

tornara-se necessária para conceder à burocracia federal, através da diferenciação estrutural, a capacidade de coordenar o setor industrial, cuja complexidade aumentara consideravelmente em virtude da implementação do plano. Essa sugestão foi adotada em 1960, com a sanção da Lei nº 3.782, de 22 de julho, e concorreu para aliviar a sobrecarga da Presidência da República, uma vez que muitos órgãos antes ligados à Presidência foram colocados sob a jurisdição do novo Ministério da Indústria e Comércio. Entre tais entidades cabe mencionar a Cia. Nacional de Álcalis, a Cia. Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores, que eram empresas públicas do setor industrial, e órgãos de regulamentação como o Instituto de Resseguros do Brasil, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Nacional do Sal etc.⁸⁹

Educação (meta 30)

O quinto e último setor do Plano de Metas era a educação, que compreendia uma única meta.

Meta 30 – Pessoal técnico, visando à intensificação da educação para desenvolvimento. O objetivo era aumentar as oportunidades de instrução nos níveis primário, secundário e superior. O aumento no número de matrículas, de 1956 a 1960, pode ser observado na tabela 40.

Foram destinados à educação 4,3% dos recursos previstos do Programa de Metas. Tais recursos originaram-se de um aumento nas verbas orçamentárias destinadas à educação, em obediência ao art. 169 da Constituição de 1946, que determinava que a União deveria aplicar 10% da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino. Pode-se afirmar que, no conjunto, a administração Kubitschek atacou o problema da educação e obteve resultados satisfatórios. O problema, entretanto, não foi resolvido, como o Conselho de Desenvolvimento reconheceu em seu relatório final, porque a tarefa era grande demais para uma única administração. Cumpre lembrar que a educação não se incluía no âmbito da estratégia administrativa do governo. Uma vez que a educação abrangia uma área de incerteza fora do controle do núcleo de implementação, foi deixada sob responsabilidade do Ministério da Educação, cuja ineficiência explica os poucos resultados da meta.⁹⁰

Tabela 40
Brasil: matriculados na educação nos níveis educacionais primário, secundário e superior, 1956-60

Ano	Primário	Secundário	Cursos superiores
1956	6.674.830	867.131	78.659
1957	6.860.983	942.394	79.505
1958	7.363.750	1.032.795	84.481
1959	7.613.456	1.106.504	89.586
1960	7.917.450	1.224.485	95.691

Fonte: Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1966.

A evidência apresentada até aqui pelo capítulo nos leva às seguintes conclusões:

O Programa de Metas foi, de modo geral, um exemplo bem-sucedido de implementação. Pode-se atribuir os fracassos parciais do plano aos seguintes fatores:

- a) o que referi na introdução como sendo o “plano” propriamente dito, isto é, as incorretas estimativas do Programa de Metas para necessidades futuras. Esse foi o caso das metas 3 (carvão) e 15 (frigoríficos);
- b) o fato de que algumas metas não estavam sob controle direto do núcleo de implementação de Kubitschek, uma vez que suas áreas de incerteza, no que se refere ao processo de implementação, eram distintas das discutidas no capítulo 2. Conseqüentemente, essas metas foram deixadas sob a jurisdição da deficiente burocracia do sistema. Esse foi o caso das metas 13 (trigo – Ministério da Agricultura) e 30 (educação – Ministério da Educação), e partes das metas 10 (portos e dragagem – Ministério da Viação), 14 (armazéns e silos – Ministério da Agricultura) e 25 (borracha natural dentro das metas referentes a borracha). O êxito geral deve ser atribuído à decisão de preparação do processo de implementação, uma vez que o núcleo de administração paralela foi capaz de assegurar a necessária capacidade institucional, a despeito do

aparato administrativo de incerteza.

Também se deve r setores energético e indus forma administrativa.

Para uma avaliação pre examinar o custo da i tes, porém, torna-se necesse por não ter sido contemp pítulos 2 e 3.

Os custos da implementação do estilo conciliatório

Brasília e a inflação

As idéias que nor ção de ponto de crescime chave de um processo de go econômico que é o Br Os preparativos para a c 21-4-1960 Kubitschek in pesas variaram entre Cr\$ isto é, a construção de B período.⁹² A transferên mento, pois graças à me às metas 8 e 9 (construçã econômico” começou a grado.⁹³

A construção de F são prioritária. Ainda em discurso em Goiás, ele a dos objetivos de seu gov

aparato administrativo existente, por meio do controle das áreas vitais de incerteza.

Também se deve ressaltar que o sucesso do Programa de Metas nos setores energético e industrial foi responsável pela realização de parcial reforma administrativa.

Para uma avaliação final das variáveis direcionais do sistema, cumpre examinar o custo da implementação do plano durante o período. Antes, porém, torna-se necessário considerar a construção de Brasília, que, por não ter sido contemplada logo de início, não foi considerada nos capítulos 2 e 3.

Os custos da implementação do plano a curto prazo ou os parâmetros do estilo conciliatório

Brasília e a inflação

As idéias que nortearam a construção de Brasília partiram da noção de ponto de crescimento. Nas palavras de Kubitschek: “Brasília será a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente econômico integrado”.⁹¹ Os preparativos para a construção de Brasília começaram em 1956, e em 21-4-1960 Kubitschek inaugurava a nova capital. Calcula-se que as despesas variaram entre Cr\$250 milhões e Cr\$300 milhões (preços de 1961), isto é, a construção de Brasília mobilizou de 2 a 3% do PNB durante o período.⁹² A transferência da capital foi, de fato, um ponto de crescimento, pois graças à meta 7 (construção de ferrovias) e, especialmente, às metas 8 e 9 (construção e pavimentação de rodovias), o “arquipélago econômico” começou a transformar-se em um espaço econômico integrado.⁹³

A construção de Brasília foi, para Juscelino Kubitschek, uma decisão prioritária. Ainda em plena campanha eleitoral, em 3-4-1955, em um discurso em Goiás, ele apresentava a transferência da capital como um dos objetivos de seu governo. Em 18-4-1956, novamente em Goiás, em

Cursos superiores

78.659
79.505
84.481
89.586
95.691

Anápolis, pediu ao Congresso que examinasse a questão e desse ao governo os meios para alcançar aquele objetivo.⁹⁴ Em 19-9-1956 foi sancionada a Lei nº 2.874, que autorizara o Poder Executivo a tomar as providências para acelerar a construção da nova capital, após ter sido aprovada por unanimidade no Congresso.⁹⁵ Em 2-10-1956, Kubitschek assegurava à nação que passaria a presidência a seu sucessor já em Brasília. Um ano mais tarde foi assinada a Lei nº 3.273, que fixou a data de 21-4-1960 para a transferência da capital para Brasília.⁹⁶ Assim, ao apresentar o projeto de Brasília como um fato consumado, Kubitschek marcou seu irreversível comprometimento com a construção da nova capital, como já o fizera com a decisão de planejar.⁹⁷

Seguindo o “modelo” da preparação para a implementação das outras metas, Kubitschek criou um órgão independente (Novacap), encarregado do planejamento e da execução da meta-síntese. O novo órgão transformou-se também no *locus* de absorção das incertezas inerentes à construção da nova capital,⁹⁸ compondo-se de técnicos altamente qualificados e dispondo de amplos poderes decisórios e executivos. Assegurou-se, dessa forma, tanto o compromisso político quanto a competência administrativa para a construção de Brasília. O que não se podia assegurar eram os meios financeiros, uma vez que os recursos a serem alocados deveriam provir das verbas destinadas a “obras em geral” no âmbito do orçamento anual.⁹⁹ Assim, devido às deficiências técnicas e aos problemas políticos do sistema orçamentário brasileiro durante aquele período, assim como à insuficiência da receita tributária para financiar as despesas correntes do governo, recorreu-se a um tipo de financiamento inflacionário para a construção de Brasília. Ora, uma das críticas levantadas contra a administração Kubitschek foi precisamente a de ter acelerado a inflação.¹⁰⁰ Cumpre examinar, portanto, os custos da implementação do plano, apresentando-se, inicialmente, os dados mais significativos sobre o comportamento da economia brasileira no período. A tabela seguinte mostra as taxas de inflação no Brasil de 1950 a 1967.

Ano	Taxa
1950	
1951	
1952	
1953	
1954	
1955	
1956	
1957	
1958	

Fonte: FGV. In: Simonsen, 1969:31-

Por outro lado, a 1962, como percentagem

Receitas e gastos d

Ano
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962

Fonte: Lessa, 1964:201, quad

O valor deflacionado

Tabela 41
Taxas de inflação no Brasil, 1950-67

Ano	Taxa de inflação	Ano	Taxa de inflação
1950	13,4	1959	37,7
1951	19,8	1960	30,9
1952	10,3	1961	38,1
1953	15,1	1962	53,3
1954	30,3	1963	73,5
1955	13,1	1964	91,6
1956	19,2	1965	51,2
1957	12,5	1966	36,8
1958	12,2	1967	25,4

Fonte: FGV. In: Simonsen, 1969:314, quadro 42.

Por outro lado, as receitas e despesas do governo federal, de 1955 a 1962, como percentagem do produto doméstico bruto foram as seguintes:

Tabela 42
Receitas e gastos do governo federal como percentual do produto nacional bruto, 1955-62

Ano	Receitas	Gastos
1955	8,0	9,2
1956	8,3	12,2
1957	8,1	11,2
1958	8,9	11,3
1959	8,8	11,1
1960	9,2	12,4
1961	9,0	12,9
1962	9,0	14,1

Fonte: Lessa, 1964:201, quadro 29.

O valor deflacionado das receitas, despesas e déficits de 1958 a 1961 foi:

Tabela 43

Brasil: valor real das receitas, gastos e déficits do governo federal em cruzeiros de 1958-61 (NCr\$ milhões)

Ano	Receitas	Despesas	Déficits
1958	310,0	390,8	80,8
1959	291,9	365,9	99,1
1960	308,3	415,7	109,0
1961	317,5	455,0	137,5

Fonte: Banco Central. In: Apec, 1969, parte 4, anexo estatístico F.1.

Como o financiamento dos déficits era obtido através de meios inflacionários,¹⁰¹ confirma-se o impacto inflacionário da administração Kubitschek e, especialmente, da construção de Brasília na economia brasileira. Cabe analisar as possíveis razões e as prováveis conseqüências desse impacto.

Um dos fatores do déficit público era a insuficiência permanente das receitas tributárias.¹⁰² A administração Kubitschek, conforme indicado no capítulo 1, buscou reconciliar as demandas de vários setores de seu eleitorado. Mas uma reforma fiscal completa, necessária à total realização do Programa de Metas e à construção de Brasília com estabilidade monetária, teria sido impossível, pois aumentar a carga fiscal das elites significaria romper com parte da coalizão responsável pelo apoio político a Kubitschek. A inflação oferecia, assim, aplicando a análise de Albert Hirschman do processo inflacionário no Chile ao caso brasileiro, uma saída quase milagrosa para contemporarizar uma situação na qual as elites e as massas participavam de um jogo sofisticado e não-violento, em que todos obtinham vitórias ilusórias (aumento de preços e de salários), evitando-se, portanto, o conflito aberto.¹⁰³ Em sua mensagem ao Congresso no final do mandato, em 1960, Kubitschek afirmava que a preservação da paz social, com a melhoria das condições de vida das classes trabalhadoras e o aumento da produtividade, foi uma das principais preocupações de sua administração. De fato, o processo de reajustamento de salários foi razoavelmente tranqüilo, e as greves, de curta duração, não ameaçaram a harmonia social nem a estrutura econômica.¹⁰⁴

O financiamento como ameaça aos interesses ocorreria no caso de um se estender à inflação a c paralela: apesar de desejar foi forçado a aceitar o de a ser adotado não poderi mais conveniente, consic ciais mais significativos a foi o critério em favor de os parâmetros estabelecido às demandas do eleitorad

Se essas eram as r suas conseqüências de cu

As possíveis rela de controvérsias acirrada relação positiva definida padrões da época moder ram estabelecidas correl rante o período Kubitsch quanto crescimento. Ess rências atualmente existe inflação e crescimento pe nômica, e, nesse sentido, teoria política.¹⁰⁶

O capital estrangeiro e a ad

As observações so dere o problema do capit objeto de crítica mais vee parte da "direita",¹⁰⁷ o u "esquerda".¹⁰⁸

O financiamento inflacionário, portanto, não era então percebido como ameaça aos interesses nem das elites nem das massas, como certamente ocorreria no caso de uma reforma tributária global. *Mutatis mutandis*, pode-se estender à inflação a observação já feita sobre a opção pela administração paralela: apesar de desejar o desenvolvimento com estabilidade, Kubitschek foi forçado a aceitar o desenvolvimento com inflação, uma vez que o critério a ser adotado não poderia levar à escolha teórica mais adequada, mas àquela mais conveniente, considerando-se as resistências previsíveis dos grupos sociais mais significativos aos meios disponíveis em poder do governo.¹⁰⁵ Esse foi o critério em favor do financiamento inflacionário, levando-se em conta os parâmetros estabelecidos pelo estilo conciliatório, que previa o atendimento às demandas do eleitorado e a conseqüente manipulação do apoio político.

Se essas eram as razões do financiamento inflacionário, quais foram suas conseqüências de curto prazo?

As possíveis relações entre inflação e crescimento têm sido objeto de controvérsias acirradas entre os economistas. Ainda que nenhuma correlação positiva definida tenha sido estabelecida entre as taxas – para os padrões da época moderadas – de inflação e crescimento, tampouco foram estabelecidas correlações negativas entre essas duas variáveis. Durante o período Kubitschek, houve tanto uma taxa moderada de inflação quanto crescimento. Essas duas constatações isoladas são as únicas referências atualmente existentes ao problema, uma vez que a relação entre inflação e crescimento permanece uma questão aberta para a teoria econômica, e, nesse sentido, está fora dos propósitos de uma dissertação em teoria política.¹⁰⁶

O capital estrangeiro e a administração paralela

As observações sobre a inflação sugerem também que se considere o problema do capital estrangeiro. De fato, se a inflação tornou-se objeto de crítica mais veemente contra a administração Kubitschek por parte da “direita”,¹⁰⁷ o uso do capital estrangeiro polarizou a crítica da “esquerda”.¹⁰⁸

Os prós e os contras da utilização de capital estrangeiro para a promoção do desenvolvimento econômico autônomo são bem conhecidos. De acordo com Hélio Jaguaribe, os argumentos *contra* o capital estrangeiro seriam: a) seu efeito espoliador (superestimação do valor de patentes, desenhos e processos técnicos, e/ou acumulação infindável de lucros e sua remessa total ou parcial para o exterior; b) os efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos (o repatriamento do capital e a remessa de lucros são maiores do que o ingresso de capital novo); e c) o efeito colonizador (transferência para o estrangeiro do controle sobre o processo produtivo do país). Os argumentos *a favor* do capital estrangeiro seriam: a) o aumento da capacidade de formação de capital doméstico; b) o aumento na produtividade da economia (novas possibilidades técnicas); e c) o efeito germinador (o efeito multiplicador na economia do país recipiendário).¹⁰⁹

Durante a administração Kubitschek, observaram-se tanto os aspectos positivos quanto os negativos do investimento estrangeiro, mas o que é relevante indicar, nas perspectivas de curto prazo do problema que é objeto deste capítulo, é a relação entre a capacidade institucional da administração e o uso do capital estrangeiro na implementação do Programa de Metas. Como já visto no capítulo 2, o aumento na capacidade administrativa iniciou-se no Brasil em decorrência da crise de 1929 e da conseqüente necessidade de maior controle das relações externas do país. Esse controle também levou, como um subproduto, a novas necessidades administrativas internas quando o processo de substituição das importações se intensificou. A experiência dos quadros qualificados na burocracia foi, então, precisamente a conversão do controle externo em diversificação interna. No capítulo 2 foi visto que, a fim de superar a dispersão de competências resultante de pressões políticas (política de clientela), Kubitschek drenou a *expertise* existente no sistema ("requisição") para a administração paralela formada por órgãos independentes diretamente responsáveis pela implementação do Programa de Metas. Tais órgãos eram capazes de gerar energia suficiente para a execução das metas precisamente através do controle de algumas áreas de incerteza na economia, entre as quais a incerteza quanto aos recursos externos desempenhava um papel fundamental. A criação

de uma administração par
dades de tentar uma ampl
conciliatório de Kubitsche
Por outro lado, esse enfoq
um aumento nas oportuni
razões que conduziram à c

A análise desenvolv
investimentos estrangeiros
pressões do eleitorado pel
mesmo tempo, a impossibi
va ampla, em função da fói
apoio político – a opção pel
de vista administrativo. Iss
prazo, sob a jurisdição da
externos em diversificação
experiência prévia brasileira
tal estrangeiro teria exigido
trele sobre outras áreas de i
condições vigentes, dados os
permitiria a utilização máx
meio da administração para

Os dados sobre capit
dos para o Programa de Met
dora maioria desses recurso
firma-se, assim, de modo ge
de cada meta, isto é, o cont
para assegurar a implement
nos utilizados para fins estra
margem para conciliação, coi
la margem destinada aos in
reservada no orçamento anu
bre-se ainda que, como o Pro
gia apenas 1/4 da produção t

de uma administração paralela, conforme se indicou, resultou das dificuldades de tentar uma ampla reforma administrativa, tendo em vista o estilo conciliatório de Kubitschek no processo de manipulação de apoio político. Por outro lado, esse enfoque também requereu, como visto no capítulo 1, um aumento nas oportunidades de emprego, e essa foi justamente uma das razões que conduziram à decisão de planejar.

A análise desenvolvida até agora nos leva a concluir, no tocante aos investimentos estrangeiros e ao plano de implementação, que – dadas as pressões do eleitorado pelo aumento de oportunidades de emprego e, ao mesmo tempo, a impossibilidade de se realizar uma reforma administrativa ampla, em função da fórmula conciliatória indispensável à obtenção de apoio político – a opção pelo investimento estrangeiro é explicável, do ponto de vista administrativo. Isso derivava da facilidade de inseri-lo, no curto prazo, sob a jurisdição da administração paralela, convertendo controles externos em diversificação interna, em consonância com as tendências da experiência prévia brasileira. Em outras palavras, uma opção contra o capital estrangeiro teria exigido uma solução administrativa diferente, com controle sobre outras áreas de incerteza, impossível de adotar-se no Brasil nas condições vigentes, dados os parâmetros do estilo conciliatório que somente permitiria a utilização máxima do potencial de eficiência do sistema por meio da administração paralela.

Os dados sobre capital estrangeiro e recursos totais externos utilizados para o Programa de Metas (ver tabelas 44 e 45) mostram que a esmagadora maioria desses recursos era canalizada através dos novos órgãos. Confirma-se, assim, de modo geral, o que foi visto em detalhe quando da análise de cada meta, isto é, o controle das incertezas externas como instrumento para assegurar a implementação. A pequena quantidade de recursos externos utilizados para fins estranhos ao plano resultava da necessidade de uma margem para conciliação, como uma válvula de segurança, semelhante àquela margem destinada aos investimentos de curto prazo, deliberadamente reservada no orçamento anual para propósitos de barganha política. Lembre-se ainda que, como o Programa de Metas era um plano setorial, abrangia apenas 1/4 da produção total do país.

Tabela 44
Investimentos estrangeiros no Brasil por países de origem até dezembro de 1961, através da Instrução nº 113, em US\$

	Indústrias de base (A)	Indústrias leves (B)	C = A + B
Total	379.445.162	131.733.625	511.176.787
Percentagem	74,2	25,8	100,0
Alemanha	92.306.310	10.274.767	102.581.077
Bélgica	9.297.403	798.805	10.096.077
Canadá	21.907.242	503.422	22.410.884
Estados Unidos	160.885.137	58.725.709	219.611.501
França	21.866.137	2.380.685	24.246.822
Itália	7.015.763	7.083.319	14.091.082
Japão	13.735.841	4.673.650	18.409.499
Holanda	6.863.839	3.712.027	10.575.866
Grã-Bretanha	9.721.723	10.553.559	20.275.282
Suécia	5.923.837	2.599.303	8.523.140
Suíça	20.146.871	17.421.762	37.568.633
Outros	9.774.396	13.006.397	22.780.793

Fonte: Cacex. In: Pinto, 1962:74, anexo 7.

Tabela 45
Recursos externos do Brasil para o desenvolvimento
(financiamento e investimento), 1956-61 (US\$ milhões)

	Programa de Metas	Outros fins fora do Programa de Metas	Total
1956	315,0	51,6	366,6
%	85,9	14,1	100,0
1957	469,6	90,4	560,0
%	83,9	16,1	100,0
1958	559,5	30,4	589,9
%	94,9	5,1	100,0
1959	443,1	20,3	463,4
%	95,6	4,4	100,0
1960	366,4	45,1	411,5
%	89,0	11,0	100,0
1961	146,6	22,7	169,3
%	86,4	13,6	100,0

Fonte: Sumoc. In: Lessa, 1964:174-75, quadro 21.

Vê-se também que o capital fixo no Brasil diminuiu em 1959,¹¹⁰ um conteúdo menor do que o de outros países latino-

Conteúdo de investimento em

País
Bolívia
Chile
Peru
Equador
Venezuela
Colômbia
México
Brasil

Fonte: Leff, 1968b:174, tabela

Custos administrativos

A discussão sobre o custo administrativo a considerar-se ainda a possibilidade de se avaliar os resultados. Lucien Mehl sugere um estudo comparativo a relação entre o custo administrativo e os resultados concretos, como por exemplo, o custo administrativo público em um determinado período.¹¹¹ As variações foram aferidas neste capítulo alcançados sem um custo administrativo com a administração pública; em 1960, essa percentagem foi de 13,6%, abrangendo os níveis

Vê-se também que o conteúdo de importações na formação de capital fixo no Brasil diminuiu de cerca de 31% em 1949 para cerca de 22% em 1959,¹¹⁰ um conteúdo bastante baixo de importações comparado com o de outros países latino-americanos, como se verifica na tabela a seguir.

Tabela 46
Conteúdo de importações na formação de capital fixo
em oito países latino-americanos

País	Período	%
Bolívia	1955-59	65
Chile	1955-61	59
Peru	1959-61	46
Equador	1959-61	41
Venezuela	1955-61	34
Colômbia	1959-61	31
México	1955-61	30
Brasil	1959	22

Fonte: Leff, 1968b:174, tabela VIII-5.

Custos administrativos

A discussão sobre os custos de implementação do plano exige considerar-se ainda a possibilidade de aferição do custo operacional dos resultados. Lucien Mehl sugere como indicador do desempenho administrativo a relação entre o custo da administração pública e os resultados concretos, como por exemplo a percentagem gasta pela administração pública em um determinado período e o crescimento do PNB durante o mesmo período.¹¹¹ As variáveis direcionais do governo Kubitschek já foram aferidas neste capítulo; cumpre lembrar que os resultados foram alcançados sem um custo operacional excessivo. Em 1955, as despesas com a administração pública e as Forças Armadas absorveram 8,7% do PNB; em 1960, essa percentagem baixou para 7,4.¹¹² Estas são cifras globais, abrangendo os níveis federais, estaduais e municipais, mas os da-

origem até dezembro
em US\$

	C = A + B
25	511.176,787
25,8	100,0
57	102.581.077
65	10.096.077
22	22.410.884
09	219.611.501
85	24.246.822
19	14.091.082
50	18.409.499
27	10.575.866
59	20.275.282
03	8.523.140
62	37.568.633
57	22.780.793

envolvimento
(US\$ milhões)

	Total
31,6	366,6
4,1	100,0
4,4	560,0
5,1	100,0
4,4	589,9
5,1	100,0
3,3	463,4
4,4	100,0
5,1	100,0
3,0	100,0
2,7	167,3
3,6	100,0

dos disponíveis na administração federal confirmam as conclusões dos dados agregados. De 1955 a 1961, a percentagem das receitas tributárias federais que foram pagas como salários aos funcionários públicos foi a seguinte:

Tabela 47

**Total dos vencimentos do funcionalismo público do Brasil
como percentual dos recolhimentos de impostos
pelo governo federal, 1956-61**

Ano	% dos recolhimentos
1956	66,1
1957	60,5
1958	52,2
1959	53,6
1960	50,3
1961	40,0

Fonte: FGV, 1963:29, quadro 7.

O montante total dos vencimentos pagos pelo governo federal a seus funcionários, inclusive da administração indireta, é indicado a seguir:

Tabela 48

**Vencimentos pagos pelo governo federal, administração centralizada e
descentralizada, a preços correntes e taxas de inflação, 1956-61**

Ano	Salários em Cr\$ milhões	Taxa de inflação
1956	42.237,5	19,2
1957	41.082,0	12,5
1958	48.098,4	12,2
1959	66.293,6	37,7
1960	83.714,8	30,9
1961	90.154,3	38,1

Fonte: : FGV, 1963:29, quadro 7.

Esses números não com as taxas de inflação meros dos funcionários públicos e, assim, não houve da máquina burocrática pamente satisfatórios. Em oute a administração Kubitscivo extra de curto prazo capítulo 3, cujas conclusões qual se deterá, conforme a Programa de Metas.

Resumo e conclusões

Este capítulo objetivo brasileiro (variáveis direcionais como o resultado de todo o são de planejar (capítulo 1) implementação (capítulo 2) os resultados gerais do Programa as tendências projetadas da velmente com o desempenho

Procedeu-se, em se buiu explicitamente recursma de Metas, comparando os objetivos iniciais.

A análise desenvolvida foi, no conjunto, um caso processo de planejamento. preparação para implem paralela sobre as áreas de inc

As deficiências par é, às estimativas incorreta caso das metas 3 (carvão) algumas metas escapavam

Esses números não estão deflacionados mas, se forem comparados com as taxas de inflação mencionadas na tabela, é fácil concluir que os salários dos funcionários públicos não acompanharam a desvalorização da moeda e, assim, não houve um aumento substancial no custo de operação da máquina burocrática para a obtenção de resultados direcionais globalmente satisfatórios. Em outras palavras, o plano de implementação durante a administração Kubitschek foi obtido sem nenhum custo administrativo extra de curto prazo. Esta última conclusão nos traz ao final do capítulo 3, cujas conclusões fundamentam a discussão no capítulo 4, o qual se deterá, conforme a introdução, nos impactos de médio prazo do Programa de Metas.

Resumo e conclusões

Este capítulo objetivou avaliar o desempenho do sistema político brasileiro (variáveis direcionais) durante o período 1956-61, considerando-o como o resultado de todo um processo decisório que se iniciou com a decisão de planejar (capítulo 1) e com a decisão de preparação do processo de implementação (capítulo 2). Para tanto, examinaram-se, em primeiro lugar, os resultados gerais do Programa de Metas, mostrando como eles superaram as tendências projetadas da economia brasileira e como se comparam favoravelmente com o desempenho de outras economias no mesmo período.

Procedeu-se, em seguida, ao exame de como a administração distribuiu explicitamente recursos (e implicitamente valores) através do Programa de Metas, comparando-se os resultados específicos de cada meta com os objetivos iniciais.

A análise desenvolvida permitiu concluir que o Programa de Metas foi, no conjunto, um caso bastante bem-sucedido de implementação do processo de planejamento. O sucesso global pode ser atribuído à decisão de preparação para implementação, isto é, o controle pela administração paralela sobre as áreas de incertezas vitais na economia.

As deficiências parciais podem ser atribuídas ao próprio plano, isto é, às estimativas incorretas de necessidades futuras, tal como ocorreu no caso das metas 3 (carvão) e 15 (armazéns frigoríficos), ou ao fato de que algumas metas escapavam ao controle daqueles órgãos de ponta. Tal foi o

m as conclusões dos
s receitas tributárias
nários públicos foi a

do Brasil
ustos

imentos

governo federal a seus
indicado a seguir:

centralizada e
ação, 1956-61

Taxa de inflação
19,2
12,5
12,2
37,7
30,9
38,1

caso das metas 13 (trigo) e 30 (educação), e de partes das metas 10 (portos e dragagem), 14 (armazéns e frigoríficos e silos) e 25 (borracha natural). Também se mostrou que os resultados do plano de implementação nos setores de energia e indústria de base deram origem a uma reforma administrativa parcial, o que contribuiu para uma modificação parcial das variáveis operacionais nesses setores.

Analisou-se em seguida o custo a curto prazo da implementação do plano, examinando-se três problemas: a inflação, o capital estrangeiro e o custo administrativo. A inflação foi vista como a alternativa mais viável para financiar o Programa de Metas e Brasília, em virtude da necessidade de se conciliar demandas e apoio do sistema político, o que inviabilizava uma reforma fiscal abrangente. O capital estrangeiro foi visto como um recurso necessário para a implementação do plano, em vista da estratégia administrativa adotada, que implicava o controle sobre a área de incerteza externa (captação de recursos) pelos órgãos da administração paralela, a fim de superar as deficiências da burocracia normal. A administração paralela, por outro lado, foi uma opção determinada, conforme visto no capítulo 2, pela necessidade de uma fórmula conciliatória em direção da "política de clientela".

A inflação e o uso do capital estrangeiro foram, portanto, as soluções possíveis para a máxima utilização da capacidade de eficiência do sistema dentro dos parâmetros estabelecidos pelas variáveis de participação. Utilizando a definição de Michael Crozier para racionalidade administrativa, inflação e capital estrangeiro podem não ter sido as escolhas teóricas ideais, mas foram as escolhas mais adequadas considerando-se a resistência previsível aos outros meios disponíveis no governo Kubitschek.

Comprovou-se, finalmente, que o desempenho global do Programa de Metas, além de muito satisfatório, não significou um aumento excessivo no custo administrativo, a curto prazo.

O esgotamento na década de 1960

Este capítulo tem de ser lido em conjunto com o capítulo anterior sobre o Programa de Metas. Trata-se também de avaliar o quinquênio Kubitschek e verificar, em um tempo de transição, a validade do modelo conduzido uma vez tentada a extensão e verificar suas implicações abrangência e consistência. O processo de seleção e apontando suas virtudes e

Sistema político e planejamento

O impasse operacional e o custo

A avaliação do impasse operacional impõe, de saída, uma cons