

GETÚLIO VARGAS E JUSCELINO KUBITSCHK: ANÁLISE DE DOIS PROJETOS DESENVOLVIMENTISTAS E AS LIMITAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO

ADRIANO NEVES DOS SANTOS FILHO*

Resumo

Este trabalho pretende expor os dilemas de dois projetos desenvolvimentistas, seus desafios particulares e suas heranças de fases anteriores, oferecendo uma referência do passado para melhor entender as limitações presentes do Estado brasileiro. Mais precisamente, os projetos representados por seus grandes idealizadores: Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Não se pretende, no entanto, discorrer sobre os dois chefes de governo no nível pessoal, mas, sobretudo, no que tange a suas realizações em função de suas respectivas capacidades político-administrativas, aliadas aos momentos históricos em que ascenderam essas duas importantes figuras. Importa, principalmente, o tratamento dado por cada um à questão da infraestrutura como eixo fundamental do desenvolvimento baseado na industrialização.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo, Limitações do Estado, Dilemas, Infraestrutura, Nacionalismo, Financiamento.

Abstract

This piece of work intends to expose the dilemmas of two developmentist projects, their particular challenges and their heritages from former stages, offering a reference from the past for better understanding the present limitations of Brazilian State. More precisely, the projects represented by their great idealizers: Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. It is not intended, meantime, to discuss about both government chiefs personally but, above all, about their achievements in function of their respective political and administrative abilities, combined to the historical moments in which ascended these two important characters. It concerns, principally, the treatment given by each one to the matter of infrastructure as fundamental axe of development based on industrialization.

Keywords: Developmentism, Limitations of the State, Dilemmas, Infrastructure, Nationalism, Financing.

I. O desenvolvimentismo no Brasil

○ DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO foi construído sobre bases bem peculiares. Muito se discute sobre as razões do subdesenvolvimento persistente do País, a despeito de todo o esforço empenhado em grandes projetos de desenvolvimento, observados, principalmente, no século XX.

* Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense. E-mail: <adrianonsfilho@bol.com.br>.

Assim, Lustosa da Costa se refere ao Brasil, no século XX:

Durante o século XX, foi o país que mais cresceu em todo o globo. Passou de uma economia primário-exportadora a um grande parque industrial; de uma sociedade rural a um conglomerado de metrópoles densamente povoadas; do particularismo local à cultura de massas. O país incorporou a suas instituições e práticas sociais, sobretudo nas esferas do Estado e do mercado, elementos da racionalidade prevalente nas economias centrais. O Brasil modernizou-se (Lustosa da Costa, 2009, p. 162).

A dicotomia existente entre a grandeza econômica do País e a sua realidade social parece ter raízes nos primórdios do século em questão. O estilo desenvolvimentista brasileiro teria lançado mão, segundo Fiori (1994), de um pacto sociopolítico que teve por objetivo a manutenção das relações de poder que existiam antes da experiência da industrialização. Apesar das grandes mudanças políticas e econômicas verificadas no período desenvolvimentista, Fiori (1994, p. 127) chama a atenção para fenômenos recorrentes como a questão da estrutura fundiária, crises fiscais e cambiais, as dificuldades financeiras, autoritarismo nas relações sociais de produção, a tensão entre poderes locais e a centralização autoritária, além da tensão entre o populismo civil e o intervencionismo militar.

A constituição da classe dominante brasileira parece convalidar o grande controle que esta teve sobre as pretensões desenvolvimentistas, mais precisamente sobre o desenvolvimento industrial. Celso Furtado lança luz sobre os motivos de o Brasil ingressar no século XX como um país subdesenvolvido, direção oposta à dos EUA, então uma consolidada potência industrial comparável aos níveis europeus. A diferenciação entre as classes dominantes dos dois países à referida época constitui-se em um interessante indício:

[. . .] enquanto no Brasil a classe dominante era o grupo dos grandes agricultores escravistas, nos EUA uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos dominavam o país. Nada é mais ilustrativo dessa diferença do que a disparidade que existe entre os dois principais intérpretes dos ideais das classes dominantes nos dois países: Alexander Hamilton e o visconde de Cairu. [. . .]

enquanto Hamilton se transforma em paladino da industrialização, [. . .] advoga e promove uma decidida ação estatal de caráter positivo — estímulo direto às indústrias, e não apenas medidas de caráter protecionista — Cairu crê supersticiosamente na mão invisível e repete: “Deixai fazer, deixai passar, deixai vender” (Furtado, 2007, p. 152).

Darcy Ribeiro também recorreria a essa comparação entre as elites do Brasil e dos Estados Unidos para tentar explicar os diferentes caminhos e resultados alcançados, em termos econômico-sociais, dos dois países (Ribeiro, 1995). Ainda que o conceito de elite extrapole os limites de classe, na sociedade brasileira, classes dominantes, como diz Furtado, e elites, como diz Ribeiro, têm muito em comum.

O poder concentrado na classe dominante brasileira de então, uma vez que esta se compunha de um grande e poderoso bloco, gerou um precedente que viria influenciar até mesmo as posteriores transformações econômicas e sociais que o Brasil experimentaria, nas quais essa classe viria a se acomodar. Pode-se afirmar, portanto, que o liberalismo econômico no Brasil, representado aqui pelo visconde de Cairu, serve, desde o início, aos interesses das oligarquias rurais, interesses que serão devidamente representados *a posteriori*. É possível afirmar, também, que a ideologia da classe dominante brasileira, nos primórdios do século XX, assumia um caráter mais dogmático do liberalismo, baseado nas crenças, atitude esperada de uma classe que necessita somente manter suas bases.

De forma diversa, a classe dominante dos EUA era composta de mais de um setor, o que acabava por tornar mais difusos os seus interesses. A ideia é reforçada por Furtado quando afirma que a industrialização era “mal compreendida pela classe de pequenos agricultores norte-americanos”, o que não impediu que as ações de Hamilton em prol do desenvolvimento industrial fossem colocadas em prática. Essa dualidade peculiar da classe dominante norte-americana, portanto, permitiu que ideias de visionários como Hamilton, um também discípulo de Adam Smith, tivessem êxito no ambiente econômico e abrissem um precedente positivo para o desenvolvimento dos EUA e seu ingresso no século XX. Pode-se afirmar, portanto, que, nos EUA, o liberalismo manteve-se mais no campo das ações, submetendo-se ao pragmatismo que viria a ser uma marca da sociedade americana.

As ressalvas estão no fato de não se ter apresentado, no Brasil, uma vertente urbana da classe dominante, de forma que influenciasse no fortalecimento

de uma atividade econômica tipicamente urbana como a indústria. Entretanto, não se invalida a ideia de que a polarização ocorrida em um único grupo, os grandes agricultores escravistas, foi nociva e colaborou para o subdesenvolvimento brasileiro.

Não era, portanto, de se esperar iniciativas de investimento em indústrias, dadas as características da classe que detinha o poder, sendo este um grande obstáculo que se impunha ao Brasil recém-ingresso no século XX. Caberia ao Estado prover os investimentos necessários à atividade industrial. Para o Estado, no entanto, as possibilidades eram limitadas:

[. . .] a fragilidade e dispersão do capital nacional, junto com a proteção dada a um sistema bancário privado atrofiado, foram os responsáveis pela transferência para o crédito público da responsabilidade pelo financiamento dos grandes projetos de investimento indispensáveis à industrialização. Mas ao mesmo tempo, a postura antiestatal e a heterogeneidade dos interesses empresariais impediram sempre todas as tentativas de realizar uma centralização financeira mais ativa por parte do setor público. [. . .] o congelamento político desse protecionismo [. . .] foi responsável pela ausência de uma estratégia empresarial mais agressiva de desenvolvimento tecnológico, visando a aumentar a produtividade e a competitividade dos capitais nacionais, o que, evidentemente, acabou tendo efeitos nocivos globais sobre a produtividade e a competitividade da economia brasileira (Fiori, 1994, pp. 128-9).

Esses obstáculos não permitiram que o Brasil vivenciasse fases indispensáveis ao fortalecimento do setor privado, como a centralização do capital, o que normalmente ocorre em qualquer economia de capitalismo tardio. Dessa forma, segundo Fiori (1994, p. 129), “no Brasil, se o Estado não foi capaz de fazer uso de seu poder para articular de forma orgânica o processo de industrialização, tampouco ocorreu a articulação privada de qualquer tipo de «capital financeiro»”.

Outro entrave foi a limitação do poder de arbitragem do Estado por membros poderosos do pacto inicial. Vários grupos regionais ou setoriais detentores de poder financeiro e político apropriaram-se dos centros de decisão estatal, protegendo seus mercados cativos e acabando por enfraquecer as burocracias econômicas, extremamente necessárias no processo

de industrialização, observado em outros países. Se a consequência foi a pouca autonomia do Estado ante os capitais nacionais, muito menos autonomia teria ante os capitais estrangeiros, que adquiriram notada independência financeira e comercial. Restou ao Estado brasileiro, portanto, anexar aos seus projetos os interesses desses capitais, o que não necessariamente se reverteu em sinergia na sua execução.

Essa instabilidade e essa tensão permanentes não apenas diminuíram os graus de liberdade e de iniciativa estratégica autônoma por parte do Estado, como o impediram permanentemente de recuar, desfazendo proteções ou estabilizando a moeda. Pelo contrário, em todas as crises cíclicas que acompanharam a expansão industrial brasileira, as políticas ortodoxas de estabilização foram terminantemente vetadas pelos sócios do grande pacto originário, e só coube ao estado a saída de “fugir para a frente” (Fiori, 1984 e 1988), buscando novas formas de endividamento capazes de reanimar o crescimento econômico, no curto prazo, à custa de sua própria e crescente fragilização fiscal (Fiori, 1994, p. 130).

O ímpeto pelo controle da capacidade de arbítrio do Estado se acirrava a cada nova crise que se apresentava, lançando o País num cenário constante de instabilidade financeira e política. Octavio Ianni (1975) alega que a inflação, característica persistente da economia brasileira, servia ao Estado desenvolvimentista para captar poupança forçada, promovendo aporte de recursos. A inflação, segundo Fiori, também possuía uma dimensão política. A manutenção de um ambiente inflacionário ajudava a compatibilizar os vários interesses confederados, interesses esses responsáveis pela fragilidade das políticas desenvolvimentistas.

Desta forma, o financiamento da industrialização acabou sendo feito ora através do recurso à inflação, ora através do recurso ao endividamento público interno e externo, formas igualmente precárias de sustentação de um processo de crescimento que alguns chegaram a pensar que deveria ser autossustentado. De tal maneira que no Brasil o Estado jamais pôde articular financeiramente, como na França, Japão ou Coreia, por exemplo, estratégia de industrialização (Fiori, 1994, p. 128).

A estabilização da economia, portanto, não consistia em opção, uma vez que faria entrar em choque todos os interesses contidos no pacto, comprometidos com a estratégia de industrialização. Consequentemente, nas palavras de Fiori,

[. . .] ainda aqui, fugir para a frente, transferindo custos e responsabilidades, foi a solução que acabou por ser adotada, até o momento em que, na crise dos anos 80, tornou-se inviável essa estratégia e simultaneamente vetado o recurso à estabilização (Fiori, 1994, p. 130).

2. A Era Vargas

2.1. A mudança dos rumos econômicos

De todas as ideologias de intervenção estatal para o desenvolvimento que emergiram, no período de crise dos anos 1930, nenhuma foi tão flexível e elaborada como o nacional-desenvolvimentismo, promovido por Getúlio Vargas, que tinha por diretriz reduzir a histórica dependência brasileira do comércio exterior, por intermédio do desenvolvimento de novas atividades produtivas; mais precisamente das industriais, rompendo com a condição agrário-exportadora, tão costumeira da economia brasileira. Os planos de ação não vieram prontos quando da tomada do poder, em 1930. Muito pelo contrário, delinearam-se de forma empírica no decorrer do exercício do mandato, ganhando novas configurações, alternando estratégias nas esferas de atuação entre Estado e mercado — e sempre permeando as decisões governamentais com um discurso nacionalista.

Convicto de que somente a intervenção estatal seria o caminho para sair da crise, Vargas propôs um plano de grande envergadura em um cenário mundialmente desfavorável, subvertendo a lógica do momento. A obstinação de Vargas por seus ideais intervencionistas motivou a tomada de medidas como a criação do Conselho Nacional do Café, retirando dos estados o controle dos rumos econômicos do produto, de modo que revertesse a queda do seu preço. Tomou, inclusive, medidas controversas como a compra da colheita de café e sua destruição. Com a medida, de acordo com Celso Furtado (2007), o País manteve a renda do setor exportador, além do nível de emprego, permitindo que o Brasil saísse da crise dos anos 1930 antes dos países desenvolvidos. Na esfera social, a Consolidação das

Leis do Trabalho permitiu o direito a férias, descansos semanais, licenças para gestantes, proteção ao trabalho de menores de idade, entre outros, que garantiam tanto a renda como o bem-estar do trabalhador.

2.2. O nacionalismo em Vargas

A crise mundial que se instalara promoveu concomitantemente a crise do liberalismo econômico que vigorava, desde o século XIX. Caíra por terra a crença da autorregulação do mercado e a lógica de *laissez-faire* da Teoria Clássica. Verificou-se o acirramento das relações entre os grandes centros financeiros e as periferias endividadas, provocando moratórias e renegociações de dívidas externas, como foi o caso da América Latina, em 1931, da Europa central e meridional, em 1932, e da Alemanha, em 1933.

No entanto, países centrais, assim como periféricos, convergiam em uma questão: era necessário o redirecionamento de políticas para defender suas economias da instabilidade mundial e apoiar projetos de recuperação nacional. De fato, o processo de recuperação da crise global, observado nos anos 1930, baseou-se na orientação para mercados internos, além de acordos entre os governos para regular as transações internacionais.

Se a crise econômica mundial não foi o produto de uma “mentalidade” antiexportadores ou anticredores, ela certamente teve por efeito solapar as bases materiais de modelos de inserção internacional baseados na ênfase em exportações e na liberdade financeira internacional. Simultaneamente a instabilidade política global e a alteração das coalizões políticas na primeira metade da década de 1930 provavelmente foram as maiores desde o ciclo de revoluções burguesas de 1848 (Bastos, 2006, p. 247).

O nacionalismo que emergia advinha de reações contrárias ao caráter cosmopolita da economia mundial e à instabilidade de mercados internacionais quando submetidos a uma situação de crise. O período foi caracterizado pelo aparelhamento do Estado na direção da intervenção econômica, verificado tanto em países centrais como periféricos, na proporção de suas capacidades. Nos países periféricos, mais precisamente, a tendência ao nacionalismo na área econômica gerou conflitos com interesses locais e estrangeiros. Ali, o discurso nacionalista tornou-se fundamental, colaborando para legitimar

a ação estatal e servindo como barreira aos interesses contrários a ela. Ainda segundo Bastos (2006), países periféricos como o Brasil

- possuíam parcela significativa da infraestrutura básica sob domínio estrangeiro;
- eram endividados junto ao sistema financeiro internacional em crise;
- dependiam de reservas cambiais escassas para importação de insumos essenciais;
- experimentavam quedas acentuadas das receitas de exportação, o que suscitou, para sua recuperação econômica, a defesa de interesses nacionais contra corporações e credores estrangeiros.

2.3. Os dilemas da questão do financiamento

Ao assumir o poder, Vargas procurou inicialmente, segundo Bastos (2006), minimizar conflitos com investidores estrangeiros, o que possibilitou a renegociação da dívida pública externa, exercendo menos pressão sobre as escassas reservas cambiais brasileiras, podendo agora ser priorizadas para o pagamento de parte da dívida. Procurou-se recuperar a confiança de credores para a retomada de empréstimos, o que de fato aconteceu, em 1931. Posteriormente, em 1934, outro empréstimo seria negociado pelo recém-nomeado embaixador nos EUA, Oswaldo Aranha. No entanto, só foi possível reduzir os dispêndios para níveis inferiores à capacidade de pagamento brasileira com nova moratória, ocorrida em 1937. Dessa forma, reservas cambiais puderam ser liberadas para financiar importações destinadas a obras públicas e ao reaparelhamento militar.

Vargas não foi, portanto, avesso ao capital externo na forma de empréstimos, sendo esses direcionados ao desenvolvimento da atividade industrial, objetivo maior de seu ideário. No entanto, no que tange às atividades que dariam suporte infraestrutural à indústria, além dos seus insumos básicos, siderurgia, energia elétrica e petróleo, como também serviços públicos, Vargas foi enfático ao admitir a necessidade de manter tais atividades sob propriedade e domínio nacionais, invocando questões de soberania. Bastos (2006, p. 250) explica que o que de fato ocorreu foi a regulação das operações de empresas estrangeiras no País, de modo que cerceasse as liberdades das quais gozavam anteriormente à Revolução de 1930, barateando os serviços, além de controlar as remessas de lucro e proteger, assim, as reservas cambiais.

Diferentemente, o tratamento dado aos bancos de depósito e às companhias de seguro esteve em maior conformidade com a cartilha nacionalista. A Constituição de 1937 previa a nacionalização de licenças novas para bancos e companhias de seguro. Além de economizar reservas cambiais, a medida tinha por objetivo adaptar o sistema financeiro às novas necessidades de desenvolvimento do mercado interno.

Dilemas à parte, a implantação do Estado Novo, em 1937, acompanhado da decretação da moratória, limitou as possibilidades de novos empréstimos estrangeiros a curto prazo para financiar projetos desenvolvimentistas. A solução seria a mobilização de capitais locais e fundos estatais para a realização de investimentos diretos de risco em indústrias de base. A atratividade para investidores locais seria a perspectiva de uma remuneração justa regulada pelo Estado. O governo, por sua vez, criou um fundo constituído com base em um imposto de 3% sobre algumas operações cambiais, o qual foi majorado a 6%, em 1938, e reduzido a 5%, no ano seguinte. Em 1939, o fundo passou a constituir a maior fonte de recursos do Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional (Peopadn). O Governo de Getúlio Vargas também se tornou emblemático ao lançar mão de formas indiretas de captação de recursos, mais precisamente da inflação.

No Brasil, pois, o getulismo, em sentido lato, fornece as bases políticas e ideológicas para a realização dos índices de poupança adequados à manutenção dos níveis de investimentos exigidos para acelerar a industrialização. Em particular, a inflação — como técnica de poupança monetária forçada e disfarçada — beneficiou-se amplamente da forma pela qual se formalizaram as relações de produção, no ambiente urbano-industrial (Ianni, 1975, p. 63).

2.4. As indústrias de base e a infraestrutura

Em 1937, instituía-se a ditadura Vargas, com o Estado Novo. Revestia-se, assim, Getúlio, da possibilidade de o poder público atuar em todas as instâncias econômicas, agora nitidamente expressa na carta magna:

A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores

da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (Constituição de 1937, art. 135).

A proclamação do Estado Novo veio acompanhada do discurso nacionalista e esperava-se, na ocasião, que houvesse uma proporcional mobilização de recursos locais, em contraposição às filiais estrangeiras, nos ramos básicos do projeto nacional-desenvolvimentista. Entretanto, Getúlio Vargas, constatando a insuficiência de recursos públicos e privados para bancar a empreitada, nitidamente observado no setor siderúrgico, conclamou reiteradamente a colaboração dos investidores estrangeiros. Militares, técnicos, e políticos nacionalistas locais, vinculados à Comissão Nacional de Siderurgia, desde 1931, eram terminantemente contrários à ideia, mas Vargas mostrou-se realista e flexível para considerar diversas possibilidades de atração de filiais estrangeiras.

De acordo com Bastos (2006), as barganhas brasileiras visavam, antes de 1937, atrair a norte-americana DuPont. Depois de proclamado o Estado Novo, foi a vez das alemãs Demag, Krupp e Stahlunion. Mais adiante, intensas negociações com a US Steel fracassaram pela falta de interesse da empresa, a despeito do desejo tanto do Governo brasileiro quanto do Departamento de Estado norte-americano. Em nova tentativa fracassada de negociação com empresas alemãs, em 1940, acompanhada de discursos pró-germânicos, segundo Bastos (2006, p. 254), Vargas acaba induzindo Roosevelt a propor uma barganha entre seus governos, o que proporcionou os recursos para a criação da CSN. No segundo Governo de Vargas, a instalação da Mannesmann, em Minas Gerais, reafirmou a sua boa vontade com os investimentos estrangeiros no setor, desde que contribuíssem para a consecução dos projetos de desenvolvimento nacional.

O caso do petróleo, mais antigo, remetia à República Velha. No entanto, a restrição à atuação do capital estrangeiro no setor viria se afirmar, segundo relata Bastos (2006), somente com a criação do Conselho Nacional do Petróleo. Em 1939, técnicos do CNP encontraram petróleo em Lobato, na Bahia. De 1940 a 1942, três propostas da Standard Oil para a criação de companhias mistas visando pesquisa e extração foram rejeitadas pela oposição da cúpula militar, apesar da maioria favorável do gabinete

de ministros de Vargas. No entanto, em 1944, Vargas promulgaria um decreto permitindo a criação de *joint ventures*, nas quais o capital estrangeiro responderia por metade das ações, sem entretanto ter tido tempo de observar seus efeitos, ainda no Estado Novo, e muito menos no Governo Dutra.

Em 1951, a assessoria econômica de Vargas enviou ao legislativo a proposta de constituição da Petrobras, na qual era prevista uma companhia mista. Mais uma vez a preferência de Vargas por essa característica seria frustrada, depois das emendas legislativas e à luz da campanha nacionalista. Mas, de acordo com Bastos (2006, p. 256), o projeto original da Petrobras pode ser considerado dentro dos parâmetros observados, no seu segundo governo, ou seja, contemplar recursos externos sem, no entanto, perder de vista o controle sobre a destinação dos recursos nos projetos de desenvolvimento. De fato, o projeto inicial resguardava o monopólio das jazidas e concentrava o poder decisório nas mãos do Estado. Segundo Bastos (2006, p. 256), os representantes do truste internacional do petróleo, por sua vez, criticavam o projeto varguista, argumentando que seria tão somente uma transferência de tecnologia e de fundos para empreendimentos que, no fim, seriam controlados por uma *holding* estatal.

No setor de energia elétrica, as primeiras experiências de produção datam do Império. Bastos (2006) enfatiza que, na Primeira República, estados e municípios detinham o poder de realizar concessões e negociações diretamente com as empresas, sem nenhuma regulamentação nacional. São Paulo e Rio de Janeiro eram áreas de operação do conglomerado Brazilian Traction, Light and Power Co. (Light), criada em 1912, fruto da união de três empresas que já atuavam no setor e que posteriormente incorporou pequenas empresas do vale do Paraíba. A American & Foreign Power Co. (Amforp), vinculada a acionistas da General Electric, constituiu uma *holding* para coordenar operações no Brasil, denominada Empresas Elétricas Brasileiras. A Amforp adquiriu posteriormente empresas do interior de São Paulo e do Rio de Janeiro, além das capitais de Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia e outros cinco estados. Os contratos da Light e da Amforp continham cláusula que corrigia as tarifas pela variação cambial mensal, denominada cláusula-ouro, embora já houvesse lei federal, de 1904, que estipulava a revisão das tarifas a cada cinco anos.

Segundo relata Bastos (2006, p. 258), Vargas buscou, no decorrer da década de 1930, “regular serviços e tarifas das concessionárias de energia, retirando a autoridade de estados e municípios”. A regulação de tarifas

tornara-se necessária já na crise cambial do final dos anos 1920, uma vez que a cláusula-ouro reajustava as tarifas segundo moeda internacional forte, que protegia a rentabilidade das subsidiárias, mas inflacionava os serviços, prejudicando usuários e inviabilizando a aplicação da energia elétrica na atividade industrial. A reação por parte do Governo foi no sentido de “proteger a renda de usuários” e “defender reservas cambiais escassas” (Bastos, 2006, p. 258). Em 1931, o Governo impediu o processo de concentração do setor, paralisando transferências de cursos de quedas d’água, alegando estar em preparação um Código de Águas. Antes de promulgado o código, o Governo interveio sobre a liberdade contratual das concessionárias, eliminando a cláusula-ouro e determinando a revisão tarifária a cada três anos.

De acordo com Bastos (2006), o Código das Águas, promulgado uma semana antes da Constituição de 1934, transferia o direito de acesso, que garantia a propriedade dos cursos e quedas d’água ao proprietário do solo, para a União, também detentora, agora, do poder de concessão do seu uso. Impôs, ainda, revisões contratuais segundo o princípio de “custo pelo serviço” na determinação de tarifas, o que implicava cálculo com base no patrimônio das concessionárias, de modo que se encontrasse uma taxa de lucro anual “justa”. Após batalha legal, o código foi suspenso até 1938. Embora os princípios nacionalistas de Getúlio Vargas permitissem à legislação definir que novas concessões só poderiam ser feitas a brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, a medida não teve efeito prático, uma vez que os empresários locais não se interessavam pelo setor e nem dispunham de recursos para a ampliação da oferta de energia elétrica na proporção do crescimento que se verificava. O Governo retrocedeu, permitindo a participação acionária a empresas estrangeiras, em 1938, e novas concessões, a partir de 1942.

Enquanto Vargas culpava as filiais pelo aumento abusivo das tarifas que prejudicava usuários e pressionava as reservas cambiais, os representantes das empresas culpavam o Código das Águas pelos racionamentos de energia, do início da década de 1950, dizendo-se impedidos de cobrar tarifas satisfatórias o suficiente para ampliar a oferta. Segundo Bastos:

[. . .] o Código nunca chegou a ser implementado a ponto de tolher a rentabilidade das empresas. Dentre as decisões implementadas, mais efetiva que o Código para limitar a rentabilidade das empresas estrangeiras foi a proibição da cláusula-ouro em 1933, imitando a reforma

(com o *New Deal*) de Franklin Roosevelt nos E.U.A. [. . .] Talvez seja mais pertinente procurar as raízes da crise da oferta de energia do setor privado [. . .] na dificuldade de preservar remuneração elevada em dólares, sem elevar as tarifas a ponto de tornar o custo da energia incompatível com a expansão acelerada das indústrias e cidades que agora usavam, intensivamente, eletricidade (Bastos, 2006, p. 260).

De fato, ainda de acordo com Bastos (2006, p. 260), “as tarifas ficaram praticamente congeladas, até o fim do Estado Novo, em níveis relativamente elevados, graças à regra de variação cambial, vigente até o final de 1933”.

Concomitantemente, os defensores da intervenção estatal, segundo informa Bastos (2006, p. 259), alegavam que as empresas eram incapazes de ampliar satisfatoriamente a geração de energia, melhorar o serviço de distribuição e cobrar tarifas baratas, uma vez que queriam rentabilidade em dólar. No entanto, o Estado não dispunha de recursos próprios e a possibilidade de contar com recursos do Banco Mundial predisponha o País à dependência de uma entidade interessada em limitar a intervenção estatal, além de estimular a presença do capital estrangeiro. De fato, a solução encontrada pelo Banco Mundial para garantir que a destinação de seus empréstimos ao Governo brasileiro não concorresse com os interesses das filiais estrangeiras foi o empréstimo direto a essas filiais, contando com o aval de Vargas. Bastos (2006, p. 268) relata que mais um dilema havia se configurado: ou Vargas abria mão de suas ideias nacionalizantes para o setor elétrico ou comprometeria todo o esquema de financiamento de infraestrutura básica. Vargas teve de ceder.

A chegada do presidente Eisenhower ao governo norte-americano marcou a ruptura da cooperação bilateral, interrompendo os financiamentos já aprovados e em estudo, levando Vargas a retomar projetos de mobilização interna de recursos. Novamente, lançaria mão do discurso nacionalista inflamado, afirmando que os planos da Eletrobras vinham sendo sabotados por filiais estrangeiras e que seria necessário criar fundos para implantar a indústria elétrica nacional ou, até mesmo, nacionalizar as empresas privadas. Em 1954, foi aprovado o Fundo Federal de Eletrificação, composto de dotações orçamentárias, além de 20% da arrecadação de taxas de despachos aduaneiros e, principalmente, do Imposto Único sobre a Energia Elétrica, visando à constituição do capital das empresas públicas destinadas

a investir no setor. A aprovação da criação do fundo pode ter sido resultado do dilema derradeiro de Getúlio Vargas:

Não é improvável que o próprio suicídio do presidente tenha ajudado a superar as resistências políticas contrárias a mais um fundo financeiro destinado a um programa nacionalizante, tendo em vista a comoção trazida pelas denúncias da Carta Testamento (Bastos, 2006, p. 270).

3. Juscelino Kubitschek

3.1. O Plano de Metas

O cenário político que se instalara, após o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, era de intensa crise. Antes mesmo de Juscelino Kubitschek tomar posse, em 1956, um golpe de Estado liderado pelo general Henrique Teixeira Lott (preventivo nas concepções do então poder constituído) garantiria que as forças derrotadas nas eleições não impedissem a posse do presidente eleito. O conhecido “Golpe de 11 de novembro” talvez tenha sido o único golpe de Estado a favor, visto que se destinou, com sucesso, a defender a ordem instituída, supondo-se estar em movimento um golpe militar para impedir a posse do candidato eleito no pleito de 1955.

Uma vez empossado, Juscelino Kubitschek iniciou uma era importantíssima da história econômica brasileira, na qual se verificaria um aprofundamento das relações entre Estado e economia. A industrialização continuaria a ser a locomotiva do desenvolvimento, agora não mais impulsionada pelo estrangulamento do setor externo, mas por todos os artifícios e recursos à disposição do Governo. As diretrizes, no entanto, já vinham sendo desenhadas nos anos anteriores, quando a associação entre planejamento e desenvolvimento econômico já era consenso, tanto para o Governo como para o mercado e a opinião pública. O enfrentamento da crise dos anos 1930 e as discussões sobre desenvolvimento promovidas pela Cepal, desde 1948, serviriam de base para as novas ações que se propunham. Tendo acumulado experiências, bem-sucedidas ou não, o poder público, agora, possuía o conhecimento de como se aplicar as técnicas de planejamento à economia brasileira. Sob esse signo, nascia o Programa de Metas. Sobre o assunto, diz Octavio Ianni que

[. . .] na época do Governo Kubitschek houve efetivamente uma reelaboração das relações entre o Estado e a Economia. E pode-se mesmo dizer que essa reelaboração foi profunda. Devido às concepções em jogo na época, aos alvos propostos e às técnicas de política econômica utilizadas pelo governo, é inegável que o Programa de Metas assinalou uma reformulação substancial nas relações entre o poder público e o sistema econômico (Ianni, 1971, p. 149).

Em uma conjunção favorável de forças, o governo dos EUA, assim como as empresas norte-americanas, lançavam um novo olhar sobre as pretensões dos países dependentes na adoção de um planejamento econômico. Não mais viam o comprometimento de seus interesses, mas o abrandamento das reações provenientes do esforço pela industrialização, observados anteriormente naqueles países.

Os governantes norte-americanos logo compreenderam que a participação ativa do Estado nas decisões e realizações concernentes à economia era um mal menor, se comparado com o risco de agravamento das tensões sociais e políticas características das economias dependentes em luta pela industrialização. Além disso, as direções das empresas multinacionais e o próprio governo dos Estados Unidos já haviam compreendido que a participação governamental nas decisões e realizações ligadas a políticas de desenvolvimento era uma garantia política e econômica para as empresas estrangeiras (Ianni, 1971, p. 149).

As metas do programa contemplavam quatro setores: energia, transportes, alimentação, e indústria de base. Ainda de acordo com Otávio Ianni (1971, p. 153), o plano tinha por objetivos gerais “abolir os pontos de estrangulamento da economia, por meio de investimentos infraestruturais, a cargo do Estado, pois que esses investimentos não atrairiam o setor privado” e “expandir a indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e de material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros”. Dentre as trinta e uma metas contidas no plano, figurava a construção de uma nova capital, o que por si só acabou acrescentando mais demandas infraestruturais às já existentes.

É possível afirmar que duas motivações serviram de base para o investimento em infraestrutura no Governo Juscelino Kubitschek. A primeira

diria respeito ao suporte à indústria, como a ampliação da infraestrutura para os transportes terrestres, que da mesma forma que melhoravam a eficiência logística no deslocamento de cargas, garantiam as condições de uso dos produtos da incipiente indústria automobilística nacional.

Entre os setores industriais, o automobilístico foi o que mais recebeu incentivos, especialmente por meio da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (antecessora do Banco Central), que proporcionou facilidades para a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial (Almeida, 2006, p. 10).

A segunda seria a construção de Brasília que, inclusive, definiu um novo plano rodoviário no intuito de ligar a nova capital a todas as regiões do País. Aliás, no quesito rodovias, condições anteriores ao Governo Kubitschek já sinalizavam que, nas décadas de 1940 e 1950, o transporte rodoviário tomaria grande impulso, culminando com as realizações do Plano de Metas. Em 1946, foi criado o Fundo Rodoviário Nacional, destinado à construção de estradas, que estabelecia imposto sobre combustíveis líquidos. Posteriormente, em 1954, a criação da Petrobras estimularia a produção de asfalto.

Ao setor de transportes, de uma forma geral, estavam destinados 29,6% do investimento do Plano de Metas, e a pavimentação de rodovias atingiu 100% do previsto e a abertura de novas rodovias ultrapassou a meta em 130%. Destaca-se a construção da rodovia Belém-Brasília, decisiva para o povoamento do Centro-Oeste e da Amazônia, além da importantíssima rodovia Régis Bittencourt, ligando o sudeste ao sul do Brasil. As ferrovias, por sua vez, foram menos contempladas, tendo conquistado 76% de êxito em seu reaparelhamento e módicos 20% na construção de novas ferrovias, o que demonstra nitidamente o desinvestimento nesse modal de transporte em benefício do primeiro. O investimento portuário atingiu 57% da previsão.

O setor de energia foi responsável pela maior destinação de recursos do plano, 43,4%, e 55% diriam respeito à energia elétrica. Foi construída a usina de Furnas, elevando a potência instalada no País a 4.777 MW, em 1960, cumprindo 82% da meta. No mesmo ano, foi criado o Ministério das Minas e Energia. Na área petrolífera, a meta de produção atingiu 76%, enquanto a meta de refino atingiu 26%. Na indústria carvoeira,

em crise pela maior utilização do diesel na rede ferroviária, 23% da meta foram alcançados.

3.2. O discurso nacionalista de Juscelino

O nacionalismo contido em Juscelino Kubitschek invocava constantemente a questão da soberania, ao mesmo tempo que manifestava sua preferência por um desenvolvimento do tipo capital associado. É essa combinação contraditória que leva Ianni a dizer, em flagrante generosidade, que JK é autor de “uma conciliação engenhosa” (Ianni, 1975, p. 168). Nos discursos de Juscelino, a soberania aparece como o alvo a ser alcançado em função da prosperidade e da democracia. A inserção da soberania nos discursos, entretanto, tem intenções estratégicas. A respeito da soberania, do ponto de vista de Juscelino, dispõe Miriam Limoeiro-Cardoso:

A presença da soberania no discurso, portanto, aparece como um marco distintivo de uma das muitas possíveis posições nacionalistas. Atinge aos nacionalistas em geral, desde as esquerdas — para as quais ela permite trazer o debate para o terreno que mais lhes agrada, o político, no seu nível não meramente factual, mas especificamente ideológico — até as Forças Armadas, muito ciosas da sua missão de defesa nacional (Limoeiro-Cardoso, 1978, p. 106).

Para Juscelino, o que faltava ao Brasil para o atingimento da soberania era a prosperidade, visto que, em sua concepção, a democracia (o outro componente) já havia sido consolidada e cabia tão somente ao País defendê-la. A ameaça à democracia poderia advir externamente de ideologias alternativas e, no plano interno, da miséria. Portanto, de acordo com Juscelino, a existência da miséria constituía uma porta aberta à penetração de ideologias ditas “subversivas”. Em tempos de Guerra Fria, mais precisamente, o comunismo despontava como uma ameaça iminente, o que servia de fundamento para o projeto de desenvolvimento do Governo Juscelino, de forma que o sistema desse uma resposta contundente às populações marginalizadas de que valeria o esforço, e que essas populações seriam inseridas no novo caminho do desenvolvimento que se construía. Dessa forma, com um discurso nacionalista forte, uma máquina de propaganda eficiente e, obviamente, algum mecanismo repressivo, foi possível a Juscelino a

garantia da ordem. Ademais, a manutenção da ordem e o controle social eram fundamentais para que se criasse no País uma atmosfera propícia à atração de capital privado, fosse ele interno ou externo.

De forma curiosa, a ideologia desenvolvimentista de Juscelino se retroalimentava, e os efeitos colaterais da implantação de seu Plano de Metas produziam, na sua concepção, uma necessidade maior de endividamento. No caso da inflação e do custo de vida, o rompimento com o FMI se deveu às pressões deste órgão para que o Governo tomasse medidas mais ortodoxas na estabilização da economia. A busca pela estabilização econômica, no entanto, seria compreendida por Juscelino como a necessidade de mais capital, o que corrobora com a estratégia anteriormente descrita por Fiori de “fugir para a frente”.

Por nada estaria disposto a diminuir a intensidade em que o desenvolvimento se vinha processando e o importante no momento, mais do que nunca, era a afirmação da possibilidade de crescimento, da apresentação da instabilidade como passageira, e mais, como “crise de crescimento”, que só mais crescimento resolveria. Tanto para o objetivo de acalmar as classes mais sacrificadas com a ascensão da espiral inflacionária, como para conseguir atrair o capital externo, não inflacionário, para ser aplicado aqui de acordo com o plano em vigor, era necessário imprimir a convicção de que dias melhores estavam por vir, que os resultados dos esforços para o investimento infraestrutural logo se mostrariam (Limoeiro-Cardoso, 1978, p. 119).

3.3. Financiamento menos seletivo

Enquanto Getúlio Vargas tinha no capital nacional a sua preferência, Juscelino mostrou-se menos seletivo quanto à questão do financiamento de seu projeto desenvolvimentista pelo capital externo, descrito em seus discursos como bem-vindo e necessário, vislumbrando o tempo em que não mais necessitaria dele [o capital externo]. Sobre o estilo desenvolvimentista característico de Juscelino, comenta Limoeiro-Cardoso:

Se a industrialização é o meio através do qual o subdesenvolvimento pode ser superado, o aumento da exportação — no seu quantum e na sua rentabilidade [. . .], aliado à obtenção de recursos externos, constitui

a forma de possibilitar a atualização daquele meio. Exportar e contrair dívidas no exterior para poder industrializar-se. Para que a economia possa ver seu setor secundário ampliado, ela necessita de capital e técnica. Suprindo-nos, se estará permitindo a industrialização e com ela o desenvolvimento autônomo (Limoeiro-Cardoso, 1978, p. 171).

De forma talvez dogmática, o comprometimento financeiro de então era justificado por um suposto futuro de soberania, palavra muito presente nos discursos de Juscelino, quando, uma vez obtida a “velocidade de arranque” (em suas próprias palavras), o país poderia seguir soberano rumo ao desenvolvimento. Mas não necessariamente autônomo. Octávio Ianni (1971, p. 183) atenta que “o conceito de industrialização, para Juscelino Kubitschek de Oliveira, não continha a ideia de autonomia [. . .] Talvez se possa dizer que para Kubitschek industrialização e independência econômica nacional seriam duas entidades distintas”.

No entanto, o capital externo à disposição de Juscelino à época de sua posse limitava-se ao privado. Os anos anteriores haviam comprometido sobremaneira a capacidade de aquisição de empréstimos junto a governos e entidades de crédito.

Já depois de encerrado o seu período presidencial, voltando-se, portanto, para o passado, Juscelino recorda que “em 1956, as entidades internacionais tinham suas portas praticamente fechadas ao Brasil. Não possuíamos crédito sequer para cobertura de déficits cambiais, pois a quase totalidade de nosso ouro já se achava empenhada no exterior. Não houve como obter o financiamento das iniciativas de desenvolvimento econômico. A alternativa foi apelar para o crédito e o interesse dos empresários privados” (Limoeiro-Cardoso, 1978, p. 181).

Limoeiro-Cardoso, também, enfatiza que iniciativas desenvolvimentistas são naturalmente mais propensas à mobilização de capitais junto ao setor privado do que junto a entidades governamentais ou internacionais. Ao capital privado “basta que aquelas iniciativas forneçam, ainda que apenas razoavelmente, uma programação fundada na realidade e que aponte boas potencialidades de realização” (Ibidem). A partir de então, a decisão de investimento passaria a depender basicamente de comparações com outras alternativas que se apresentassem no momento. É preciso considerar,

inclusive, que pode ter parecido muito mais atraente ao capital privado externo a proposta de financiamento do projeto desenvolvimentista de Juscelino, uma vez que a situação de privação de outras fontes era notória e conferia menos autonomia e margens de negociação ao proponente.

No que tange aos investimentos estatais diretos, há de se ressaltar que estes foram decisivos nos setores que não possuíam a atratividade para o ente privado, mais precisamente infraestrutura e indústria de base, mas vieram desprovidos de uma reforma fiscal condizente com os gastos previstos pelo Plano de Metas. O Governo teve de se valer da emissão de moeda, gerando um período de escalada inflacionária. De acordo com Ianni (1971, p. 170), a inflação “funcionou como uma técnica de poupança monetária forçada; ou melhor, como uma técnica de confisco salarial”. Segundo Almeida (2006, pp. 10-1), “Brasília [. . .] parece ter consumido cerca de 2 a 3% do PIB durante todo o processo de sua construção, o que não estaria alheio à aceleração do processo inflacionário que foi registrado desde então”.

Portanto, na forma dos investimentos diretos, infere-se que o Estado prestou ao seu papel de criador das condições ideais para a acumulação de capital, condições essas em proveito das grandes empresas que viriam a se instalar no País. Foi, portanto, nessa época, e por intermédio do investimento de recursos próprios, o grande promotor da entrada de capital externo no País. Ou seja, o capital nacional aplicado à infraestrutura, a um custo social considerável, garantia a segurança necessária ao investimento privado externo.

Dentro do esforço do Governo Kubitschek para a obtenção de mais financiamento para seus projetos, e de modo que estabelecesse um fluxo constante de capital externo, valia a exposição de um inimigo comum, o comunismo. Assim, fundamentava-se a Operação pan-americana, proposta por Juscelino junto ao governo dos Estados Unidos para que se criasse um bloco de cooperação entre as Américas, inclusive militar, capaz de frustrar quaisquer tentativas de infiltração daquela ideologia. Segundo Limoeiro-Cardoso (1978, p. 136), “a proposta enfatizava muito mais os aspectos econômicos, especialmente os relativos à obtenção de capital, embora seu fundamento fosse político-ideológico”. Mesmo que as intenções dos idealizadores da operação pan-americana não se tenham realizado a contento, apesar de toda a retórica envolvida, a iniciativa gerou frutos no campo do financiamento:

Se nem sempre a resposta foi acatada como satisfatória [cooperação norte-americana], nem por isso deixa o governo de solicitar sua adequação aos seus propósitos. Entre as repercussões imediatas que a Operação Pan-Americana pretende, ressaltam as que se vinculam à complementação da capitalização nesta parte do continente. [. . .] Mesmo não tendo chegado a ser implementada conforme seus defensores, “um dos resultados concretos que vai produzindo a OPA é o primeiro organismo internacional de crédito especificamente aos países latino-americanos” (Limoeiro-Cardoso, 1978, p. 174).

4. Considerações finais

Da empreitada varguista na implantação e incremento dos ramos considerados básicos para os projetos de desenvolvimento nacional, incluindo-se aí os que se vinculam diretamente à infraestrutura, percebe-se mais uma vez a preferência pelo controle estatal dessas atividades e, por conseguinte, a mesma dificuldade na mobilização de capitais nacionais para o financiamento dos projetos. Observou-se, no entanto, a flexibilidade de um governo dito nacionalista para considerar a presença de capitais estrangeiros, manifesta na utilização estratégica do discurso nacionalista. Esse discurso seria mais exacerbado ou mais brando, invocando questões de soberania quando na ameaça a seu projeto nacional-desenvolvimentista, ou sendo benevolente quando na perspectiva de estes capitais darem prosseguimento ao projeto.

É possível concluir que em um setor crucial da infraestrutura no qual o capital estrangeiro já possui total domínio, como no caso do setor elétrico à época de Vargas, exige-se da parte do governo um esforço muito maior para garantir modicidade das tarifas cobradas e qualidade dos serviços. O setor elétrico da época também expõe a questão da regulação como um grande motivo de protesto para o ente particular (estrangeiro ou não) que explora setores importantes ao desenvolvimento nacional. Conclui-se, ainda, que dentro dos ramos básicos ao desenvolvimento e a despeito do pouco interesse de investidores internos e externos manifestado ao setor siderúrgico, o setor energético brasileiro, principalmente o petrolífero, apresenta-se, atualmente, como o foi no passado: estratégico para o País e instigante para as nações desenvolvidas.

No caso de Juscelino, a associação com o capital externo configurava-se como premissa básica a seu projeto. Seus dogmas tinham no

endividamento externo uma condição necessária, mas temporária, na certeza da efetividade dos esforços de seu Governo na direção do desenvolvimento. Também foi necessário que Juscelino fizesse uso do discurso nacionalista, garantindo a adesão das massas no plano interno e buscando associação no plano externo para obtenção de financiamento, objetivo maior de sua retórica. Herdeiro do conhecimento estatal em planejamento, acumulado durante décadas, e beneficiário de uma conjuntura externa politicamente favorável, permitiu-se não só desenvolver um plano que contemplasse investimentos necessários às demandas de infraestrutura já existentes, mas criar demandas novas com a construção de uma nova capital. O plano de metas acabou por consolidar a matriz de transportes que já se havia desenhado, tendo por base o modal rodoviário que, diga-se, serviu de alavanca às indústrias petrolífera e automobilística.

Dentre os pontos críticos dos dois projetos, o custo social sobressai como uma característica que talvez se replique nos futuros planos de desenvolvimento, dadas as condições que fundamentaram o capitalismo brasileiro. Não há, no entanto, garantias futuras da eficácia do discurso na adesão social, dado o esgotamento da estratégia de “fugir para a frente” associada à retórica nacionalista.

Considerando-se as peculiaridades dos dois estilos aqui representados, bem como os dilemas que se apresentaram em cada um desses períodos, é possível afirmar que tanto em Getúlio como em Juscelino a opção de não realizar era inexistente. Cientes ou não das consequências de ousados planos de desenvolvimento, em suas épocas, bem como de suas decisões e opções, fundamentavam suas ações no vislumbre de um futuro melhor, no qual o Brasil figurasse como protagonista, e não como mero coadjuvante. Para eles, urgiam medidas extremas, segundo as condicionantes da economia brasileira, ambiciosas o suficiente para intencionar a quebra de paradigmas e estamentos da formação econômica do País, caminhos estreitos que se impuseram por forças contrárias aos anseios da sociedade.

É possível observar na trajetória do desenvolvimento brasileiro a reincidência de dilemas que demandam do Estado soluções análogas às adotadas em fases anteriores, de alguma forma repaginadas dadas as peculiaridades do momento em que ocorrem. Considera-se, portanto, que algumas questões sobre desenvolvimento impostas ao Estado brasileiro na atualidade ensejam uma revisita aos arquivos. Notadamente, no tempo atual, alguns dilemas saem de cena, substituídos por outros tantos que se apresentam

como novos e que demandam, mais do que tudo, imaginação. No entanto, o que se vislumbra como horizonte de desenvolvimento para o Brasil deve ter suas bases no que se fez, no como, e no porquê contidos nos projetos do passado, bem-sucedidos ou não.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: James Giacomini & José Luís Pagnussat (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, pp. 193-218, 2006.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Economia, Selecta*. Brasília, vol. 7, 2006.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937.
- FIORI, José Luís. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 40, 1994, pp. 125-44, 1994.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34.ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IANNI, Octávio. *O colapso do populismo no Brasil*. 3.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK–JQ*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Relações Estado–sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n.º 1, pp. 161-99, 2009.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.