investimento (Cr\$)	% do total
Saúde	2,6 bilhões	14,3%
Alimentos	3,7 bilhões	20,3%
Transportes	8 bilhões	43,9%
Energia	3,2 bilhões	17,6%

Fonte: Brasil (1950)

O plano SALTE, entretanto, não foi plenamente executado devido a problemas de financiamento, instabilidade política e ausência de coordenação efetiva. Assim, conforme observou Baer (2007, p. 81), o plano SALTE se tratou apenas de “um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos”, mas abandonado lentamente a partir de 1952. Ianni (2009) argumenta que o plano SALTE foi adotado por um governo comprometido com as diretrizes liberais, razão pela qual não foi possível associar o projeto governamental ao nacional desenvolvimentismo concebido por Getúlio Vargas, que, em seguida, ocuparia novamente o cargo de presidente da república. Ainda assim, o plano SALTE representou um marco pela tentativa de planejamento estatal, antecipando preocupações que seriam retomadas e aprofundadas no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-61).

Cabe destacar que, desde o início do seu governo, Dutra esperava contar com o apoio dos Estados Unidos para o desenvolvimento de projetos e amparo financeiro. Conforme observou Bastos (2001, p. 239):

Internamente, a esperança do governo em receber ajuda financeira como "aliado especial" correspondia à opção inicial de retrain o gasto público e a oferta de crédito para combater a inflação, liberalizando a importação de bens de consumo, mas contando com fundos externos para não prejudicar a estabilidade cambial e monetária, como veremos. Neste contexto, agradar aos norte-americanos não era apenas um meio como uma finalidade da política externa, à medida que se considerava que o alinhamento quase incondicional seria uma verdadeira garantia de acesso às transferências de recursos que a presumida condição de "aliado especial" faria por merecer.

Contudo, os norte-americanos mudaram suas prioridades e centraram-se em atender as necessidades de financiamento de países da Europa e Ásia (BASTOS, 2001). Ainda assim, devido às políticas cambial e de controle de importações, a indústria brasileira de bens de consumo continuou a se expandir. Porém, a ausência de financiamento para expansão dos investimentos públicos em infraestrutura de base gerou gargalos energéticos e logísticos. Ao mesmo tempo, o governo apresentou dificuldades em controlar a inflação, que aumentou devido ao excesso de demanda, déficits fiscais e desajustes externos (VIANNA, 1995a; BAER, 2007; VIANNA; VILLELA, 2011).

Em síntese, a política econômica do governo Dutra foi marcada por contradições: por um lado, o plano SALTE representou avanços no planejamento e sistematização dos objetivos relativos à industrialização brasileira; por outro lado, desajustes cambiais, inflação persistente e incapacidade de superar os limites estruturais da economia nacional ofuscaram os avanços mencionados. Nesse contexto, Getúlio Vargas foi democraticamente eleito e, em 1951, retornou à presidência da república com seu projeto nacional-desenvolvimentista.

1.2.3 SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954)

A volta de Vargas à presidência foi marcada pela retomada do modelo nacional-desenvolvimentista, visando consolidar a soberania nacional sobre recursos estratégicos do processo de industrialização. Nesse sentido, além de realizar novos e importantes investimentos públicos em infraestrutura e reforçar o papel das estatais criadas durante seu primeiro governo, Vargas fundou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 e, no ano seguinte, a Petrobras, ainda hoje duas das maiores e mais relevantes empresas do Brasil. A política cambial, via Instrução 70 da Sumoc, buscou proteger a indústria nascente e favorecer a importação de bens de capital (VIANNA, 1995b; VIANNA; VILLELA, 2011; AREND, 2009). Não obstante, a política econômica inicial do segundo governo Vargas buscou, sobretudo, conter a aceleração inflacionária e o desequilíbrio das contas públicas (Tabela 6), que, embora fossem e continuassem sendo problemas recorrentes da economia brasileira, haviam se agravado no final do governo Dutra. Assim, a equipe econômica de Vargas elaborou um projeto de governo bem definido, que, em linhas gerais, pode ser dividido em duas fases: (1) estabilizar a economia, marcado pela austeridade econômica; (2) realizações de obras públicas de modernização e consolidação da estratégia de ISI (VIANNA; VILLELA, 2011).⁴

Tabela 6 – Evolução do Índice Geral de Preços (IGP) e saldo do balanço comercial brasileiro no período 1947-52

Anos	IGP [dez./dez. (%)]	Balança comercial (US\$ milhões)	Saldo do BP (US\$ milhões)
1947	2,70	96,00	136
1948	8,00	207,00	-67
1949	12,30	139,00	33
1950	12,40	414,00	-30
1951	12,30	44,00	-81
1952	12,70	-302,00	-27

Fonte: Giambiagi et al (2011, p. 247, 250)

Nesse contexto, os objetivos da primeira fase da política econômica do segundo governo Vargas foram delineados e claramente apresentados ao Congresso Nacional em 1951. Conforme Vianna e Villela (2011, p. 9-10), logo no início, o governo buscou “comprimir severamente as despesas governamentais, aumentar, na medida do possível, a arrecadação e

⁴ O segundo Governo Vargas (1951-54) é frequentemente comparado aos governos de Campos Sales (1898-1902) e Rodrigues Alves (1902-1906). Campos Sales foi marcado por uma política de austeridade fiscal e ajuste econômico, visando sanar a crise financeira herdada. Já Rodrigues Alves focou em obras de infraestrutura e modernização, especialmente no Rio de Janeiro, então capital federal. Essa comparação com o segundo Governo Vargas reflete uma dualidade: primeiramente, a necessidade de estabilização econômica para combater a inflação e o desequilíbrio fiscal (como em Campos Sales) e, em seguida, o impulso para projetos de desenvolvimento e empreendimentos à semelhança de Rodrigues Alves (VIANNA; VILLELA, 2011).

adotar políticas monetária e creditícia contracionistas”. Os autores observam que “as despesas do setor público em 1951 foram efetivamente reduzidas. Essa orientação fiscal foi mantida em 1952”, quando, “a combinação de contenção de despesas da União (acompanhada pelos Estados e o Distrito Federal) e de um grande aumento da receita levou ao primeiro superávit global da União e estados desde 1926” (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 10).

A política monetária também foi conduzida de maneira predominantemente ortodoxa no biênio 1951-52. Ainda assim, a variação anual do IGP revelou a persistência do processo inflacionário (Tabela 6). Quanto à evolução da atividade econômica, Vianna e Villela (2011) observam que o PIB real cresceu, respectivamente, 4,9% e 7,3% naqueles dois anos. Esse resultado refletia o compromisso de Vargas com o projeto de ISI, cujas bases foram definidas no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e no Plano Nacional de Reparelhamento Econômico (1951), também chamado de Plano Lafer. Em síntese, esse plano objetivava “criar a infraestrutura, realizar investimentos na indústria de base, no setor de energia e de transporte, conforme as necessidades de cada região, das mais desenvolvidas às mais subdesenvolvidas” (STORMOWSKI, 2011, p. 89).

Cabe destacar que a CMBEU, criada em 1950, ainda no governo de Eurico Gaspar Dutra, e atuante até 1953, tinha como propósito formular um diagnóstico dos principais entraves ao desenvolvimento do econômico brasileiro (GOMES, 2022). O relatório da CMBEU apontou os setores de energia e transportes como os maiores gargalos estruturais ao processo de industrialização brasileira, destacando, ainda, a importância de modernizar a indústria de base e fortalecer a agricultura. Essas recomendações serviram de referência para os planejamentos posteriores, inclusive orientando as prioridades e investimentos do Plano de Metas de JK (VIANNA, 1995b; VIANNA; VILLELA, 2011; GOMES, 2022).

A CMBEU seguia a lógica da cooperação econômica bilateral dentro da Guerra Fria. O Brasil forneceria condições favoráveis a investimentos e abertura a importações, enquanto os EUA, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD- Banco Mundial) e do Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (Exibank), financiariam os projetos estratégicos. Entretanto, no final de 1952, o general Dwight D. Eisenhower, representante do Partido Republicano, venceu as eleições presidenciais nos Estados Unidos, encerrando duas décadas de governo dos democratas. A consequência imediata do resultado das eleições norte-americanas foi a mudança na política externa dos EUA em relação à América Latina. Conforme Vianna e Villela (2011, p. 13), “com relação ao Brasil, logo ficou claro que o governo Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos elaborados pela Comissão Mista”.

Nesse contexto, Vargas intensificou a política nacional-desenvolvimentista de ISI com o fortalecimento de empresas estatais estratégicas e ampliação do papel do Estado como agente coordenador e indutor do desenvolvimento. Assim, a partir de 1953, a política econômica do governo Vargas priorizou o investimento estatal, a promoção das exportações brasileiras e restrições às importações não essenciais. Nesse sentido, em 17 de janeiro de 1953, o governo adotou um sistema de taxas múltiplas de câmbio. Esse mecanismo tinha como meta estimular a entrada de recursos do exterior, e, paralelamente, desestimular as importações não essenciais. Vianna (1995, p. 134-135) aponta detalhadamente os objetivos que imaginava-se alcançar:

[...] primeiro, possibilitar o escoamento da exportação dos gravosos, sem prejuízos na receita cambial obtida com produtos de demanda inelástica em relação ao preço que estavam obtendo altas cotações no mercado mundial (café e cacau, a inclusão do algodão nesse grupo suscitou polêmica). Segundo, reduzir a propensão a importar através do deslocamento, para o mercado livre, de cerca de um terço do valor total das importações, substituindo, dessa forma, parte da limitação das importações através de licença prévia.

Os resultados, porém, ficaram longe do esperado, sendo, na prática, decepcionantes, segundo Vianna e Villela (2011). Conforme esses autores, em fins de 1953, “de forma bastante consistente com o processo em curso na economia mundial —, o governo [brasileiro] atacou simultaneamente os problemas cambial e fiscal, ao baixar a Instrução 70 da Sumoc” (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 13). Em síntese, essa normativa reestabeleceu o monopólio cambial do Banco do Brasil; extinguiu o controle quantitativo das importações e a instituição de taxas múltiplas de câmbio. Na prática, a Instrução 70 da Sumoc tinha como objetivo racionalizar as importações conforme essencialidade diante do cenário de escassez de divisas e de desequilíbrio no balanço de pagamentos. O resultado foi um alívio temporário do déficit externo, pois as importações declinaram mais rapidamente do que as exportações (Tabela 7), mas não houve uma solução estrutural (VIANNA; VILLELA, 2011). Ainda assim, a medida contribuiu para intensificar o processo ISI, conforme observam Gremaud, Vasconcellos e Júnior (2007, p. 358):

Dentro de tal sistema, colocando-se os produtos com similar nacional em mercados com taxas desvalorizadas, encarecendo assim seus preços, favorece-se a indústria nacional; do mesmo modo, colocando as importações de matérias-primas e equipamentos em mercados com excesso de oferta, a taxa se valorizará, barateando o custo dos investimentos. Uma possível vantagem desse sistema é que o governo pode arrecadar recursos, comprando e vendendo em mercados diferentes.

Tabela 7 - Balanço comercial do Brasil (1941-1954)

Anos	Exportação de bens	Importação de bens	Balança comercial (US\$ milhões)
1951	1.769	1.725	44,00
1952	1.418	1.720	-302,00
1953	1.539	1.145	395,00
1954	1.562	1.415	147,00

Fonte: Giambiagi et al (2011)

Um balanço do desempenho da economia brasileira no segundo governo Vargas revela que o PIB nacional cresceu em média 6,1% ao ano, sustentado sobretudo pela indústria, que apresentou crescimento médio anual de aproximadamente 9% entre 1951 e 1954. Nesse período, a expansão do setor industrial brasileiro foi consistente, refletindo o impulso do modelo de ISI e pelo papel estratégico do Estado em estimular a industrialização, sobretudo em bens de consumo duráveis e intermediários. (Tabela 8). Nota-se que, mesmo diante de restrições externas, a industrialização brasileira manteve níveis elevados de expansão no biênio 1953-54. Apesar disso, em 1953, o PIB nacional cresceu apenas 4,7%, valor abaixo da média registrada desde 1947. Esse resultado relativamente baixo deveu-se ao modesto desempenho do setor agrícola, que, em 1953, cresceu somente 0,2% devido à forte seca ocorrida no Nordeste naquele ano (VIANNA; VILLELA, 2011).

Tabela 8 – Brasil: crescimento do PIB, Inflação e setores da economia (1951–1954)

Ano	PIB (%)	Indústria (%)	Agricultura (%)	Serviços (%)	Inflação - IGP (%)
1951	7,3	9,8	5,4	6	12,3
1952	6,2	8,6	4,7	5,2	13,1
1953	4,7	9,3	0,2	0,5	20,5
1954	6,2	8,2	5,5	5,8	18,5

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2003), Abreu (1995) e Giambiagi et al (2011).

A Tabela 8 ainda mostra que a inflação brasileira cresceu de forma expressiva durante o segundo governo de Getúlio Vargas, especialmente em 1953, pressionada por desvalorizações cambiais (Instrução 70 da SUMOC), que aumentaram os custos de produção das empresas. Não obstante, na visão ortodoxa, o problema inflacionário deveu-se mais ao retorno do déficit público e da consequente expansão dos meios de pagamento (VIANNA; VILLELA, 2011). A pressão inflacionária associada a resistência de setores conservadores internos e as dificuldades externas, especialmente no que diz respeito a escassez de crédito, criaram um quadro de instabilidade e tensão política que se agravou em meados de 1954, quando Vargas, visando as

eleições de outubro daquele ano, reajustou o salário-mínimo em 100%. Porém, “àquela altura, os inimigos de Getúlio, a serem encontrados entre os industriais, militares e a classe média, estavam ‘em melhor posição para mobilizar a oposição do que os trabalhadores para mobilizar o apoio ao governo’” (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 17).

Diante da intensificação da campanha oposicionista e da crescente insatisfação de setores empresariais, Vargas acabou isolado politicamente (VIANNA; VILLELA, 2011). Como último ato, Vargas cometeu suicídio em 24 de agosto de 1954. Esse gesto trágico “teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente anti-golpista, que assegurou a manutenção da ordem constitucional e a posse, meses depois, de seu vice-presidente, Café Filho” (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 18). Mais ainda, a manutenção da ordem constitucional “viabilizou e impulsionou a recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD e PTB, que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek à Presidência da República” (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 18), cujo governo deu continuidade ao legado desenvolvimentista de Vargas, mas com uma importante mudança de estratégia, como será visto mais adiante.

1.2.4 GOVERNO CAFÉ FILHO (1954-1955)

O governo Café Filho adotou medidas ortodoxas e liberais para combater a instabilidade política e o desequilíbrio macroeconômico herdados do governo Vargas (1951-54). A equipe econômica de Café Filho, chefiada por Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda, priorizou a estabilização monetária e o controle das contas externas para frear a inflação, bem como restaurar a confiança do setor privado nacional e dos credores internacionais. Nesse sentido, as medidas incluíram política fiscal austera, contenção dos gastos públicos, redução do crédito, além de uma política cambial voltada para maior racionalização das importações (PINHO NETO, 1995; VIANNA, 1995b; VIANNA; VILLELA, 2011). Café Filho também buscou retomar o diálogo com organismos internacionais, como o FMI, e sinalizou maior abertura ao capital estrangeiro, em contraste com a ênfase nacional-desenvolvimentista anterior. Segundo Vianna e Villela (2011, p. 18), “a escolha do professor Eugênio Gudin para a pasta da Fazenda com certeza considerou seu prestígio junto à comunidade financeira internacional, o que poderia ajudar na negociação em curso dos compromissos externos”.

Ainda conforme Vianna e Villela (2011, p. 18), “a prioridade mais imediata da política econômica do novo governo era o enfrentamento da grave situação cambial.” Nesse sentido, foi baixada a Instrução 113 da Sumoc, de 27 de janeiro de 1955. Essa medida autorizava que empresas estrangeiras que investissem no Brasil pudessem importar bens de capital (máquinas

e equipamentos) sem a necessidade de cobertura cambial, ou seja, sem a obrigação de comprar dólares no mercado de câmbio oficial. A Instrução 113 da SUMOC foi a solução encontrada para atrair Investimentos Diretos Externos (IDE) sem pressionar ainda mais as reservas cambiais. Na prática, o principal resultado da Instrução 113 foi impulsionar a industrialização brasileira via empresas multinacionais, especialmente as do setor automobilístico (VIANNA; VILLELA, 2011; LESSA, 1981; PINHO NETO, 1995; AREND, 2009).

Ianni (1971), Basbaum (1976), Vizentini (1995), Draibe (2004) e Arend (2009) observam que a Instrução 113 da SUMOC representou uma ruptura no modelo desenvolvimentista brasileiro no que diz respeito ao tratamento dado ao capital internacional. Foi a partir da publicação daquela normativa que teve início a intensificação da internacionalização do capital via IDE na estratégia brasileira de ISI. Conforme Arend (2009), até 1954 grande parte do IDE era proveniente de reinvestimentos de lucros de empresas estabelecidas no Brasil. Na segunda metade da década de 1950, como resultado da Instrução 113, o ingresso de capitais estrangeiros na forma de IDE na indústria brasileira foi predominante (BAER, 2007; VIANNA; VILLELA, 2011; STORMOWSKI, 2011; VIANNA, 1995b; AREND, 2009).

Resumidamente, o governo Café Filho representou um interregno liberalizante entre o nacional-desenvolvimentismo de Vargas e o desenvolvimentismo dependente-associado de JK. A principal marca da administração Café Filho foi a Instrução 113, que, embora tenha sido uma medida pontual (não promoveu uma reforma ampla da política cambial) e direcionada (beneficiou diretamente as empresas multinacionais), deixou um legado duradouro: institucionalizou a associação do Brasil com o capital estrangeiro como peça-chave do processo de ISI, algo que se tornaria central no Plano de Metas de JK.

CAPÍTULO 2

OS ANOS JK E O PLANO DE METAS (1956-1961)

O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) impulsionou a industrialização brasileira com altas taxas de crescimento econômico e modernização da infraestrutura. Este capítulo mostra as bases ideológicas do plano de JK para fazer o Brasil avançar “50 anos em 5”, bem como a arquitetura desse projeto, consubstanciado no Plano de Metas.

2.1 BASES IDEOLÓGICAS E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA DE JUSCELINO KUBITSCHEK

Ainda hoje o Plano de Metas de JK é considerado “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1981, p. 27). No balanço histórico e historiográfico, é nítido e consensual que o Plano de Metas modernizou a infraestrutura, diversificou a estrutura produtiva e aumentou a capacidade estatal de planejar o desenvolvimento (IANNI, 2009; LESSA, 1981; AREND 2009; BAER, 2007; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; VILLELA, 2011). Igualmente nítido e consensual é o entendimento de que o Plano de Metas marcou uma inflexão na concepção desenvolvimentista brasileira, que passou do nacional desenvolvimentismo, que norteou o primeiro e o segundo governo Vargas, para o desenvolvimentismo dependente-associado ou desenvolvimentismo internacionalista (BASBAUM, 1976; DRAIBE, 2004; VIZENTINI, 1995; BASTOS, 2001; IANNI, 2009; AREND, 2009). Ianni (2009, p. 176-177) sintetiza essa mudança:

O que ocorreu, na transição do Governo Vargas para o Governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento. [...] No primeiro caso, pretendia-se superar a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. No segundo, procurou-se realizar o desenvolvimento econômico por meio da reelaboração das condições de dependência. Nesse sentido é que a mudança da direção e do sentido da política econômica governamental corresponde a metamorfose interna da ideologia desenvolvimentista. [...] Vargas procurou compatibilizar ideologia nacionalista e política econômica de tipo nacionalista. Kubitschek, por seu lado, realizou seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista.

Para Arend (2009, p. 130), “o Plano de Metas, mesmo apresentando continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto de desenvolvimento era muito mais nacionalista do que internacionalista”. Ainda conforme Arend (2009, p. 129), “o Plano de Metas optou por outra via de desenvolvimento para dinamizar a economia, aprofundando a substituição de importações dos bens de consumo duráveis. Estratégia essa não buscada pelo

governo Vargas” (AREND, 2009, p. 129). Esse mesmo autor sustenta que, no governo JK, “havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo” (AREND, 2009, p.130).

A esse respeito, Sônia Draibe observou: “Kubitschek privilegiou a entrada maciça do capital estrangeiro nas áreas novas [...], sob o envoltório ideológico do desenvolvimentismo, promovendo a profunda internacionalização da economia [...]”. Conforme a autora, a “forma assimétrica de composição do capital estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro era uma equação bastante diferente da que se desenhara no período varguista”, quando, a empresa pública tinha o papel de “núcleo dinâmico dos setores novos e articulador dos capitais privados nacionais” (DRAIBE, 2004, p. 251).

Não obstante, as estruturas institucional e produtiva construída sob o ideário nacional-desenvolvimentista de Vargas, especialmente as empresas estatais e os estudos realizados com o objetivo de superar o subdesenvolvimento por meio da ISI, serviram de base à administração de JK. A Instrução 113 da SUMOC, embora tenha sido implementada no governo Café Filho, foi outro importante mecanismo institucional utilizado no governo JK (1956-61) para estimular o IDE no Brasil (LESSA, 1981; GONÇALVES, 1999; VIANNA, 2011; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995, AREND, 2009).

Em síntese, as experiências de planejamento anteriores e, principalmente, a estrutura institucional herdada de Era Vargas foram fundamentais para a implementação do Plano de Metas, que representou uma inflexão importante na trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro. Consolidando o desenvolvimentismo como diretriz estatal, o governo Kubitschek reconfigurou as bases do modelo, promovendo a internacionalização da economia e ampliando a participação do capital estrangeiro como instrumento de modernização produtiva.

Nesse contexto, é importante observar que, apesar da mudança na concepção do projeto de industrialização brasileira, a estratégia não deixou de ser desenvolvimentista, porém deixou de ser fundamentalmente nacionalista e centrado nas empresas estatais. Nessa nova realidade, sob a liderança de JK, a estratégia de desenvolvimento nacional foi orientada, sobretudo, conforme os interesses dos setores dinâmicos da economia industrial, que, em grande parte, estavam sob controle ou influência direta do capital internacional.

2.2 O PLANO DE METAS

Com a proposta audaciosa de fazer o Brasil avançar “50 anos em 5”, JK foi eleito presidente em 3 de outubro de 1955. Embora seu programa de governo, consubstanciado no Plano de Metas, mantivesse o foco na estratégia de ISI, ele se diferenciava das experiências dos governos anteriores por envolver novas alianças político-sociais, fontes externas de financiamento e formas distintas de associação com o capital internacional (DRAIBE, 2004; LESSA, 1981; VIZENTINI, 1995; IANNI, 2009; BASTOS, 2001).

O Plano de Metas nasceu de um diagnóstico conhecido desde o relatório da CMBEU: gargalos em energia e transportes travavam a expansão industrial brasileira. Para superar esses obstáculos, o Conselho de Desenvolvimento Nacional elaborou um programa de 30 metas em cinco eixos – Energia, Transportes, Alimentação, Indústrias de Base e Educação, e mais a meta síntese – construção de Brasília (BRASIL, 1959; LAFER, 2002; BAER, 2007; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; VILLELA, 2011). A coordenação geral do Plano ficou a cargo do Conselho de Desenvolvimento Nacional, órgão próximo da Presidência, com grupos executivos setoriais responsáveis pela coordenação, monitoramento e execução de metas específicas. Ao todo, foram criados 27 grupos executivos setoriais durante o governo JK. Eles cobriam setores estratégicos como automotivo, siderurgia, química, energia, cimento, papel e celulose, além de infraestrutura, transporte e produção agrícola. Entre os principais grupos executivos estavam o GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística, responsável por organizar o setor automotivo; GEIMAPE – Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada, voltado para máquinas e equipamentos industriais; GEIMAR – Grupo Executivo da Indústria de Material Elétrico, com foco em equipamentos e insumos para eletrificação; GEIMAN – Grupo Executivo da Indústria de Material de Construção (cimento, vidro, etc.); GEICOM – Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval; GEIMOB – Grupo Executivo da Indústria de Material de Obras Básicas; GEIQ – Grupo Executivo da Indústria Química; GEIMF – Grupo Executivo da Indústria de Material Ferroviário; GEI – Grupo Executivo da Indústria de Energia Elétrica (BRASIL, 1959; LESSA, 1981; LAFER, 2002).

Conforme Lessa (1981, p. 34), o Plano de Metas foi “[...]a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada”. Quando lançado, em 1956, o Plano de Metas previa a necessidade de investimentos na ordem de 355 bilhões de Cruzeiros para o quinquênio 1956-61. Entretanto, o volume de investimentos superou a previsão original, pois o relativo sucesso do governo na atração de IDE exigiu a aplicação da escala dos investimentos públicos. Assim, o valor final executado no

Plano de Metas foi significativamente maior do que o projetado inicialmente (LESSA, 1981; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; VILLELA, 2011; LAFER, 2002).

A Tabela 9 mostra que quase 75% dos investimentos previstos no Plano de Metas estava destinada a energia e transportes, confirmando a prioridade do governo em superar os gargalos de infraestrutura. Por outro lado, educação recebeu apenas 3,4%, revelando baixa prioridade na formação de capital humano. Segundo Lessa (1981), a meta-síntese (construção de Brasília), inicialmente não prevista no orçamento do Plano de Metas, absorveu cerca de Cr\$ 58 bilhões, o equivalente a 16,3% do valor total do investimento estimado (Tabela 9), parcela expressiva e desproporcional em relação a setores produtivos.⁵

Tabela 9 – Estimativa do investimento total do Plano de Metas, por setor, (1957-61)
valores em bilhões de Cruzeiros (Cr\$)

Setores	Valor (Cr\$ bilhões)	% do total
1. Energia	154,3	43,4%
2. Transportes	105,3	29,6%
3. Alimentação	11,5	3,2%
4. Indústrias de Base	72,7	20,4%
5. Educação	12	3,4%
Total	355,8	100%

Fonte: Lessa (1981, p. 35)

Resumidamente, o setor de energia (metas 1 a 5) previa investimentos na produção de energia elétrica e nuclear, carvão mineral e petróleo. As metas de 6 a 12 estavam inseridas no setor de transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, navegação), com previsão de grandes investimentos no reequipamento e construção do sistema ferroviário, ampliação e pavimentação de rodovias, melhoria dos portos, modernização da frota comercial e renovação do equipamento aéreo. O terceiro grupo de metas (13 a 18) correspondia ao setor de alimentação (agricultura, armazenagem, pecuária, frigoríficos). Conforme Dias (1996), os investimentos previstos nesse setor estavam mais direcionados para a infraestrutura de abastecimento do que para uma expansão da produção agropecuária. Lessa (1981, p. 54) observa que “procurou-se atacar o problema através da expansão dos serviços de comercialização, da fabricação de tratores e fertilizantes [...] e a estrutura do setor agropecuário foi enfrentada diretamente com uma modesta meta de mecanização [...]”, deixando claro a falta de metas específicas para a produção agrícola.

⁵ As principais críticas ao excessivo e desproporcional investimento público na construção de Brasília então em Lessa (1981).

As metas de 19 a 26 referem-se à projetos de expansão das indústrias de base (aço, cimento, químicos, papel e celulose, metais não ferrosos, mineração) e instalação de novas empresas vinculadas à cadeia produtiva desse setor. As metas 27, 28 e 29 incluíam as indústrias automobilísticas, construção naval, mecânica e material elétrico pesado. A meta de número 30 referia-se à educação que abrangia todos os níveis de ensino, mas com foco na formação de ensino técnico (BRASIL, 1959; LESSA, 1981; LAFER, 2002).

O Quadro 1 a seguir resume os objetivos, oferece exemplos de projetos e a avaliação qualitativa do cumprimento das metas conforme o grupo de setores – Energia, Transportes, Alimentação, Indústrias de Base e Educação – previstos no Plano de Metas (1956-61), além da meta síntese – construção de Brasília, que representava em uma única realização a ideia de avanço e modernização de “50 anos em 5”. Além disso, a transferência da capital federal para o Planalto Central tinha a função de interiorizar o desenvolvimento, rompendo a concentração política e econômica do litoral (LESSA, 1981; KUBITSCHEK, 2022; SKIDMORE, 2007).

Em síntese, energia e transportes rodoviários foram setores prioritários do investimento público e relativamente os mais bem-sucedidos, criando infraestrutura para instalação e expansão da cadeia produtiva da indústria automobilística. Ferrovias, educação e parte do setor de alimentação tiveram execução abaixo das ambições, gerando logística dependente de rodovias, qualificação insuficiente, sensibilidade a choques de alimentos (Quadro 1). As indústrias de base avançaram fortemente, ancorando encadeamentos dos setores de química e bens de capital, porém com relativa dependência tecnológica externa. Brasília cumpriu prazos políticos e cristalizou a narrativa modernizadora, mas trouxe debate sobre custo e prioridades sociais (LESSA, 1981). O Plano de Metas não dedicou atenção suficiente à produção de alimentos e também não estabeleceu objetivos relacionados à distribuição de renda, seja entre regiões ou indivíduos. Somente nos últimos anos do governo JK é que se tomou a iniciativa de enfrentar o problema de desequilíbrio regional com a criação da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (RABELO, 2002).

A próxima seção discute questões relativas ao financiamento do Plano de Metas, que devido a sua magnitude exigiu um arranjo que combinou poupança pública (orçamento e estatais), fontes de crédito de longo prazo (BNDE), políticas de incentivo à IDE e empréstimos internacionais (BIRD/Eximbank).

Quadro 1 - Metas do Plano de Metas (1956-61) por setor, objetivos, exemplos de projetos e avaliação de cumprimento da meta

Setores	Síntese do objetivos centrais	Exemplos de projetos/ações empreendidas	Indicadores de entrega típicos	Avaliação do cumprimento (qualitativo e faixa %)	Observações críticas
Energia	Ampliar geração e transmissão para remover gargalos e sustentar a expansão industrial.	Hidrelétricas (p.ex., Furnas, Três Marias; ampliações em Paulo Afonso), redes de transmissão.	Aumento da capacidade instalada; redução de racionamentos; novas linhas de transmissão.	Alta ($\approx$ 80-95%)	Forte foco em hidroeletricidade; execução robusta, com atrasos pontuais por obra. Ampliação criou “margem” para a indústria.
Transportes – Rodovias	Integrar território e reduzir custos logísticos com prioridade rodoviária.	Eixos troncais (Belém–Brasília), construção/pavimentação de milhares de km.	Km entregues/pavimentados; redução de tempos de viagem.	Muito alta ($\approx$ 90-100%)	Opção rodoviarista consolidada; integração territorial acelerada.
Transportes – Ferrovias	Modernizar e expandir capacidade ferroviária.	Material rodante, via permanente, eletrificação/retificação pontual.	Renovação de frota e via; produtividade.	Média–baixa ($\approx$ 50-60%)	Perdeu prioridade relativa; execução aquém das metas declaradas.
Transportes – Portos e Aeroportos	Melhorar escoamento externo e mobilidade aérea.	Ampliação/modernização de portos; terminais e pistas.	Capacidade de movimentação; escalas/voos.	Média ($\approx$ 70-80%)	Ganhos relevantes, porém heterogêneos entre praças.
Alimentação	Elevar oferta de alimentos, modernizar agroindústria e armazenagem.	Armazéns, frigoríficos, moagem, óleos/oleaginosas.	Capacidade de estocagem; processamento.	Média ($\approx$ 60-75%)	Execução afetada por riscos climáticos e menor prioridade orçamentária.
Indústrias de base – Siderurgia e Cimento	Expandir insumos estratégicos (aço, cimento).	Expansões CSN; entrada/expansão de plantas; novas cimenteiras.	Produção anual (t), capacidade instalada.	Alta ($\approx$ 80-95%)	Ganhos claros de escala; sustentação ao boom de obras.
Indústrias de base – Química/Papel & Celulose/Bens de Capital	Reduzir importações de intermediários e difundir tecnologia.	Fertilizantes, químicos básicos; projetos de papel/celulose; máquinas e equipamentos.	Produção setorial; substituição de importações.	Média–alta ($\approx$ 70-85%)	Progresso desigual: química avança, bens de capital ainda dependentes de importados.
Educação (ênfase em ensino técnico)	Formar mão de obra para nova estrutura industrial.	Escolas técnicas; expansão do ensino primário.	Matrículas; rede construída.	Baixa–média ($\approx$ 40-60%)	Baixa dotação ($\approx$ 3% do orçamento, segundo Lessa); avanços aquém da necessidade.
Meta-síntese – Brasília	Nova capital como símbolo de modernidade e integração do interior.	Planejamento urbano, edificações públicas, eixos viários regionais.	Inauguração (1960); transferência dos poderes.	Muito alta ($\approx$ 95-100%)	Obra entregue no prazo político; equipamentos urbanos complementares seguiram após 1961.

Nota: A avaliação de cumprimento das metas diverge entre fontes, pois o governo JK costumava divulgar taxas elevadas, possivelmente superestimadas e comumente criticadas em acadêmicas como a de Lessa (1981). Não há série oficial única padronizada para avaliar o cumprimento das metas do Plano de Metas. Faixas percentuais são estimativas baseadas em Lessa (1981) e estudos de referência como Lafer (2002), Baer (2007) e Abreu et al (1995).

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1959), Lessa (1981), Lafer (2002), Abreu (1995), Baer (2007) e IBGE (2003).

2.3 FINANCIAMENTO DO PLANO DE METAS

A magnitude do Plano de Metas exigiu não apenas o planejamento técnico, mas também a mobilização de fontes expressivas de recursos financeiros para sua execução. Apesar disso, o governo não elaborou de fato um plano de financiamento, como explica Lessa (1981, p. 33):

Finalmente, cumpre meditar por que o governo, apresentando plano que envolvia tão vigoroso esforço de investimento e postulava tão profundas medidas na distribuição setorial e institucional das poupanças, não elaborou, em simultâneo, um plano de financiamento, preferindo procurar sua solução ao longo da execução do programa. [...] É, porém, indiscutível ser esta a linha de menor resistência para a aceitação do Plano pelo setor privado; a simples formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências por parte desta área, que já havia demonstrado não estar disposta a aceitar cortes em seus programas de expansão.

Brasília, por exemplo, não estava na proposta inicial de implementação do Plano de Metas. Porém, como observado na seção anterior, sua realização tinha importância política e ideológica. Estima-se que a construção de Brasília, cujo investimento não foi previamente planejado, consumiu cerca de 17% do orçamento total do Plano de Metas, o que correspondeu a aproximadamente Cr\$ 58 bilhões da época ou equivalente à 8% do PIB brasileiro de 1960 (LESSA, 1981; LAFER, 2002; ABREU, 1995; GIAMBIAGI et al., 2011). A seguir faz-se uma síntese das principais fontes de financiamento do Plano de Metas de JK (1956-61).

Política fiscal e orçamentária

Segundo Orenstein e Sochaczewski (1995), a participação dos gastos governamentais no PIB aumentou de 19% em 1952 para cerca de 23,2% nos anos de maior execução do Plano de Metas, refletindo o esforço fiscal voltado à expansão da infraestrutura e da indústria de base.

O financiamento do programa apoiou-se em instituições públicas, como o Banco do Brasil, a SUMOC e o BNDE, além da crescente contribuição do capital privado nacional e estrangeiro.

Um dos principais mecanismos de financiamento foi a utilização de “Fundos Especiais de Investimento”, criados a partir do já existente Fundo de Reaparelhamento Econômico. Esses fundos tinham como finalidade garantir recursos direcionados a setores considerados estratégicos, buscando superar gargalos estruturais da economia brasileira e apoiar a modernização produtiva. Entre os mais relevantes fundos especiais estão o Fundo Rodoviário Nacional, Fundo Nacional de Pavimentação, Fundo Federal de Eletrificação, Fundo de Renovação e Melhoramento de Ferrovias, Fundo Aeronáutico, Fundo Portuário Nacional e o Fundo da Marinha Mercante (LESSA, 1981; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995).

Conforme Lessa (1981), os fundos especiais representaram um avanço institucional no planejamento econômico brasileiro, mas também revelaram os limites fiscais do Estado, já que

parte significativa do financiamento veio de empréstimos e do capital externo. Esse arranjo permitiu que o Estado tivesse maior capacidade de planejar, controlar e induzir investimentos em setores chave, complementando a atração de capital estrangeiro – especialmente no setor automotivo – e os empréstimos externos. No entanto, a dependência crescente de recursos internacionais e o aumento do gasto público também geraram pressões inflacionárias e maior vulnerabilidade da balança de pagamentos, fatores que marcaram a trajetória econômica do período 1956-61 (LESSA, 1981; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; VILLELA, 2011).

A Tabela 10 apresenta os principais fundos e seus respectivos recursos previstos para execução do Plano de Metas. Nota-se o predomínio dos fundos rodoviários, ferroviários e de eletrificação, que, juntos, concentraram mais de 70% do total dos recursos, confirmando que o Plano de Metas foi orientado para resolver gargalos de infraestrutura. Setores como educação, habitação e saneamento ficaram fora desses fundos especiais, evidenciando a prioridade quase exclusiva do governo JK na expansão da infraestrutura física à indústria.

Tabela 10 – Recursos estimados para Fundos Especiais de Investimento (1957-1961)

Fundos	Setor beneficiado	Objetivo principal	Recursos estimados (Cr\$ bilhões correntes)	% do total
Fundo Rodoviário Nacional	Transportes (rodovias)	Construção e conservação de rodovias federais	8,0	18%
Fundo Nacional de Pavimentação	Transportes (rodovias)	Pavimentação de estradas estratégicas	3,6	8%
Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias	Transportes (ferrovias)	Modernização da malha ferroviária existente	7,8	17%
Fundo para Substituição de Ferrovias	Transportes (ferrovias)	Retificação de traçados antigos e substituição de trechos obsoletos	2,7	6%
Fundo Federal de Eletrificação	Energia	Expansão da geração e redes de transmissão elétrica	12,8	28%
Fundo Portuário Nacional	Transportes (portos)	Modernização e ampliação da infraestrutura portuária	5,0	11%
Fundo da Marinha Mercante	Transportes (navegação)	Desenvolvimento da frota e infraestrutura naval	5,7	12%
Total	—	—	45,6	100%

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, (1959), Lessa (1981) e Orenstein & Sochaczewski (1995).

A gestão desses fundos foi confiada ao BNDE, que desempenhou um papel decisivo tanto na captação quanto na administração dos recursos. Na prática, o BNDE funcionou como um agente coordenador do planejamento e da execução, canalizando os investimentos para áreas consideradas prioritárias e garantindo maior racionalidade na aplicação dos recursos. Esse arranjo fortaleceu a capacidade do Estado de planejar em horizonte de médio e longo prazo, além de reduzir a incerteza quanto ao financiamento das metas estabelecidas, o que contrastava com a tradição de políticas econômicas marcadas por medidas de curtos prazo (LESSA, 1981; CURRALERO, 1998; LAFER, 2002).

Política Creditícia

Durante o governo JK, o BNDE se consolidou como a principal instituição nacional de crédito para a industrialização brasileira, assumindo papel de protagonista na execução do Plano de Metas. Entre 1956 e 1960, o BNDE registrou aumento expressivo nas aprovações de crédito, com crescimento de aproximadamente 124% nas concessões. A Tabela 11 permite observar a mudança estrutural dos financiamentos do BNDE antes e durante o Plano de Metas. Nota-se que, no período 1953-56, a quase totalidade dos recursos do BNDE (88%) foi direcionada à infraestrutura, sobretudo ferrovias (59%). Durante o Plano de Metas (1956-60), houve uma mudança drástica de prioridades: os insumos básicos industriais passaram a absorver 41% dos financiamentos, com destaque para a siderurgia (23%) e a química (9%). O setor elétrico manteve participação significativa no financiamento do BNDE, recebendo 27% dos recursos no primeiro período e 30% no segundo, sustentando o Plano de Eletrificação Federal, que objetivava a ampliação da capacidade de geração e transmissão de energia, condição indispensável para manter a expansão industrial planejada. O financiamento ao setor ferroviário despencou de 59% (1953-56) para 19% (1956-60), resultado da criação da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) em 1957, que levou à centralização dos recursos, reduzindo, assim, o papel do BNDE no financiamento desse segmento. A maior alocação em siderurgia, química, papel e celulose demonstra o esforço do Plano de Metas em criar encadeamentos produtivos internos, reduzindo importações e fortalecendo a base para indústrias duráveis, como a automobilística (LESSA, 1981; CURRALERO, 1998).

Tabela 11 - Distribuição dos financiamentos do BNDE por setor (1953-56 e 1956-60)

Setores	1953-1956 (Cr\$ bilhões)	%	1956-1960 (Cr\$ bilhões)	%
Insumos Básicos	13	7%	177	41%
Siderurgia	3	2%	99	23%
Metalurgia	1	1%	8	2%
Química e Fertilizantes	7	4%	39	9%
Celulose e Papel	1	1%	6	1%
Minerais não metálicos	—	—	25	6%
Equipamentos	5	3%	29	7%
Mecânicos Elétricos	1	0%	6	1%
Material de Transporte	4	2%	22	5%
Infraestrutura	169	88%	215	50%
Energia Elétrica	53	27%	130	30%
Ferrovário	113	59%	83	19%
Rodoviário	—	—	—	—
Hidroviário	4	2%	3	1%
Outros Setores	5	3%	10	2%
Ensino, Pesquisa e Des. Tec.	—	—	—	—
Distribuição	3	2%	10	2%
Outras atividades	2	1%	—	—
Total	192	100%	431	100%

Fonte: Curralero (1998, p. 17).

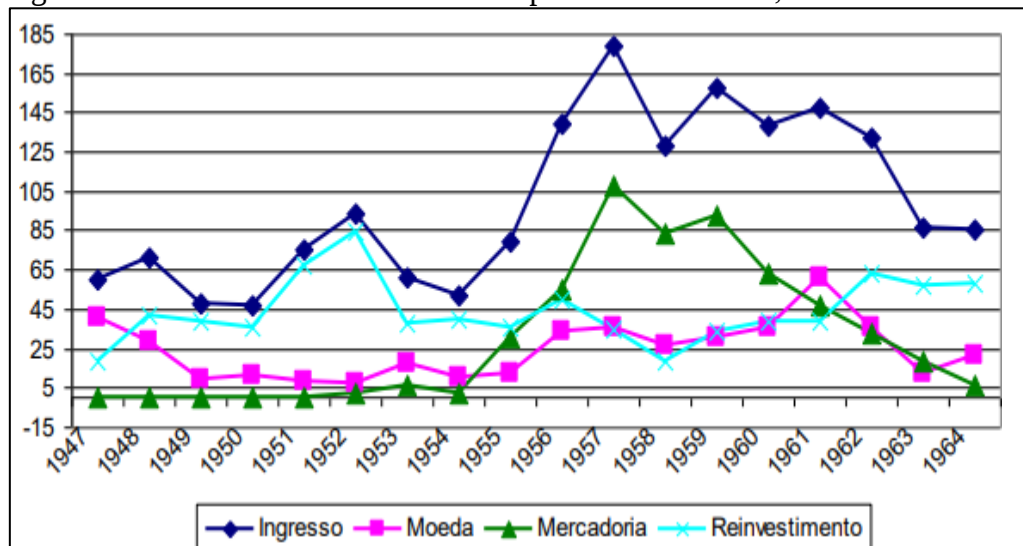
Resumidamente, a Tabela 11 mostra que durante o Plano de Metas o BNDE priorizou a siderurgia, energia elétrica e química. Isso ilustra a consolidação do Estado desenvolvimentista brasileiro, porém, como será visto a seguir, com maior participação do capital estrangeiro.

Política Cambial

O financiamento do Plano de Metas não se limitou a canais tradicionais (investimento, crédito públicos e empréstimos internacionais), mas também de medidas de natureza cambial e comercial, que desempenharam papel crucial na aceleração da ISI. A Instrução 113 da SUMOC, criada no governo Café Filho (1955), foi amplamente utilizada na administração JK como instrumento de atração de empresas multinacionais, sobretudo do setor automobilístico, com contrapartidas de nacionalização de peças para estimular e diversificar a cadeia produtiva brasileira (LESSA, 1981; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; BAER, 2007). Caputo e Melo (2009, p. 519) observam que “a Instrução 113 teria então uma participação no alcance das metas, já que era o dispositivo legal que permitia a entrada das máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, na forma de investimento direto estrangeiro”. Assim, a Instrução 113 gerou incentivos que criaram “uma maior integração da estrutura industrial do país com a economia mundial [...]” (PIGNATON, 1972, p. 32).

A Figura 3 ilustra como a Instrução 113 da SUMOC refletiu no IDE no Brasil. Nota-se que, ao longo do período 1947-64, o maior fluxo de IDE no país ocorreu durante o Plano de Metas, principalmente em 1957. Como resultado, o coeficiente de importações passou de 12,6% no período 1950-54 para 8,6% entre 1955-61 (PEREIRA, 2003), reflexo do aumento do “grau de internacionalização do mercado interno nacional” (AREND, 2009, p. 138).

Figura 3 – Formas de entrada do IED no período 1947-1964, em milhões de US\$



Fonte: Arend (2009, p. 138)

Segundo Villela (2011), a Instrução 113 mostrou-se um instrumento altamente eficaz para atrair capital estrangeiro. Mais da metade de todo IDE que entrou no Brasil entre 1955 e 1960 – cerca de US\$ 401 milhões – foi viabilizada por meio dessa medida. Da mesma forma, dos aproximadamente US\$ 1,7 bilhão em empréstimos e financiamentos externos obtidos pelo país naquele período, mais de 60% chegaram na forma de máquinas, veículos e equipamentos, graças às facilidades oferecidas pela Instrução 113. Assim, durante o Plano de Metas, houve uma intensa e rápida expansão do capital e tecnologia estrangeiros, fazendo desenvolver tanto o setor de bens de capital como as indústrias básicas (CAPUTO; MELO, 2009; IANNI, 2009). A Tabela 12 compara a alocação dos recursos estrangeiros no Brasil entre 1950 e 1960.

Tabela 12 – Distribuição setorial do estoque de capital estrangeiro nos anos de 1950 e 1960, em milhões de US\$ (setores selecionados)

Setores	1950	1960
Automóvel	9.3	136.3
Petróleo	37.9	132.0
Produtos químicos	17.4	129.3
Indústria alimentar	16.3	60.2
Aparelhos eletrônicos	14.3	52.1
Metalurgia	7.0	65.0
Máquinas para indústria	3.9	29.2
Papel e celulose	2.7	15.8

Fonte: Arend (2009, p. 132)

Outra importante medida que impulsionou a estratégia brasileira de ISI foi a Lei nº 3.244, também conhecida como a “Lei do Similar Nacional”, sancionada em agosto de 1957. Essa lei revisou e reorganizou as tarifas alfandegárias no Brasil, criando um instrumento de política industrial mais flexível e compatível com os objetivos desenvolvimentistas. As principais mudanças implementadas pela Lei nº 3.244 de 1957 foram a redução de tarifas aduaneiras para a importação de bens de capital (máquinas, equipamentos e insumos produtivos), estimulando a modernização da estrutura industrial; elevação de tarifas para produtos de consumo final que pudessem ser fabricados no país, reforçando o modelo de substituição de importações; e criação de mecanismos de exceção, permitindo ajustes tarifários específicos conforme a necessidade de setores estratégicos, a exemplo da indústria automobilística. Em outras palavras, “Lei do Similar Nacional” estabeleceu que, quando houvesse produção nacional de determinado bem considerado “similar” ao importado, a importação poderia ser restringida ou taxada com tarifas elevadas. O objetivo era proteger a indústria nascente brasileira, incentivando que empresas instaladas no país — muitas delas

recém-criadas no contexto do Plano de Metas — fossem favorecidas frente à concorrência internacional (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995).

A combinação da “Lei do Similar Nacional” com a Instrução 113 resultou em forte crescimento da industrialização brasileira, com destaque para os setores automobilístico, siderurgia, cimento, energia e química, que cresceram em ritmo acelerado (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; LAFER, 2002). A Tabela 13 mostra o índice de produção industrial no Brasil em comparação com outros países após a implementação da “Lei do Similar Nacional” e da Instrução 113 da SUMOC.

Tabela 13 - Índice da produção industrial do Brasil e países selecionados em 1959
(data-base 1955 = 100)

Países	Índice
Brasil	197,0
Japão	179,0
Alemanha Ocidental	126,0
França	133,0
México	134,0
Argentina	94,0
União Soviética	149,0

Fonte: Lafer (2002, pág. 135)

O Plano de Metas foi, sem dúvida, um marco no processo de industrialização brasileira. Consolidou a passagem de uma economia baseada em bens leves para uma estrutura de bens de capital e duráveis, modernizou a infraestrutura e fortaleceu o papel do Estado como coordenador do desenvolvimento. Por outro lado, o Plano de Metas também deixou como herança fortes desequilíbrios setoriais e regionais, pressão inflacionária, fragilidade nas contas externas, dependência tecnológica e financeira do exterior, como será visto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

PRINCIPAIS RESULTADOS E IMPACTOS DO PLANO DE METAS DE JK

Este capítulo examina os principais resultados econômicos e sociais do Plano de Metas do governo JK (1956-61), que constituiu um marco decisivo na história econômica brasileira, sendo responsável por acelerar a industrialização e modernizar a infraestrutura nacional em ritmo inédito. Seu impacto, contudo, é controverso: se por um lado promoveu crescimento econômico expressivo e transformações estruturais profundas, por outro gerou desequilíbrios macroeconômicos e manteve limitações sociais e regionais. Assim sendo, este capítulo procura evidenciar que o legado do Plano de Metas deve ser entendido em sua dupla dimensão, isto é, como motor de modernização produtiva e integração territorial do Brasil, mas também como gerador de desequilíbrios estruturais que se manifestaram com maior intensidade no início da década de 1960.

3.1 O LEGADO DO PLANO DE METAS DE JK

Ao buscar acelerar de forma planejada o crescimento econômico e consolidar a ISI como estratégia do desenvolvimento nacional, o Plano de Metas foi uma das iniciativas mais ousadas e bem sucedidas do Estado brasileiro no século XX (LESSA, 1981; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; LAFER, 2002; BAER, 2007; VILLELA, 2011). Do ponto de vista econômico os resultados foram notáveis. Entre 1956 e 1961, o PIB brasileiro cresceu, em média, 8,2% ao ano, contra 6,7% no quinquênio anterior. A produção industrial apresentou um salto ainda mais expressivo, atingindo uma taxa média anual 10,4%, sendo que o crescimento da indústria de bens de consumo duráveis ficou entre 17% e 20% ao ano, liderado pelo setor automobilístico e eletrodomésticos; o setor de bens de consumo não-duráveis cresceu a uma taxa média anual de mais ou menos 6%; a indústria de bens intermediários (cimento, aço, papel e celulose, produtos químicos) apresentou crescimento de aproximadamente 10% ao ano; e o setor bens de capital (máquinas e equipamentos) cerca de 15% anualmente. No mesmo período, a taxa de FBCF/PIB, que é um dos indicadores mais relevantes para avaliar o dinamismo da economia no período 1956-61, passou de aproximadamente 15% no início da década de 1950 para algo em torno de 18% no auge do Plano de Metas (Tabela 14)

Tabela 14 – Brasil: evolução de indicadores macroeconômicos (1956-1961)

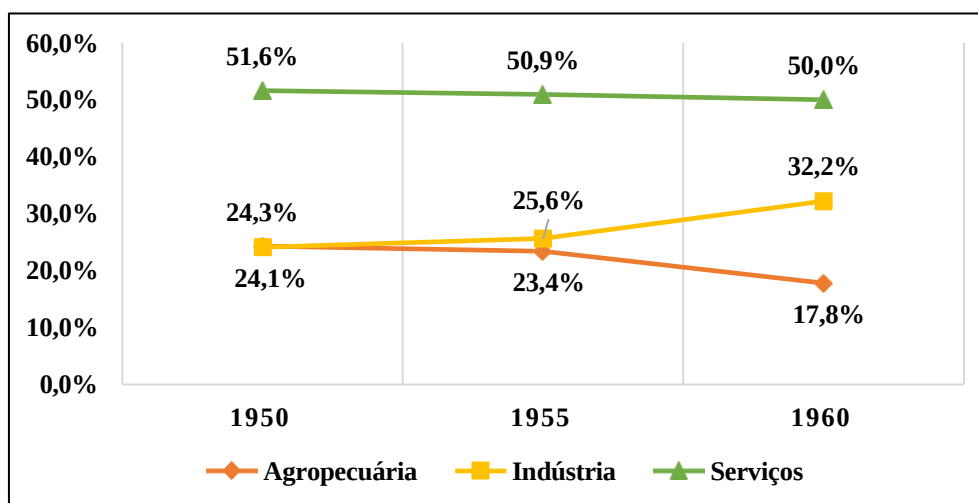
Ano	Crescimento do PIB	Produção Industrial	FBCE/PIB
1956	2,9%	5,5%	14,5%
1957	7,7%	5,4%	15,0%
1958	10,8%	16,8%	17,0%
1959	9,8%	12,9%	18,0%
1960	9,4%	10,6%	15,7%
1961	8,6%	11,1%	13,1%

Fonte: Abreu (1995) Rabelo, 2002; Giambiagi et al (2011)

Os setores de bens de consumo duráveis e de capital foram os motores da industrialização brasileira no período 1956-61, o que impulsionou uma importante mudança na estrutura da indústria do país, que deixou de ser predominantemente de bens leves (têxteis e alimentos) e avançou para uma estrutura mais complexa, com peso crescente de bens de capital e duráveis, caracterizando a transição para a industrialização pesada. Não obstante, a análise crítica mostra que esse salto de industrialização não foi isento de custos. O dinamismo produtivo conviveu com pressões inflacionárias, desequilíbrios regionais e a crescente dependência do capital internacional, sobretudo em setores estratégicos como o automobilístico e de bens de capital (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; LESSA, 1981; LAFER, 2002; BAER, 2007; VILLELA, 2011). Assim, o sucesso do Plano de Metas revela um paradoxo típico do desenvolvimentismo brasileiro: ao mesmo tempo em que promoveu um salto industrial e modernizou a estrutura produtiva, também aprofundou fragilidades macroeconômicas e desigualdades estruturais. Essa ambivalência é parte essencial para compreender os legados e as controvérsias em torno do governo JK.

Um dos indícios mais evidentes da transformação estrutural da economia brasileira no período é a mudança na composição setorial do PIB. Em 1950, a agropecuária respondia por 24,3% do PIB, percentual semelhante ao setor industrial (24,1%), sendo que a indústria de transformação representava 18,7%. Já os serviços concentravam pouco mais da metade da produção nacional (51,6%). Na década seguinte, essa configuração alterou-se de forma significativa. Em 1960, a participação da agropecuária no PIB caiu para 17,8%, enquanto a indústria elevou sua participação para 32,2%, com a indústria de transformação alcançando 25,6%, enquanto o setor de serviços permaneceu relativamente estável, oscilando em torno de 50% do PIB (Figura 4).

Figura 4 – Participação dos setores de atividade no PIB, em % (1950-1960)



Fonte: Elaboração própria com dados Villela (2011, p. 30)

A Figura 4 demonstra nitidamente que a perda relativa do setor primário ocorreu em favor da expansão industrial. Essa transformação esteve diretamente relacionada à intensificação do processo de substituição de importações, iniciado nos anos 1940 e aprofundado no governo Juscelino Kubitschek com o Plano de Metas e a adoção de uma política fiscal seletiva voltada para setores estratégicos. Nesse contexto, a industrialização não apenas se manteve, mas ganhou nova escala, com forte expansão nos ramos de bens duráveis e de capital, pilares da chamada industrialização pesada. Uma análise mais detalhada das transformações no setor manufatureiro pode ser feita a partir das mudanças observadas na estrutura das importações, conforme indicam os dados da Tabela 15.

Tabela 15 – As importações como uma porcentagem do total de suprimentos (1949-1962)

Setores	1949	1955	1960	1962
Bens de capital	59,0%	43,2%	23,4%	12,9%
Bens intermediários	25,9%	17,9%	11,9%	8,9%
Bens de consumo	10,0%	12,2%	4,5%	1,1%

Fonte: Adaptado de Baer (2007, p. 87)

Em síntese, os anos JK consolidaram um marco do desenvolvimento brasileiro, caracterizado pelo fortalecimento da indústria pesada e pela aceleração do crescimento do PIB. A política de substituição de importações reconfigurou a estrutura do comércio exterior e a composição setorial do PIB, evidenciando a modernização da economia. Ainda que tenha aprofundado a dependência tecnológica do capital estrangeiro, o período foi decisivo para inserir o Brasil em uma nova etapa de industrialização e para ampliar a diversidade da base produtiva nacional.

3.2 RESULTADOS SETORIAIS DO PLANO DE METAS

A análise do Quadro 1 apresentado no Capítulo 2 deste estudo (p. 34) permite concluir que o Plano de Metas obteve resultados expressivos em setores estratégicos da industrialização, mas deixou lacunas relevantes em áreas sociais e estruturais. Isso evidencia uma hierarquização de prioridades, com clara predominância da agenda industrial e de infraestrutura sobre políticas de caráter social. Nota-se que nos setores industrial e de energia, pilares centrais do Plano de Metas, os resultados foram consistentes. As metas de energia elétrica alcançaram cerca de 96% de execução. No setor industrial, algumas metas ultrapassaram significativamente as projeções, como a indústria automobilística (117,2%) e a de material elétrico pesado (200%), confirmando o êxito da política de ISI apoiada no capital estrangeiro e no financiamento do BNDE. Esses resultados reforçaram o protagonismo do Estado como coordenador e do investimento direto externo como indutor do salto industrial (LESSA, 1981; BAER, 2007; AREND, 2009; ARAÚJO, 2007).

Em relação à infraestrutura de transportes, o Plano de Metas redefiniu a matriz logística brasileira em favor do modal rodoviário. A pavimentação (124%) e construção de rodovias (124,8%) superaram suas metas, enquanto os setores ferroviário (39,4%) e aéreo (31%) ficaram muito aquém do projetado. A opção pelo modal rodoviário reforçou a integração territorial e atendeu aos interesses da nascente indústria automobilística (BAER, 2007), mas, ao mesmo tempo, consolidou uma dependência de combustíveis (gasolina e diesel), em um contexto em que a capacidade de refino nacional de petróleo atingiu apenas 66,7% da meta estabelecida.

Por outro lado, os resultados nos setores agrícola e de alimentação foram decepcionantes. A produção de trigo alcançou apenas 48% da meta, enquanto frigoríficos e matadouros atingiram, respectivamente, 17,8% e 41% do previsto. Esses dados refletem a orientação predominantemente industrial do Plano de Metas, com pouca atenção à modernização da agricultura e à produção de alimentos. A dimensão social, especialmente a educação, também permaneceu em segundo plano. A meta educacional não possuía objetivos quantitativos claros e sua implementação foi insuficiente, fato reconhecido até pelo próprio governo JK (CARDOSO, 1978; LESSA, 1981; VILLELA, 2011; STORMOWSKI, 2011).

Paralelamente, embora não tenha sido apresentada como meta formal, a construção de Brasília tornou-se o grande símbolo do governo JK. A obra, iniciada em 1956 e concluída em 1960, buscava promover a integração nacional, dinamizar o interior, reforçar a imagem de modernidade e sintetizar o *slogan* de 50 anos de progresso em 5 anos de governo JK. Segundo Skidmore (2007), o projeto mobilizou expectativas e gerou entusiasmo em diversos setores da

sociedade, mas também suscitou críticas pelos elevados custos e pelo questionamento quanto à prioridade da mudança da capital. Apesar das controvérsias, Brasília consolidou-se como a meta-síntese, tanto pelo impacto econômico – com investimentos em infraestrutura, construção civil e geração de empregos – quanto pelo papel simbólico de reposicionar o Brasil no caminho do progresso (LESSA, 1981; SKIDMORE, 2007; CAMPOS, 2007; BARBOSA, 2023).

Cabe destacar, embora a construção de Brasília tenha gerado efeitos econômicos concretos, como a dinamização da construção civil e a interiorização da infraestrutura, autores como Skidmore (2007, p. 208) observa que a obra “serviu também para outros fins, desviando a atenção de muitos problemas difíceis no setor social e econômico, tais como reformas no campo agrário e nas universidades”. Além disso, não é ocioso lembrar que a nova capital federal não estava originalmente prevista no Plano de Metas, o que dificultou a elaboração de um planejamento financeiro adequado. Para viabilizar sua execução, o governo recorreu à expansão do déficit público e ao aumento da dívida externa, intensificando desequilíbrios fiscais e cambiais já presentes na economia. Lafer (2002) ressalta que os recursos destinados à construção de Brasília foram extraídos diretamente do orçamento anual da União, em um contexto no qual a arrecadação tributária mal cobria as despesas correntes. Dessa forma, o governo foi levado a adotar um financiamento inflacionário, baseado na emissão monetária, o que contribuiu para o avanço das pressões inflacionárias no período.

Em suma, o Plano de Metas cumpriu de forma satisfatória a maior parte de suas metas industriais e energéticas (Quadro 1), alterando profundamente a estrutura produtiva do país. Contudo, o desempenho insatisfatório em setores sociais e alimentares e a ênfase em um modelo rodoviarista expuseram limitações importantes. O legado do Plano, portanto, deve ser entendido em sua ambivalência: um marco na aceleração da industrialização e modernização do Brasil, mas também um programa que priorizou o crescimento econômico em detrimento de uma agenda social e regional mais equilibrada.

3.3 DESEQUILÍBRIOS SETORIAIS E REGIONAIS

O acelerado processo de industrialização do Brasil nas décadas de 1950 e início dos anos 1960, embora tenha produzido ganhos expressivos em termos de crescimento econômico e diversificação produtiva, gerou desequilíbrios estruturais profundos. A concentração de investimentos na indústria, em detrimento da agricultura e das políticas sociais, resultou em um modelo de desenvolvimento desequilibrado. Baer (2007) observa que o setor agrícola expandiu-se essencialmente por meio da incorporação extensiva de terras, sem ganhos significativos de produtividade, e permaneceu marcado por estruturas fundiárias arcaicas e desiguais.

Nesse contexto, a urbanização acelerada, com taxas anuais próximas a 5,4%, levou a pressões intensas sobre os centros urbanos. As cidades se tornaram polos de crescimento industrial, mas careciam de infraestrutura habitacional, de transporte e de serviços básicos. A precariedade dos sistemas de abastecimento rural-urbano e de armazenagem elevou os custos da cadeia produtiva de alimentos, gerou forte pressão inflacionária e, conseqüentemente, corroeu o poder de compra da classe trabalhadora (LESSA, 1981; BAER, 2007).

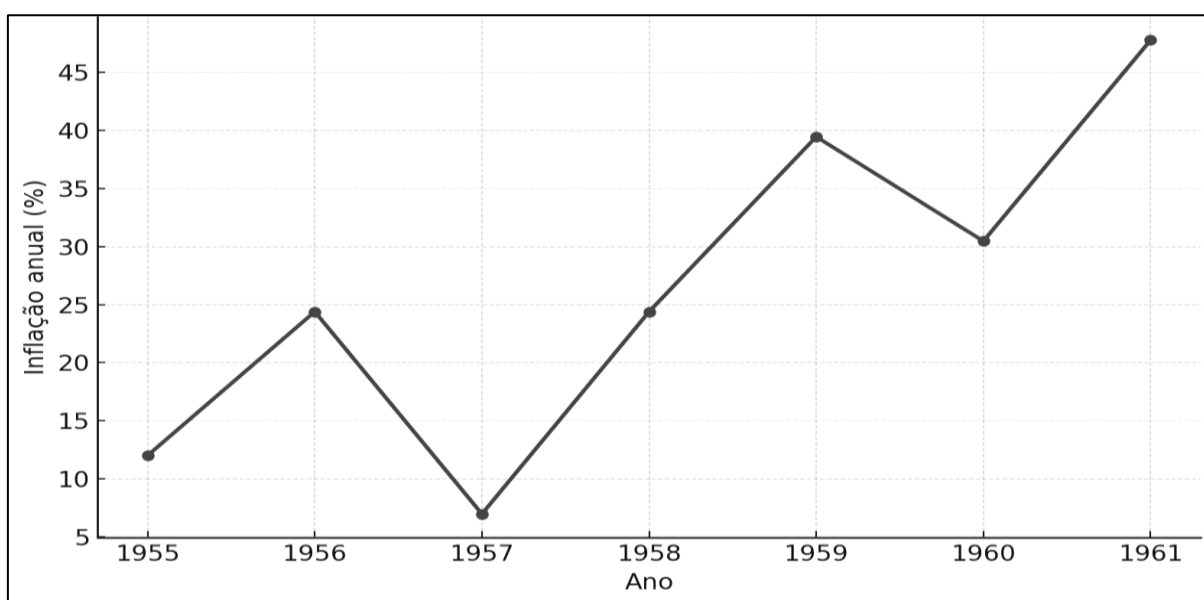
O resultado foi um descompasso entre crescimento econômico e desenvolvimento social, isto é, ao mesmo tempo em que o PIB e a indústria cresciam em ritmo acelerado, persistiam a estagnação da estrutura agrária, a concentração de renda e as desigualdades regionais. Esse cenário tornou-se fértil para o surgimento de demandas sociais mais intensas por reforma agrária, melhoria dos salários e ampliação de direitos, especialmente entre trabalhadores urbanos e camponeses (LESSA, 1981; ALBUQUERQUE, 2015; BAER, 2007).

Assim, os desequilíbrios produzidos pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek não se restringiram ao campo econômico: eles transbordaram para a esfera política, alimentando os conflitos sociais que marcaram o início da década de 1960. A combinação de inflação, déficits externos, concentração fundiária e precariedade social criou um ambiente de polarização crescente, no qual propostas reformistas – como as Reformas de Base do governo João Goulart – encontraram forte resistência das elites econômicas e políticas, contribuindo para o acirramento das disputas que culminaram na crise institucional de 1964.

3.4 INFLAÇÃO E DÍVIDA EXTERNA

A inflação foi um problema persistente ao longo da década de 1950, em parte como consequência direta do modelo de industrialização adotado e das estratégias de financiamento utilizadas no período (ALBUQUERQUE, 2015). Conforme Orenstein e Sochaczewski (1995), o Plano de Metas não possuía mecanismos financeiros previamente estruturados e, na ausência de um planejamento fiscal robusto, a execução do Plano acabou se apoiando em um financiamento de caráter inflacionário, sustentado pela expansão da base monetária e do crédito. Esse conjunto de medidas ampliou a liquidez da economia e pressionou os preços, como demonstra a Figura 5.

Figura 5 – Evolução da inflação brasileira (1955-61)



Fonte: Giambiagi et al (2011)

Cabe destacar, em 1957, a inflação despencou para 7,0% devido a uma combinação de fatores conjunturais, dos quais merecem destaque: (1) boa safra agrícola, que reduziu a pressão sobre os preços dos alimentos, geralmente o principal componente inflacionário da época; (2) controle temporário das importações e políticas cambiais mais rígidas, que amenizaram a saída de divisas e ajudaram a equilibrar o setor externo; (3) ajustes administrativos e maior disciplina fiscal momentânea no início do Plano de Metas, buscando sinalizar estabilidade para o capital estrangeiro (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995).

Entretanto, após a desaceleração inflacionária observada em 1957, a tendência se inverteu rapidamente nos anos seguintes, alcançando 47,8% em 1961. Esse movimento refletia não apenas os efeitos do financiamento do Plano de Metas e da construção de Brasília, mas também a ausência de medidas consistentes de contenção fiscal. Para Lessa (1981, p. 74), o

governo JK “[...] adotou atitude indiferente quanto ao problema inflacionário, não revelando qualquer particular preocupação com o problema do desequilíbrio monetário, fiscal ou no balanço de pagamentos”. Além disso, Orenstein e Sochaczewski (1995) destacam que a inflação também estava ligada aos desequilíbrios institucionais entre os órgãos de política fiscal (Tesouro Nacional) e os de política monetária (Banco do Brasil e SUMOC). A sobreposição de funções, a falta de autonomia operacional e a ausência de instrumentos de controle eficazes do crédito e da emissão monetária inviabilizavam a formulação de uma política econômica coerente.

Diante desse cenário, o governo lançou, em 1958, o Programa de Estabilização Monetária (PEM), elaborado pelo ministro da Fazenda, Lucas Lopes, e pelo então presidente do BNDE, Roberto Campos. O programa tinha como objetivo conter a inflação e abrir espaço para negociações com o FMI. Para tanto, baseava-se em quatro diretrizes principais: (1) restringir a expansão monetária por meio do controle do crédito; (2) equilibrar as finanças públicas por meio da melhoria na arrecadação e fiscalização; (3) estabelecer uma política salarial mais rigorosa e reajustar tarifas de empresas estatais; e (4) reequilibrar o balanço de pagamentos (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; VIANNA, 2011).

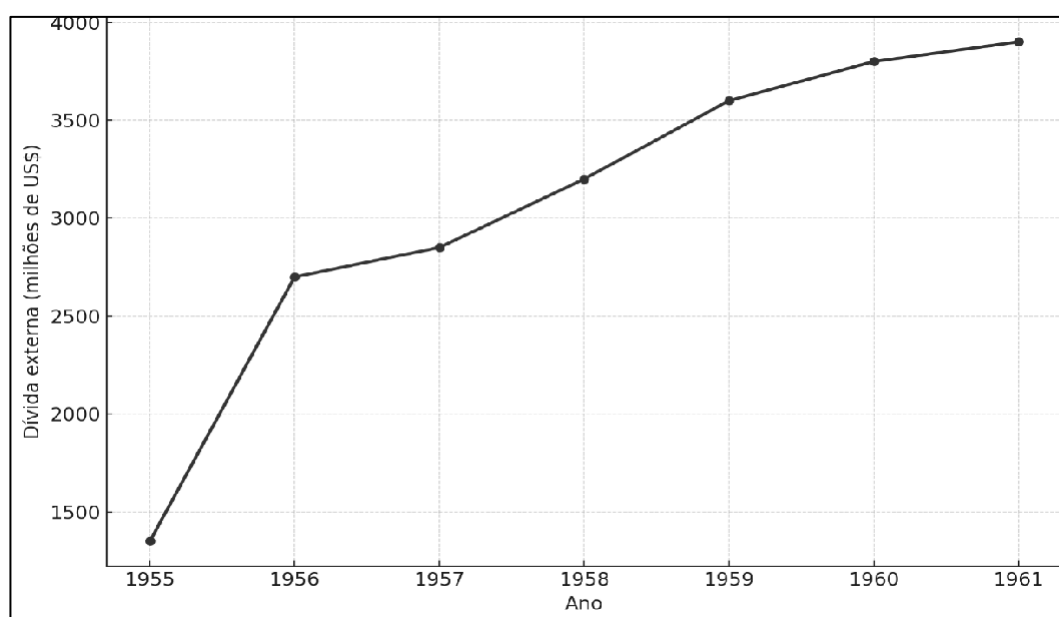
O PEM foi concebido como uma tentativa de sinalizar às autoridades internacionais, especialmente ao FMI, a preocupação e compromisso do governo brasileiro com a estabilidade macroeconômica. Tratava-se de uma proposta de ajuste gradual, que buscava compatibilizar a contenção da inflação com a manutenção do crescimento. Entretanto, o programa encontrou forte resistência interna: os industriais rejeitavam as medidas de restrição ao crédito por considerá-las prejudiciais à produção, enquanto os sindicatos denunciavam a perda de salários reais em razão da política de contenção (LESSA, 1981; VIANNA, 2011; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995).

Diante dessa oposição interna e temendo comprometer o ritmo de expansão do Plano de Metas, Juscelino Kubitschek decidiu abandonar o PEM mesmo ao custo do agravamento da inflação (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1995; VIANNA, 2011; CUNHA, 2012). As iniciativas de estabilização que se seguiram limitaram-se a ajustes orçamentários superficiais e ineficazes. Como destacam Orenstein e Sochaczewski (1995), JK optou por dar continuidade ao seu projeto desenvolvimentista, rejeitando políticas monetárias ortodoxas e alinhando-se à visão estruturalista de que economias em industrialização só poderiam avançar convivendo com certo nível de inflação, administrada em vez de eliminada. Assim, “entre crescer ou estabilizar, Juscelino optou pelo primeiro” (VIANNA, 2011, p. 39).

O modelo de financiamento inflacionário do Plano de Metas teve consequências significativas e duradouras. Além da aceleração dos preços, ocorreu um aumento expressivo da dívida externa, em grande parte devido à intensificação da importação de bens de capital e ao crescimento do consumo interno. Arend (2009) observa que a conjuntura internacional favorável permitiu ampla entrada de capitais estrangeiros, mas também gerou novas vulnerabilidades. A expansão do mercado interno, sob o controle de empresas multinacionais, resultou não apenas em maior pressão sobre a balança de pagamentos pelo lado das importações, mas também em novas saídas na forma de remessas de lucros e dividendos. Dessa maneira, a política de abertura ao capital estrangeiro reforçou a dependência da economia brasileira em relação às reservas internacionais e à capacidade de importar bens essenciais à continuidade da industrialização. Ainda que tenha incentivado a produção doméstica, a estrutura produtiva permaneceu fortemente atrelada à importação de insumos de produção e máquinas.

A Figura 6 ilustra a evolução da dívida externa brasileira no período 1955-61. Nota-se que, entre 1955-56, o endividamento brasileiro mais que dobrou e, durante o Plano de Metas, manteve trajetória ascendente, saltando de aproximadamente US\$ 2,7 bilhões em 1956 para quase US\$ 3,9 bilhões em 1961. Assim sendo, a modernização do país foi viabilizada à custa da ampliação do endividamento externo, criando uma vulnerabilidade que se agravaria no início da década de 1960, quando a inflação alta, déficits externos e pressões políticas tornaram o modelo insustentável.

Figura 6 – Evolução do endividamento externo brasileiro (1955-1961),
(valores em milhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com base em Lessa (1981); Abreu (1995) e Giambiagi et al (2011)

Conforme apontam Arend (2009) e Baer (2007), o modelo desenvolvimentista brasileiro apresentou desequilíbrios estruturais persistentes. No período que abrange este estudo, isto é, entre 1956 e 1961, embora o país tenha avançado significativamente no processo de ISI, esse esforço não foi acompanhado, na mesma intensidade, por uma política voltada à diversificação e expansão das exportações. Como resultado, a crescente dependência de financiamento externo agravou o comprometimento do balanço de pagamentos, sobretudo devido ao aumento das remessas de lucros e juros para o exterior (AREND, 2015). Outro fator que acentuou a vulnerabilidade externa brasileira no período do Plano de Metas e depois foi a deterioração dos termos de troca e a redução das reservas cambiais, problemas recorrentes da economia brasileira no século XX. A Tabela 16 mostra a deterioração do balanço comercial do Brasil, bem como o predomínio de déficits na conta de serviço e no saldo do balanço de pagamentos no período do Plano de Metas (1956-61).

Tabela 16 – Brasil: balança de pagamentos, em US\$ milhões, no período 1955-1961

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Balança comercial	320	437	107	65	72	-23	113
Serviços	-308	-369	358	-309	-373	-459	-350
Mercadoria e Serviços	12	68	-251	-244	-301	-482	-237
Transferências Unilaterais	-10	-11	-13	-4	-10	4	15
Transações Correntes	2	57	-264	-248	-311	-478	-222
Capitais	3	151	255	184	182	58	288
Erros e Omissões	12	-14	-171	-189	-25	10	49
Saldo (superávit ou déficit)	17	194	-180	-253	-154	-410	115

Fonte: Cunha (2012, p. 102)

Constata-se, portanto, que o governo de Juscelino Kubitschek optou por negligenciar políticas de combate à inflação e de reequilíbrio do balanço de pagamentos, privilegiando uma estratégia de crescimento acelerado que mascarava, no curto prazo, os desequilíbrios estruturais da economia. Essa escolha permitiu a expansão industrial e a modernização produtiva, mas transferiu o ônus dos desequilíbrios macroeconômicos para os governos seguintes. Ao final de seu mandato, JK legava ao país uma economia maior e mais diversificada, porém marcada pela deterioração das contas externas, pela escalada inflacionária e pela fragilidade fiscal, que se tornaram desafios centrais no início da década de 1960.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar os fundamentos históricos, políticos e econômicos que possibilitaram a formulação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, bem como alguns dos seus principais resultados e contradições. Para tanto, foram examinados os antecedentes do desenvolvimentismo, a elaboração e execução das metas e os impactos sobre a economia brasileira e sua estrutura produtiva.

O desenvolvimentismo, consolidado como eixo central da transformação econômica do país ao longo do século XX, foi resultado de um processo histórico que teve início com a Revolução de 1930, quando o Estado passou a desempenhar papel decisivo na industrialização. A criação de empresas estatais estratégicas, o planejamento industrial com fortalecimento do capital nacional e a institucionalização de políticas voltada à industrialização estabeleceram as bases para o nacional-desenvolvimentismo. Nesse caminho, os governos Dutra, Vargas e Café Filho tiveram importância distinta, mas convergente, na preparação do terreno para o projeto de JK, seja pela modernização da política cambial, pela criação de estatais ou pela abertura ao capital estrangeiro (Instrução 113 da SUMOC).

O governo Kubitschek sintetizou e aprofundou esse percurso ao propor um programa abrangente, estruturado em 30 metas, que articulava investimentos em energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação, mais a construção de Brasília, sua meta-síntese. O Plano de Metas inovou ao combinar os interesses do Estado desenvolvimentista brasileiro ao do capital privado nacional e estrangeiro, mobilizando um aparato institucional sofisticado, apoiado pelo BNDE e outras estatais, bem como pelos Fundos Especiais de Investimento.

Os resultados econômicos foram expressivos: o PIB cresceu, em média, 8,2% ao ano, a indústria expandiu-se a 10,4% anuais e a FBCF alcançou uma média impressionante de 15,5% ao ano durante o governo JK. Os setores de bens de capital e de consumo duráveis lideraram essa transformação, evidenciando a passagem para uma estrutura industrial mais complexa. Contudo, o dinamismo veio acompanhado de custos macroeconômicos relevantes: aumento da inflação, déficits no balanço de pagamentos, endividamento externo e forte dependência tecnológica das multinacionais que se instalaram no país.

Socialmente, o Plano de Metas mostrou claros limites: enquanto os setores de energia e transportes absorveram quase metade dos recursos, áreas como educação e habitação receberam dotações muito reduzidas, revelando o desequilíbrio entre modernização produtiva e investimento em capital humano e social. Além disso, os investimentos e benefícios da industrialização concentraram-se na região Centro-Sul, aprofundando desigualdades regionais.

Portanto, o legado do Plano de Metas é ambivalente. Por um lado, modernizou a economia brasileira, consolidou a industrialização pesada no Brasil e integrou o modelo desenvolvimentista do país a padrão internacional. De outro, reforçou a vulnerabilidade externa e manteve desequilíbrios sociais e regionais ainda não solucionados. Ao final, pode-se afirmar que o Plano “ganhou a corrida do crescimento, mas perdeu a da estabilidade”, parafraseando Lessa (1981). Assim, os resultados do bem-sucedido Plano de Metas revelam um paradoxo típico do desenvolvimentismo brasileiro: o Estado demonstrou enorme capacidade de mobilização política e econômica para promover crescimento acelerado, mas não conseguiu construir bases macroeconômicas e sociais sustentáveis de longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva et al. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- ALBUQUERQUE, Alexandre Black de. “Desenvolvimentismo nos governos Vargas e JK”. In: *XI Congresso Brasileiro de História Econômica*, 2015. Vitória/ES. Disponível em: http://www.abphe.org.br/arquivos/2015_alexandre_black_albuquerque_desenvolvimentismo-nos-governos-vargas-e-jk.pdf.
- ARAÚJO, Victor Leonardo de. *A Criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet*. 2007.
- AREND, Marcelo. *50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária*. (Tese de Doutorado em Economia). Porto Alegre: UFRGS, 2009
- AYRES, Leonardo Staevie; FONSECA, P. C. D. “Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1950)”. *Análise Econômica*, v. 35, 2017
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. NBL Editora, 2007.
- BRASIL. Banco Central. *Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS)*. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 13 ago. 2024.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>
- BRASIL. Departamento de Imprensa Nacional. *O Plano SALTE*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
- BRASIL. Presidência da República. Serviço de Documentação. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1959.
- BARBOSA, Matheus Fernandes. *Importância do plano de metas no desenvolvimento da indústria brasileira durante o governo JK*. 2023.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)*. (Tese de Doutorado). Campinas, SP: UNICAMP, 2001
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- CAMPOS, Márcia A. Ferreira. *A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação*. São Paulo: Editora Unesp. 2007.
- CAPUTO, Ana C.; MELO, Hildete Pereira de. “A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC”. *Estudos Econômicos*, v. 39, p. 513-538, 2009.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CARRARO, A.; FONSECA, P. C. D. “O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945)”. *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu, MG, 2003.

- CUNHA, Helton Santos da. *Juscelino Kubitschek 1956–1960: características de uma trajetória do padrão de desenvolvimento econômico brasileiro*. (TCC de Graduação). Florianópolis, SC. Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Graduação em Ciências Econômicas, 2012.
- CURRALERO, Claudia Regina Baddini. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996*. Campinas: UNICAMP, 1998.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930. Brasil em perspectiva*. v. 10, 1970.
- FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para Discussão, 2015.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Cia. Nacional, 2005.
- GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; Hermann, Jennifer. *Economia brasileira (1945-2010)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GOMES, Nathalia Candido Stutz. “A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) (1951-1953) à luz do Programa Ponto Quatro (1949) do governo Truman”. *Carta Internacional*, v. 17, n. 1, p. e1195-e1195, 2022.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- IANNI, Octávio. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1971.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. (Revisitando o Brasil; v. 3). Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *IpeaData*. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 21 jun. 2025.
- LAFER, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MALAN, Pedro S.; BONELLI, Regis; ABREU, Marcelo de Paiva; PEREIRA, José E. de Carvalho. *Política econômica externa e industrialização no Brasil*. Brasília: Ipea, 1977.
- ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. “Democracia com desenvolvimento: 1956–1961”. In: ABREU, M. P. *A ordem do progresso*. RJ; Campus, 13ª. Ed. 1995.
- PIGNATON, Alvaro Afonso Gorza. *Investimento externo e estrutura industrial: 1946/1962*. Dissertação (Mestrado em Economia) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1972.
- PINHO NETO, Demosthenes M. de. “O interregno Café Filho: 1954-1955”. In: ABREU, M. P. *A ordem do progresso*. RJ; Campus, 13ª. Ed. 1995.
- RABELO, Ricardo F. “Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil”. *Revista Economia & Gestão*, v. 2, n. 4, 2002.
- SARETTA, Fausto. “Crescimento e política econômicos no governo Dutra”. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 25, n. 3, p. 415-431, 1995.
- SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. Tradução de Ismênia Tunes Dantas. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.
- STORMOWSKI, Marcia S. *Interpretações sobre pobreza na época do desenvolvimentismo: análise dos discursos de Vargas e JK*. (Tese de Doutorado). Porto Alegre, RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História, 2011.
- SUZIGAN, Wilson. *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.
- VIANNA, Sérgio B.; VILLELA, André. “O pós-guerra (1945-1955)”. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; Hermann, Jennifer. *Economia brasileira (1945-2010)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- VIANNA, Sérgio B. “Duas tentativas de estabilização: 1951-1954”. In: ABREU, M. P. *A ordem do progresso*. RJ; Campus, 13ª. Ed. 1995a.
- VIANNA, Sérgio B. “Política econômica externa e industrialização: 1946 – 1951”. In: ABREU, M. P. *A ordem do progresso*. RJ; Campus, 13ª. Ed. 1995b.
- VILLELA, André. “Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963)”. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; Hermann, Jennifer. *Economia brasileira (1945-2010)*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- VIZENTINI, P. G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petropolis: Vozes, 1995.