

**debates
debates
debates**

economia

betty mindlin lafer
PLANEJAMENTO
NO BRASIL



editôra perspectiva

O PLANEJAMENTO NO BRASIL —
OBSERVAÇÕES SÔBRE O PLANO DE METAS
(1956-1961)

CELSO LAFER

*Sumário: 1. A Decisão de
Planejar. 2. O Plano em
Si. 3. A Implementação
do Plano. 4. Conclusão.*

A partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais *propostas* como é o caso do relatório Simonsen (1944-

-1945); mais *diagnósticos* como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-E.U.A. (1951-1953); mais *esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário* como é o caso do Plano Salte (1948); mais *medidas puramente setoriais* como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações — quando comparado com essas tentativas anteriores — e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. Daí a importância do estudo do Plano de Metas se se deseja conhecer não só a evolução histórica do planejamento no Brasil como também as condições atuais do planejamento no País, as quais resultam em parte de determinadas opções tomadas e desenvolvidas naquele plano e, em parte, do progresso mais recente na aplicação de novas metodologias.

O processo de planejamento, embora na realidade seja uno, pode ser dividido, para comodidade de análise, em fases distintas. Neste trabalho, sugere-se a consideração de três fases: *a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano*. A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos de sistema político. A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. O plano em si é, de todas as fases mencionadas do processo de planejamento, a que mais pode ser examinada de um ponto de vista estritamente técnico, pois, mormente se existir um documento escrito, o plano pode ser analisado à luz de critérios econômicos, através dos quais se testa a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos. Este artigo organiza-se em torno dessas três fases, cujas perspectivas teóricas aca-

bam de ser sucintamente resenhadas¹, e objetiva descrever as linhas gerais do processo de planejamento no Brasil durante os anos de 1956-1961. Evidentemente, dadas as limitações do espaço e da conveniência, os fatos terão aqui apenas um caráter ilustrativo, reservando-se para outra oportunidade uma comprovação detalhada das hipóteses do modelo de interpretação que se vai propor.

A Decisão de Planejar

Quais foram os prováveis motivos que teriam levado Kubitschek a propor, quando candidato, e a sustentar, como presidente empossado, o planejamento como solução para os problemas brasileiros? A resposta a esta pergunta, na medida em que se considera a decisão de planejar como uma decisão essencialmente política, deve começar por uma indagação quanto às características fundamentais do sistema político brasileiro.

Na história brasileira, esse período se insere em uma época marcada pela ampliação da participação política. De fato, se se tomar o voto como medida preliminar de participação política, verifica-se que, na República Velha, a porcentagem do voto dado em relação à população total não ultrapassou 4%, enquanto que, no período que se inicia com Dutra e se encerra com a queda de Goulart, esta porcentagem se elevou de 13,4% (em 1945) para 17,7% (em 1960)². Por

(1) Cf. sobre os problemas mencionados: HÉLIO JAGUARIBE, *Economic and Political Development* (a theoretical approach and a Brazilian case study), Cambridge: Harvard University Press, 1968; ALBERT WASTENSTON, *Development Planning* (lessons of experience), Baltimore: John Hopkins, 1965; *Discusiones sobre Planificación* (textos del ILPES — informe de um seminário — Santiago de Chile, 6 a 14 de julio de 1965), 2ª ed., México, Siglo XXI, 1968; LUCIEN MEHL, "Pour une théorie cybernétique de l'action administrative", in GEORGES VEDEL ed., *Traité de Science Administrative*, Paris: Mouton, 1966, págs. 781 a 833; *La planification comme processus de décision*, vários autores, Paris: Colin, 1965; DAVID EASTON, *A System's Analysis of Political Life*, New York: Wiley, 1965; HERBERT A. SIMON, "Political Research: The Decision-Making Framework", in DAVID EASTON ed., *Varieties of Political Theory*, Englewood-Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1966, págs. 15 a 24; ROBERT T. DALAUD, *Brazilian Planning*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967; RAYMOND A. BAUER, KENNETH J. GEROEN eds., *The Study of Policy Formations*, New York: Free Press, 1968.

(2) Cf. GUERREIRO RAMOS, *A Crise do Poder no Brasil*, Rio de Janeiro: Zahar, 1961, pág. 32; CHARLES DAUGHERTY, JAMES ROWE, RONALD SCHNEIDER, eds., *Brazil Election Factbook* (nº 2, setembro 1965), pág. 19; *Resenha do Govêno do Presidente Juscelino Kubitschek* (1956-1961), Tomo I, Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960, págs. 22 a 28.

outro lado, é de supor que a esta ampliação de participação política tenha correspondido maior mobilização política, uma vez que ocorreram mudanças importantes na distribuição ocupacional e urbana da população brasileira. Na década de 1950, o índice de crescimento da população brasileira foi de 3%, mas o índice de crescimento da população urbana, de 6%. Em 1950, 36,2% da população brasileira era urbana enquanto que, em 1960, esta porcentagem subiu para 45,1%³. Os índices de crescimento geométrico, por setores, da população economicamente ativa, no período de 1940-1960, por outro lado, foram os seguintes:

setor secundário:	3,76
setor primário:	1,53
setor terciário:	3,73

a indicarem que a ampliação do voto se operou num momento de mudança social e econômica⁴. Essas observações, meramente formais, ajudam a compreender os limites dentro dos quais funcionaram os esquemas concretos de compatibilização das aspirações e comportamentos do tipo massa-elite, no período que está sendo examinado. O acréscimo de participação política não foi canalizado através de instituições, pois o sistema partidário brasileiro permaneceu, para usar a conhecida distinção de Duverger, um sistema de partidos de quadros e não de massas⁵. O resultado foi o aparecimento de relações diretas do tipo massa-elite que se exprimiram através do populismo e cuja dinâmica e conteúdo podem ser resumidos, segundo Weffort, da seguinte maneira: por um lado, as novas massas politicamente relevantes outorgavam, através do voto, legitimidade ao regime e à conciliação entre as elites e estas por sua

(3) *Programa Estratégico de Desenvolvimento* — 1968-1970, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, junho de 1968, vol. II, cap. XIX; APEC, *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas* (novembro de 1962), pág. 12, quadro 3.

(4) IPEA — publicação no *Jornal do Brasil*, de 13 de maio de 1968, caderno especial, p. 5; cf. sobre o problema no conjunto os dados e interpretações de JUAREZ BRANDÃO LOPES, *Desenvolvimento e Mudança Social*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.

(5) MAURICE DUVERGER, *Political Parties* (revised edition, 1959), London: Mathews, 1964, pp. 63 a 71; TOCARY ASSIS BASTOS e NILZA DA SILVA ROCHA, "Análise das Eleições de 1962 em Minas", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 16 (janeiro de 1964), pp. 307 a 391; sobre o problema mais amplo da política de massas, cf. SAMUEL P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968; cf. igualmente HELIO JAGUARIBE, *Problemas de Desenvolvimento Latino-Americano*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967, pp. 145 a 172.

vez se comprometiam a ampliar as oportunidades de emprego, garantindo dessa maneira a legitimidade de seu mando⁶.

Pois bem, vistas, sucintamente, essas características básicas do sistema político brasileiro no período em que Kubitschek foi eleito, cabe a pergunta: em que medida o populismo foi ou não responsável pela decisão de planejar? É evidente que a dinâmica do populismo exigia a contínua expansão das oportunidades de emprego, e a percepção de sua dinâmica — indispensável para a persistência do sistema — exigia um atendimento, por parte dos governantes, das necessidades desses novos grupos. Ora, Kubitschek, a partir dessa dinâmica, chegou à conclusão de que novas medidas eram necessárias para solucionar a crise brasileira — segundo ele, uma crise de crescimento — à qual não se deveriam aplicar remédios contra a senectude. O Brasil não era, na sua opinião, um país de produtos agrícolas por vocação hereditária e, conseqüentemente, uma vigorosa política de industrialização, com vistas para o futuro, se fazia necessária. Para obter-se essa industrialização, propôs durante a campanha eleitoral um planejamento setorial que teria como fim último a melhoria do nível de vida da população e como meios de atuação, a manipulação de incentivos⁷. Conforme se verifica, essa colocação do problema do planejamento estava atenta às características do sistema político, pois, buscando garantir a sua continuidade pela elevação do nível de vida da população, e o seu funcionamento através da manipulação de incentivos, adotava a tradição de conciliação das elites brasileiras. Ora, essa colocação do problema, feita durante a campanha eleitoral, veio a ter um profundo impacto na administração. De fato, a decisão administrativa, como já o demonstrou Herbert Simon, é uma decisão que satisfaz e não uma decisão que otimiza. Toda organização define quais os fatos e os valores considerados relevantes para essa organiza-

(6) FRANCISCO C. WEFFORT, *Classes Populares e Política* (contribuição ao estudo do populismo), tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, abril de 1968, p. 139; cf. igualmente OCTAVIO IANNI, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

(7) JUSCELINO KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, Belo Horizonte: Liv. Oscar Nicolai, 1955, pp. 13, 14, 15, 25, 26, 27, 32, 38, 39 e passim; *Mensagem ao Congresso Nacional*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, pp. 239, 274, 275, 279 e passim.

ção, e as decisões resultam desses fatos e valores, erigidos em premissas que fixam os limites reais da racionalidade, num determinado contexto organizacional⁸. Entretanto, esses limites não são estáticos ou permanentes. Uma organização é um sistema aberto e, quando não consegue, com base em suas premissas, solucionar os problemas, surge uma situação dilemática que provoca uma reformulação das premissas através da inserção de novos fatos e valores⁹. A administração pública de um país é um sistema aberto para o sistema político como um todo; a administração pública brasileira, no período em estudo, à medida que se viu forçada a enfrentar o problema da expansão das oportunidades de emprego, colocado pela ampliação da participação política, enfrentou uma situação dilemática que exigia novas premissas. Se essas observações são corretas, pode-se, então, chegar a uma primeira conclusão: *a ampliação da participação política provocou um dilema que não se resolvia no contexto das premissas existentes e a solução aventada para enfrentar esse dilema foi o planejamento: a decisão de planejar, portanto, resultou da percepção da dinâmica do sistema político.*

Essa conclusão, embora válida, não esgota a problemática que está sendo examinada, pois ela explica como a percepção do dilema obrigou a uma reformulação das premissas, mas não esclarece quais foram e como se originaram os novos fatos e valores que vieram a se transformar nas novas premissas. De fato, a ampliação da participação, não se tendo institucionalizado, gerava uma informação muito difusa que apenas servia para fixar objetivos amplos, mas era incapaz, por si só, de converter-se em programa de ação administrativa. Quais foram, então, os conceitos e critérios que levaram à *preparação da decisão*, — cuja necessidade fora provocada pela dinâmica do sistema político — e como se originaram? O Governo convocou uma equi-

(8) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior*, (2ª ed., 1957), New York: Free Press, 1965, XXV, pp. 79 a 109 e *passim*; HERBERT A. SIMON, "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science" in *Surveys of Economic Theory*, vol. III (resource allocation), London: Macmillan, 1967, pp. 19 e 20; JAMES C. MARCH, HERBERT A. SIMON, *Organizations*, New York: Wiley, 1958, pp. 137 a 171.

(9) SAMUEL KATZ, ROBERT S. KAHN, *The Social Psychology of Organization*, New York: Wiley, 1966, pp. 448, 449 e 276; FRED H. RIGGS, *Administration in Developing Countries*, Boston: Boughton Mifflin, 1964, pp. 391 a 430; GIORGIO FREDDI, *L'Analisi Comparata di Sistemi Burocratici Pubblici*, Milano: Giuffrè, 1968.

pe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes, que tinha participado das tentativas anteriores de planejamento e contrôlo da economia brasileira — notadamente da Comissão Mista Brasil-E.U.A. e da assessoria econômica de Getúlio Vargas no período 1950-1954. Esses técnicos, postos diante da situação de traduzir em programas de desenvolvimento econômico o imperativo político de aumentar o nível de vida da população, reformularam e desenvolveram uma série de conceitos, já esboçados nas tentativas anteriores de planejamento. Da utilização conjunta e integrada desses conceitos surgiu a percepção da importância dos cinco setores abrangidos pelo Plano de Metas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Também o detalhamento desses setores em metas operou-se graças à utilização conjunta desses conceitos.

O conceito de *ponto de estrangulamento*, isto é, a percepção de que existiam certas áreas de demanda insatisfeitas que estrangulavam a economia justificou basicamente o planejamento dos setores de *energia, transportes e alimentação*. De fato, como já tinha apontado a Comissão Mista Brasil-E.U.A., o desequilíbrio de desenvolvimento econômico brasileiro tinha provocado uma demanda insatisfeita de infra-estrutura e esta demanda deveria ser prioritariamente atendida se se desejasse prosseguir no esforço de expansão econômica do país¹⁰. O conceito de *ponto de germinação*, também elaborado pela Comissão Mista — e que era basicamente o oposto do conceito de ponto de estrangulamento, pois partia do pressuposto de que a oferta de infra-estrutura provocaria atividades produtivas — justificou a meta de Brasília, que não fazia, inicialmente, parte do Plano de Metas. Justificou igualmente investimentos no setor de transportes (rodovias) pois as ligações do país com Brasília, assim se supunha, provocariam a integração e o desenvolvimento do *hinterland*¹¹. A experiência do *contrôle do comércio exterior*, que resultou das difi-

(10) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico — *Relatório Geral*, Rio de Janeiro; 1954, 19 tomo, p. 135; cf. sobre a importância do conceito no Plano de Metas, *Presidência da República — Conselho de Desenvolvimento — Plano de Desenvolvimento Econômico — estudos e relatórios*, vol. I, Rio de Janeiro, 1957, pp. 3 e 4; cf. igualmente ALBERT O. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development* (1958), New Haven: Yale University Press, 1965.

(11) ALBERT O. HIRSCHMAN, *op. cit.*; JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA, *A Marcha do Amanhecer*, São Paulo: Bestseler, 1962, pp. 74 e seguintes.

culdades anteriores do balanço de pagamentos¹², forneceu critérios para o planejamento da substituição de importações através da noção de *ponto de estrangulamento externo*, definido pelas limitações à *capacidade de importar*¹³. Esses critérios foram ou *diretos* — percepção da prioridade pela importância dos produtos na lista de importações — como é o caso da indústria automobilística no setor de indústrias de base, das metas de petróleo (produção e refinação) no setor de energia, e da meta de trigo no setor de alimentação; ou *indiretos* — a percepção da prioridade dos bens a serem produzidos internamente apurava-se pelo impacto estrutural, conjuntural e cambial que a produção interna desses bens geraria no conjunto da economia brasileira. Esses critérios indiretos foram fundamentais pois levaram à noção de *demandas derivadas*¹⁴ de outras metas, provocando a percepção da interdependência da economia como um todo, o que acabou por levar a uma orientação quanto ao quarto setor do plano de metas, a saber, *indústrias básicas*. Assim, a meta 29 — indústria mecânica e de material elétrico pesado — foi programada tendo-se em vista a demanda derivada, do setor de indústrias de base (por exemplo, a automobilística e a de construção naval) e do setor de energia (como a de reequipamento e construção de ferrovias). A indústria automobilística levou à programação de auto-peças, de metais não-ferrosos e de borracha. A meta de mecanização da agricultura levou à meta de fabricação de tratores no contexto da indústria automobilística; a meta da marinha mercante, à indústria de construção naval; a meta de cimento foi programada tendo-se em vista o impacto global do plano de metas¹⁵. Essa noção de interdependências e demandas derivadas levou igualmente à identificação do quinto setor do plano de metas, a saber, *educação*, tendo-se em vista

(12) Cf. MARIO DA SILVA PINTO, *O Controle do Comércio Exterior e o Desenvolvimento Econômico do Brasil* (mimeografado), Rio de Janeiro: Consultec, 1962.

(13) BNDE — *Relatório Anual*, Rio de Janeiro, 1957, p. 44; *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Relatório das Atividades de 1958*, Rio de Janeiro, 1959, pp. 20 e 21.

(14) *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Situação em 30 de Setembro de 1958* (mimeografado), vol. II, p. 148; cf. ALBERTO O. HIRSCHMAN, *op. cit.*

(15) Cf. os documentos citados do Conselho de Desenvolvimento e também *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas*, tomo I, Introdução, Rio de Janeiro, 1958; cf. igualmente ROBERTO CAMPOS, *Economia, Nacionalismo e Planejamento*, Rio de Janeiro: APEC, 1963.

um futuro ponto de estrangulamento de pessoal técnico que resultaria do desenvolvimento das atividades produtivas no quinquênio, como consequência do Plano de Metas.

Conforme se verifica, a utilização conjunta desses conceitos, provocada pela ampliação da participação política, alargou a racionalidade do sistema de maneira muito mais intensa do que a sua utilização anterior, feita em esferas de jurisdição limitada, pois permitiu uma visão geral da economia brasileira e da interdependência dos seus setores. É essa visão geral da economia brasileira que explica o Plano de Metas e a sua técnica de planejamento, isto é, o plano em si, que será o objeto da segunda parte deste artigo.

O Plano em Si

A técnica de planejamento do Plano de Metas resulta da visão geral da economia brasileira que se acaba de relatar. Uma vez identificados os setores e, dentro dos setores, as metas — através do emprêgo integrado dos conceitos de pontos de crescimento, pontos de estrangulamento internos e externos, interdependência dos setores e demandas derivadas — o plano procurou fixar para cada meta um objetivo. A quantificação desse objetivo, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base nêles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda dos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio plano de metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante o quinquênio. Esses objetivos foram continuamente testados e revistos durante a aplicação do plano, através do método de aproximações sucessivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de *feedback* do plano de metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo¹⁶.

(16) *Programa de Metas — Relatório das Atividades de 1958*, cit. pp. 18 a 23; *Programa de Metas — Situação em 30 de setembro de 1958*, cit. vol. I, pp. II a III; JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES, "Planejamento e Experiência Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, 16 (n.º 4, dezembro de 1962) pp. 14 e 15; HÉLIO JAGUARIBE, *Political and Economic Development*, cit. pp. 149 e 150.

Conforme se verifica, a técnica de planejamento utilizada — que era a única compatível com a experiência e a informação estatística existentes na época — era capaz de programar adequadamente cada setor, mas era incapaz de coordenar ou testar rigorosamente a compatibilidade dos setores. A consistência do plano, portanto, não resultou da sua técnica de planejamento, mas da aplicação dos conceitos cuja elaboração e aplicação foram discutidos na primeira parte deste trabalho e que foram responsáveis pela visão geral de economia brasileira que o Plano de Metas incorporou.

O Plano de Metas englobou cerca de um quarto da produção nacional¹⁷. Este aspecto do plano de metas, como planejamento setorial e não global, tem conseqüências relevantes do ponto de vista da sua implementação. De fato, à medida que a decisão política de planejar não englobava a totalidade da produção, parte ponderável dos recursos nacionais puderam ser alocados através dos mecanismos tradicionais do sistema político, o que evidentemente facilitou a implementação do processo de planejamento, que é o assunto do qual se tratará na terceira parte deste artigo.

A Implementação do Plano

Antes de se apresentarem os resultados do Plano de Metas, cabe fazer uma rápida referência ao estado em que se encontrava a administração pública brasileira no início do período em estudo, para se apurarem quais eram as condicionantes operacionais do sistema e, conseqüentemente, quais teriam sido as opções possíveis para a decisão de preparar a implementação do plano. As reformas na administração pública brasileira, notadamente a introdução do sistema de mérito, iniciaram-se na década de 1930. Entretanto, diversos fatores de ordem política, entre os quais cabe mencionar a persistência da política de clientela, diluíram o impacto dessa reforma¹⁸. Se se tomar como um critério preliminar para se aferir essa diluição a relação en-

(17) Programa de Metas — Relatório das Atividades de 1958, cit. p. 21.

(18) Cf. JUAREZ BRANDÃO LOPES, op. cit.; HÉLIO JAGUARIBE, *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: ISEB, 1958; MÁRIO WAGNER VIEIRA DA CUNHA, *O Sistema Administrativo Brasileiro*, Rio de Janeiro: INEP, 1963.

tre funcionários concursados — que ingressaram no serviço público pelo sistema de mérito, exigência legal que data da Constituição de 1934 — e funcionários não-concursados — que ingressaram no serviço público através de influências e acomodações políticas — verifica-se que a porcentagem dos concursados em relação ao funcionalismo total oscila, segundo diversas estimativas, entre 10 a 17%.¹⁹ Em 1958, segundo os dados do censo do servidor público federal, havia 229.422 funcionários públicos federais, porém, até aquela época, o DASP só havia habilitado em concurso 28.406²⁰ pessoas, donde a ilação de que, na melhor das hipóteses, apenas 12% do funcionalismo público federal teria ingressado pelo sistema de mérito. Se a isto acrescentarmos que, em geral, diversos textos legais dissolveram as diferenças jurídicas entre concursados e não-concursados (extranumerários tornando-se funcionários; interinos efetivando-se etc.), diluindo, dessa maneira, nos diversos órgãos governamentais o impacto das medidas que visavam ao aprimoramento da administração pública, pode-se concluir que a competência no serviço público era difusa. Essa conclusão confirma-se com as pesquisas recentes de Astério Dardeau Vieira através das quais se verificou que o comportamento geral dos concursados é superior ao dos não-concursados²¹, evidenciando-se, portanto, que o critério adotado para aferir o problema encontra amparo nos dados empíricos coligidos até o presente momento. Pois bem, diante dessa situação de competência difusa, quais as opções do Governo no sentido de preparar a implementação do Plano de Metas? Em 1956, duas foram as alternativas apresentadas, uma pela CEPA (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo) que propunha prosse-

(19) Cf. BEATRIZ WAHLICH, "O Ensino da Administração Pública no Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 19 (janeiro de 1965), p. 75; KLEBER NASCIMENTO, "Personnel Administration in Brazil and France: an attempt to use the prismatic model", in *Papers in Comparative Administration* (mimeografado), RICHARD W. CABLE, editor, School of Public Administration, University of Southern California, Junho de 1965, p. 19; GILBERT BYRON SPIEGEL, "Administrative Values and the merit system in Brazil" in *Perspectives of Brazilian Public Administration*, ROBERT T. DALAUD, editor (mimeografado), School of Public Administration, University of Southern California, 1963, p. 1.

(20) *Anuário Estatístico do Brasil*, IBGE, Rio de Janeiro, 1959, pp. 428 e 429. Dados sobre concursos realizados fornecidos pelo DASP, ao autor que agradeço à instituição na pessoa do sr. Admar Salgado.

(21) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *A Administração de Pessoal Vista pelos Chefes de Serviço*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967, p. 60.

guir nas tentativas, iniciadas em 1953, de uma reforma total da administração e outra simbolizada pela criação do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), que propunha, implicitamente, a criação de órgãos paralelos à administração normal, que seriam os encarregados da implementação do plano²². Kubitschek acabou optando pela segunda alternativa, recordando-se, sem dúvida, das dificuldades até então encontradas para a reforma administrativa total e intuindo que a racionalidade administrativa, como observa Crozier, não é só o caminho mais adequado idealmente, mas, sim, o caminho mais adequado tendo-se em vista a resistência previsível aos meios de que se pode dispor numa situação dada²³.

Quais foram as condições de funcionamento no período 1956-1961 dos órgãos utilizados ou criados para implementar-se o Plano de Metas? Conforme já se disse, o Governo não optou pela reforma total da administração pública, mas, sim, pela alternativa da administração paralela. Esta administração paralela era constituída ou por órgãos existentes — em que a diluição do sistema de mérito não tinha ocorrido, como é o caso do BNDE, do Banco do Brasil (CACEX), da SUMOC — ou, então, por órgãos novos para os quais se drenou a competência disponível no serviço público, através da requisição, como é o caso, por exemplo, dos Grupos Executivos, do Conselho de Política Aduaneira. Esses órgãos transformaram-se, por assim dizer, em “órgãos de ponta” da administração pública brasileira, que conseguiram controlar a execução do plano de metas, dadas as condições da economia brasileira no período 1956-1961²⁴. De fato, o período do Plano de Metas caracterizou-se por ser uma fase de intensa substituição de importações em que a principal zona de incerteza do sistema era externa. Basta dizer que, do

total dos recursos necessários previstos para a implementação do plano, 43,9% se destinavam à importação de bens e serviços²⁵. Ora, como aponta Crozier, num sistema de relações e de atividades, quem controla uma zona de incerteza dispõe de um poder considerável uma vez que a situação dos demais componentes do sistema poderá ser efetuada por essa incerteza²⁶.

Foi precisamente o controle formal e real da zona de incerteza que garantiu a essa administração paralela as condições de seu efetivo funcionamento, pois as metas do plano, fundamentalmente, ou eram metas de infra-estrutura ou eram metas de substituição de importações. Em ambos os casos, a zona de incerteza era a oferta de tecnologia e/ou a oferta de recursos financeiros²⁷ controlada por esses órgãos de ponta da administração pública, dada a situação estratégica em que se encontravam na manipulação de incentivos instituídos pelo Plano de Metas. De fato, recursos financeiros, no volume necessário, e tecnologia, nas dimensões requeridas, eram externos ao sistema, requerendo-se, pois, licenças de importação, câmbio, financiamentos, avais e garantias etc., só acessíveis através desses órgãos de ponta encarregados da implementação do plano. Foi esta situação estratégica que conferiu viabilidade administrativa à fiscalização da execução do Plano de Metas que foi coordenada da seguinte maneira: i) em relação ao *setor privado*, criaram-se os *grupos executivos* que se compunham de todos os órgãos responsáveis pela concessão desses incentivos²⁸. Os grupos executivos centralizando e harmonizando, dessa forma, a decisão administrativa e descentralizando a execução de suas decisões conseguiram institucionalizar as novas premissas, cuja elaboração foi discutida na primeira parte deste artigo; ii) em relação ao *setor público*, a coordenação se fez, basicamente, através do

(22) *Presidência da República — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos — A Reforma Administrativa Brasileira*, 4 volumes, Departamento de Imprensa Nacional, 1960, 1961, 1963; *Presidência da República — Conselho de Desenvolvimento — Relatório do Grupo de Trabalho sobre Indústria Automobilística* (doc. 6), Rio de Janeiro, 1956; HELIO JAGUARIBE, “Sentido e Perspectiva do Governo Kubitschek”, *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5 (janeiro-março de 1956), pp. 10 e 11.

(23) MICHEL CROZIER, “Pour Une Théorie Sociologique de l'Action Administrative”, in *Traité de Science Administrative*, GEORGES VEDEL, ed., cit., p. 761.

(24) Cf. “Fifteen Years of Economic Policy in Brazil”, in *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, nº 2, novembro de 1964, pp. 186 a 196.

(25) *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programas de Metas, Relatório das Atividades de 1958*, cit., pág. 20 (Quadro III).

(26) MICHEL CROZIER, cit. loc. cit., p. 771; MICHEL CROZIER, *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris: Le Seuil, 1963, p. 220 e *passim*.

(27) Cf. sobre problema de incerteza, ALBERT O. HIRSCHMAN, *Development Projects Observed*, Washington: Brookings, 1967, pp. 36, 37 e 38.

(28) Cf. discurso de LÚCIO MEIRA in *Report of the United Nations Seminar on Industrial Programming* (São Paulo, 4-15 março, 1963), E/CN.12/663, pp. 56 a 59.

BNDE, pois este controlava os mecanismos de financiamento do setor público, direta ou indiretamente ligados às metas de infra-estrutura: diretamente através dos recursos do programa de reaparelhamento econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior; indiretamente, porque os recursos vinculados (fundos), mesmo quando não manipuláveis discricionariamente pelo BNDE, aí eram depositados, constituindo-se em garantias para os financiamentos internacionais, o que acabou por fortalecer a posição do BNDE no contexto da administração pública brasileira²⁹.

Explicada a relação entre política e administração, isto é, vista a maneira pela qual os imperativos políticos, traduzidos em programas de ação administrativa, tiveram condições de institucionalizar-se no contexto da administração pública brasileira, através do controle da zona de incerteza, cabe agora apurar quais foram os resultados do plano de Metas.

A taxa média de crescimento P.I.B. foi de 7%, no período 1957-1962, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 5,2% dos dois quinquênios anteriores. O crescimento da renda real *per capita* foi de 3,9%, o que também contrasta favoravelmente com os períodos anteriores (1947-1951; 1952-1956), quando esse crescimento foi de 2,1%³⁰. Esses resultados amplos devem ser atribuídos ao impacto geral do Plano de Metas, pois as projeções do grupo misto CEPAL-BNDE, publicadas em 1956, eram pessimistas e previam dificuldades durante o quinquênio se novas medidas não fossem tomadas para contrabalançar as tendências gerais da economia brasileira. Quanto aos setores específicos do plano, os resultados foram os seguintes³¹:

(29) Cf. BNDE — 8ª exposição sobre o programa do reaparelhamento econômico — exercício de 1959, Rio de Janeiro; Programa de Metas — Relatório das Atividades de 1958, cit.

(30) BNDE — XI exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico — exercício de 1962, Rio de Janeiro, p. 3; Presidência da República — Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-1965, Síntese, dezembro de 1962, p. 23.

(31) A não ser indicação em contrário, a seguir, os dados apresentados foram extraídos do excelente trabalho da CEPAL, *Fifteen Years of Economic Policy in Brazil*, de CARLOS LESSA, citado na nota (24) e do Relatório do Período 1956-1960, 4 volumes, Presidência da República — Conselho de Desenvolvimento, dezembro de 1960.

I. O setor de energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado, compreendia as seguintes metas:

1) *energia elétrica* — elevação da capacidade instalada em 1956 (3.500.000 kw) para 5.000.000 kw em 1960, e 9.000.000 kw em 1965. Em fins de 1960 tinham sido instalados 4.770.000 kw, portanto, 87,6% da meta, e em fins de 1961 esta capacidade atingia 5.205.000 kw.

2) *energia nuclear* — formação técnica de pessoal necessário à execução do programa nacional de energia nuclear; fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de rádio-isótopos. Os objetivos da meta foram alcançados. Construiu-se e inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica na Cidade Universitária da U.S.P., bôlsas de estudos foram concedidas, realizaram-se prospecções de minérios nucleares; o Conselho Nacional de Energia Nuclear estocou material atômico produzido pela Orquima no Brasil etc.

3) *carvão mineral* — meta inicial, elevação da produção de carvão mineral para 2.500.000 t, em 1960; meta revista, 3.000.000 t para 1960. Em 1960 a produção foi de 2.199.000 t, portanto, inferior à meta inicial. Em compensação, em virtude de emprêgo do sistema *diesel* na rede ferroviária, o consumo de carvão decresceu.

4) *petróleo (produção)* — meta inicial, 90.000 bb/diários; meta revista, 100.000 bb/d. Alcançaram-se em 1960, 75.500 bb/d., portanto, 75,5% da meta revista. Em 1961 a produção atingiu 95.400 bb/d.

5) *petróleo (refinação)* — meta inicial, 175.000 bb/d., em 1960; meta revista, 308.000 bb/d. Em 1960 alcançaram-se 218.000 bb/d, portanto, 125% da meta inicial e 69% da meta revista. Em 1961 atingiram-se 308.600 bb/d.

II. Setor de transportes, que abrangia 29,6% do investimento inicialmente planejado, subdividia-se nas seguintes metas:

6) *ferrovias (reaparelhamento)* — meta revista: (a) material rodante de tração compreendendo a aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas *diesel*; (b) material rodante de transporte, compreendendo a aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; (c) reaparelhamento da via permanente, com a aquisição de 791.600 t de trilhos e acessórios e substituição de dormentes. Resultados em 1960: foram adquiridas nove locomotivas elétricas e 380 do tipo *diesel*, portanto alcançaram-se respectivamente 100% e 95% da meta no item (a); (b) foram adquiridos 504 carros de passageiros e 6.498 vagões de transportes, portanto, 51% e 59% da meta no item (b); (c) foram adquiridos 613.259 t de trilho, logo, 77% da meta no item (a) e substituíram-se 14.931.505 dormentes, mais do que o dobro do previsto. No

conjunto, portanto, estima-se que a meta alcançou 76% do previsto.

7) *ferrovias (construção)* — meta inicial, 1.500 km de ferrovias. Foram entregues ao público 826,5 km: atingiu-se, portanto, cerca de 50% da meta revista, cabendo, no entanto, dizer que, apesar de se ter estendido apenas de 3,2% a rede ferroviária do país, o volume de carga transportada no período 1955-1960 cresceu de 21,7% e o número de passageiros aumentou 19,0% graças ao conjunto das metas 6 e 7.

8) *rodovias (pavimentação)* — meta inicial, 3.000 km; meta revista, 5.000 km e meta novamente revista, 5.800 km. Alcançaram-se 6.202 km, portanto, 207% da meta inicial e 107% da revista. Os resultados foram brilhantes, pois o Governo aumentou, nesse período, em 100% a quilometragem de estradas federais pavimentadas.

9) *rodovias (construção)* — meta inicial, 10.000 km; meta revista 12.000 km, meta novamente revista, 13.000 km. Alcançaram-se 14.970 km, ou seja, 150% da meta inicial e 115% da meta novamente revista.

10) *serviços portuários e de dragagens* — a meta revista abrangia: a) obras portuárias, b) reaparelhamento, c) dragagem (25 milhões de metros cúbicos de terra e detritos a remover), d) equipamento de dragagem. Os itens de reaparelhamento e equipamento de dragagem foram integralmente cumpridos. Os outros dois itens foram abordados com firmeza, mas não integralmente cumpridos. Estima-se que a porcentagem do realizado sobre o previsto tenha sido de 56,1%.

11) *marinha mercante* — meta revista: incorporação de 30.000 dwt de navios de longo curso, 330.000 dwt de navios petroleiros e 200.000 dwt de navios de cabotagem. Meta alcançada: 65.000 dwt de longo curso, 300.000 dwt de petroleiros e 190.000 de cabotagem.

12) *transportes aeroviários* — meta revista: compra de aviões, reequipamento do material de voo, implantação de uma infra-estrutura de voo adequado, estabelecimento de indústria aeronáutica. Meta alcançada, em termos físicos: acréscimo de 13 unidades à frota aérea, e serviços de infra-estrutura, inclusive novos campos entre os quais o de Brasília. Por outro lado, o índice de toneladas/quilômetro de utilização, em 1960, foi 585.000.000, o previsto para a meta.

III. O setor de alimentação, exceção feita à meta 13 (trigo), em que se contemplou diretamente a agricultura, abraçou investimentos visando ao fortalecimento da infra-estrutura agrícola dentro do conceito — apontado na primeira parte deste artigo — de pontos de estrangulamento. Compreendia as seguintes metas:

13) *trigo* — meta revista: 1.500.000 t a serem atingidas na safra de 1960. Em 1960 a produção de 370.000 t, portanto, muito aquém da meta planejada e da produção de 1955.

14) *armazéns e silos* — meta inicial: rede com capacidade estática de 530.000 t; meta revista, capacidade estática de 800.000 t, sendo 330.000 t para armazéns e 470.000, silos. Alcançaram-se 569.233 t de capacidade estática, 354.872 t em armazéns e 214.361 t em silos, portanto, 7% a mais da meta inicial e 71% da meta revista.

15) *armazéns frigoríficos* — meta inicial, capacidade estática de 100.000 t; meta revista, 45.000 t de capacidade estática. Ampliou-se em apenas 8.014 t a capacidade estática, durante o período, apesar dos estímulos governamentais.

16) *matadouros industriais* — meta inicial: construção de matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos. Meta revista: capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos. Alcançou-se capacidade para abate diário de 2.100 bovinos e 700 suínos, portanto, 80% da meta revista.

17) *mecanização da agricultura* — meta inicial: ampliar o número de tratores. Meta revista: aumentar o número de tratores para 72.000. Em 1957 o número de tratores em uso na agricultura era de 49.000. Em 1960 estimou-se a existência de 77.362 tratores; portanto, superou-se a meta revista.

18) *fertilizantes* — meta revista: atendimento ao consumo — 40.000 t de nitrogênio, 120.000 t de anidrido fosfórico, 60.000 t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos — 120.000 t de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico. Resultados para atendimento do consumo: 40.200 t de nitrogênio, 102.000 t de anidrido fosfórico e 65.000 t de óxido de potássio; portanto, 100,5%, 95% e 108% da meta fixada. Para a produção: 290.000 t, portanto, 2,5 vezes a quantidade fixada pela meta.

O setor de alimentação representava, no contexto inicial do Plano de Metas, apenas 3,2% do investimento planejado. Entretanto, não se pode dizer que essa pequena porcentagem tenha dificultado o desenvolvimento da agricultura brasileira. Independentemente do problema da justiça social no campo, que não cabe analisar neste artigo, cumpre observar que a taxa de crescimento da produção agrícola brasileira no período 1955-1960 foi de 7,2% ao ano, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 3,3% do quinquênio anterior³².

IV. O setor de indústrias de base, que absorvia 20,4% dos investimentos inicialmente contemplados pelo Plano de Metas, era um dos setores cruciais para se atingir a vigorosa política de industrialização de que falava Kubitschek na sua campanha eleitoral de 1955. Os resultados do setor, no conjunto, mostram que esse objetivo foi atingido, pois o ritmo de crescimento da produção industrial aumentou de mais de 96% sobre 1955 — índice do volume físico da produção industrial

(32) ANTONIO DELFIM NETTO, AFFONSO CELSO PASTORE, EDUARDO PEREIRA DE CARVALHO, *Agricultura e Desenvolvimento no Brasil* (versão preliminar), São Paulo, Anpes, 1966, p. 45.

— crescimento que se compara muito favoravelmente com o índice de 1952-1955 que foi de 42%. Por outro lado, a produção industrial diversificou-se, ganhando maior ênfase o setor de bens de produção, conforme se verifica pela leitura do seguinte quadro:

PRODUÇÃO INDUSTRIAL

Bens de produção		Bens de consumo	
Nº índice 1949 = 100	Acréscimo s/ano anterior (%)	Nº índice 1949 = 100	Acrésc. s/ano anterior (%)
1956	207,3	21,7	164,7
1957	260,1	25,5	165,0
1958	352,2	35,4	167,2
1959	425,0	20,7	178,1
			6,5

O setor subdividia-se nas seguintes metas:

19) *siderurgia* — meta inicial: elevar a capacidade de aciaria do parque siderúrgico a cerca de 2.300.000 t de aço bruto em lingotes, em 1960, e 3.500.000 t, em 1965 (a capacidade em 1955 era de 1.365.000). Em 1960 a produção atingia 2.279.000 t de lingotes e em 1961 a meta foi ultrapassada, quando a produção atingiu 2.485.000 t.

20) *alumínio* — meta revista: aumentar a capacidade nacional de produção de alumínio para 25.000 t em 1960. Em 1960 a produção de alumínio foi 16.573 t.

21) *metais não-ferrosos* — expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, bem como implantação da metalurgia do zinco, até 1960. A metalurgia do zinco não foi implantada nem a produção de cobre aumentada em termos de assegurar auto-suficiência. Os resultados, no entanto, foram os seguintes, indicando que houve expansão:

	chumbo	cobre	estanho	níquel
	(produção em toneladas)			
1955	4.027	399	1.203	39
1960	9.976	1.212	2.330	95

22) *cimento* — meta inicial: elevação do potencial de produção para 5.000.000 t/ano em 1960. Alcançaram-se em 1960 4.369.250 t, portanto, 90,3% da meta.

23) *álcalis* — meta inicial, 140.000 t de álcalis; meta revista, 212.000 t de álcalis em 1960 — 140.000 t de soda cáustica e 72.000 t de barrilha. Alcançaram-se, no fim do quinquênio, 152.000 t de álcalis — 83.980 t de soda cáustica; portanto, 60% da meta e 65.000 t de barrilha; logo, 94% da meta.

24) *celulose e papel* — meta inicial: 200.000 t de celulose e 450.000 t de papel — inclusive, 150.000 t de papel jornal —

em 1960. Os resultados em 1960 foram 200.237 t de celulose e 505.089 t de papel, dos quais 65.760 t de papel jornal³³.

25) *borracha* — meta inicial, fomento; meta revista, 65.000 t — 40.000 t de borracha sintética e 25.000 de borracha natural. Atingiu-se em 1961 a capacidade de produção de borracha sintética, porém, o mesmo não se verificou com a borracha natural, cuja produção, em 1960, foi de 22.500 t, praticamente igual à de 1955, 22.400 t.

26) *exportação de minérios de ferro* — meta revista, 8.000.000 t. Em 1960 exportaram-se 5.000.000 t; portanto, 62,5% da meta. Cabe dizer que em 1955 a exportação foi de 2.565.000 t, de maneira que o esforço do Plano de Metas representou um aumento de 94% em relação à situação anterior.

27) *indústria automobilística* — meta inicial, 100.000 veículos automotores, em 1960. A meta revista e os resultados alcançados podem ser confrontados nos seguintes quadros:

veículos	metas	resultados
caminhões e ônibus	170.800	154.700
jipes	66.8	61.3
utilitários	52.6	53.2
automóveis	58.0	52.0
	347.7	321.2 (92,3%)

Índice de nacionalização

veículos	meta em 1960	atingido em junho de 1962
automóveis	95	89.3
caminhões	90	93.0
ônibus		86.4
utilitários	90	94.3
jipes	95	90.9

Tratores

	leves	médios	pesados	total
1960		37		37
1961	25	1573	80	1678
1962	1984	4779	823	7586

(33) JOSÉ CARLOS LEONE e associados, consultores industriais, *Relatório da Pesquisa sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel*, BNDE, Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose, 1968, pp. 21 e 75.

(28) *indústria de construção naval* — meta inicial, implantação da indústria; meta revista, capacidade nominal de construção de 160.000 dwt/ano. Resultados: os projetos aprovados até 1960 totalizavam uma capacidade de 158.000 dwt/ano.

(29) *indústria mecânica e de material elétrico pesado* — não foram fixadas metas quantificadas, apenas se objetivou ampliar e implantar o setor. Os resultados foram os seguintes: a produção de máquinas e equipamentos aumentou de 100% em 1960, em relação a 1955, e a produção de material elétrico, de 200%.

V. *O setor de educação* que era contemplado com 3,4% do total dos investimentos inicialmente previstos no Plano de Metas abrangia apenas a seguinte meta:

(30) *formação de pessoal técnico* — meta inicial: intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O Governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC e deixou subsídios importantes sobre o problema que resultaram dos trabalhos do ENATEC (Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico, criado em 25/6 /59).

Finalmente, *Brasília*, considerada a meta síntese do período, merece algumas observações. A cidade foi construída num tempo recorde e estima-se que as despesas com a construção da cidade tenham sido da ordem de 250.000.000.000 a 300.000.000.000 de cruzeiros, em preços de 1961, ou seja, Brasília mobilizou 2,3% do PNB. Não se deve também esquecer que a construção da capital representou uma expansão no escopo do sistema econômico, constituindo um ponto de crescimento, conforme conceito apontado na primeira parte deste artigo.

Antes de finalizar o artigo e propor algumas conclusões, dois temas devem ainda ser mencionados: o problema do *capital estrangeiro* e o da *inflação*.

Evidentemente houve, durante o período, inflação. Houve também um alto índice de crescimento econômico. No estado atual em que se encontra a ciência econômica, estas duas frases, isoladamente ditas, são as únicas observações cabíveis pois a relação entre inflação e desenvolvimento econômico continua um problema em aberto que enquanto tal escapa ao horizonte de cogitações deste artigo³⁴. Quanto ao tema do capital

(34) J. MARTIN BROMFENBRENNER, FRANKLYN D. HOLZMAN, "A Survey of Inflation Theory" in *Survey of Economic Theory*, vol. I, (Money, Interest, Welfare), Londres: Macmillan, 1967.

estrangeiro parece pertinente levantar como hipótese de trabalho, para elucidá-lo no contexto do problema do planejamento, a relação entre a situação da administração pública brasileira e o problema do controle da zona de incerteza. Em verdade, à medida que a competência difusa da burocracia no Brasil só era mobilizável em termos de certos órgãos de ponta que só tinham condições de controlar a zona de incerteza externa ao sistema compreende-se o porquê da opção pelo capital estrangeiro. De fato, dada a premência do desenvolvimento — posta pelas variáveis de participação política — a opção pelo capital estrangeiro se explica, no contexto do planejamento, pela facilidade de seu enquadramento — a curto prazo — no âmbito dos instrumentos disponíveis para a fiscalização e execução do plano de metas. Estes instrumentos disponíveis agiram desta maneira como condicionantes operacionais do sistema uma vez que outras opções haveriam de requerer um outro tipo de administração pública, impossível de criar-se no Brasil nas condições então vigentes.

Conclusão

À luz dos dados expostos, é possível dizer que o Plano de Metas foi um caso bastante bem sucedido na formulação e implementação de planejamento. Com o risco de ultrapassar os limites impostos a este trabalho, pode-se sugerir, concluindo, que os problemas por ele ocasionados aos governos que se sucederam resultaram justamente do seu sucesso. De fato, o período Kubitschek esgotou, aparentemente, o modelo de substituição de importações,³⁵ esgotando, conseqüentemente, as virtualidades de suas soluções administrativas, da mesma forma que numa empresa privada, depois de implantação de uma indústria, a excelência dos técnicos em finanças e dos engenheiros se revela insuficiente para a eficácia da ação. Esta passa a exigir um universo mais complexo de técnicos, impondo-se novos especialistas como os de *marketing*, custos e controles etc., em vista do surgimento de no-

(35) MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES, "The Growth and Decline of Import-Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX (nº 1, março de 1964, pp. 1 e 59).

vas zonas de incerteza ³⁶. Igualmente, a mudança da zona de incerteza do macro-sistema brasileiro, que passou de externa a interna, acarretaria a necessidade de utilização de toda uma administração e não apenas de alguns órgãos de ponta, se se desejasse prosseguir, com sucesso, no esforço de planejamento. Ora, toda uma administração, em virtude do caráter difuso da competência da administração pública brasileira, era de difícil mobilização e a impossibilidade de enfrentar-se a zona de incerteza — representada por um planejamento que não tivesse mais, como ênfase principal, a implantação de unidades produtivas ou a superação de pontos de estrangulamento, mas, sim o controle de um sistema em funcionamento — passou a ser o novo ponto de estrangulamento do sistema brasileiro. Nessas circunstâncias, e com a contínua ampliação e não-institucionalização da participação política — que pressionava difusamente o sistema como um todo até 1964 — tornou-se cada vez mais difícil traduzir, em programas de ação administrativa implementáveis, os imperativos políticos de um regime que se desejava aberto, o que explica — ao menos em parte — o colapso do populismo e, também no contexto do novo regime, algumas das dificuldades administrativas do planejamento.

(36) Cf. MICHEL CROZIER, *Le Phénomène Bureaucratique*, cit.