

Paz e Terra

MARIA VICTORIA
DE MESQUITA BENEVIDES



O governo

KUBITSCHKE

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
E ESTABILIDADE POLÍTICA**

SÔNIA RAMON

Maria Victoria de
Mesquita Benevides

7.00
43

O GOVERNO KUBITSCHER

DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO
E ESTABILIDADE POLÍTICA
1956 - 1961

Prefácio de
Ceiso Lafer



Paz e Terra

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da terceira variável proposta no esquema inicial de pesquisa — a política econômico-administrativa do Governo Kubitschek —, vista não como um *deus ex-machina*, mas efetivamente como o fator mais significativo para a convergência dos interesses da aliança PSD/PTB e dos militares, justificando aquele modelo de compensação já discutido.

Segundo T. Skidmore, que a qualifica como “a economia da confiança”, “o sucesso da política econômica de Kubitschek foi o resultado direto de seu sucesso no sentido de manter a estabilidade política... O segredo residia em encontrar alguma coisa para cada um, enquanto evitava qualquer conflito direto com seus inimigos”¹. Já para E. Araújo a estabilidade política é que foi o resultado direto da política econômica: “... a estabilidade política do Governo Kubitschek resulta sobretudo de uma política econômica favorável ao bloco do poder... todos podem investir e acumular capital”².

Como variável dependente ou independente consideramos a política econômico-administrativa do Governo Kubitschek fundamental para a compreensão do período, seja qual for a abordagem, e mais ainda em se tratando de questões de estabilidade ou instabilidade.

Nos capítulos precedentes pretendemos demonstrar o papel da aliança PSD/PTB e dos militares para a manutenção da relativa estabilidade política do período. Nota-se, porém, que esses dois temas até agora não tinham sido consistentemente tratados, o que propicia uma certa tranquilidade na abordagem do material, praticamente “vir-

¹ Thomas SKIDMORE — citada, p. 207.

² Brás José de ARAÚJO — citada, p. 438.

gem", ou ainda não devidamente pesquisado, pelo menos para o Governo Kubitschek.

Neste capítulo, no entanto, nossa posição já é bastante diversa, com a consciência de enfrentar uma questão polêmica. De fato, o tema tem sido tratado de maneira enfática, não sendo exagero afirmar que praticamente todas as referências ao Governo Kubitschek — em artigos, ensaios ou estudos mais consistentes — dizem respeito às questões de política econômico-administrativa¹. Podemos classificar tais autores, de um modo geral, de acordo com dois tipos principais de abordagem: um, que procura categorias explicativas em termos de *racionalidade e eficiência do desenvolvimento* (o êxito do Programa de Metas e da administração paralela, por exemplo); outro, bastante polêmico, que levanta as mesmas questões, mas em termos de *interesses classistas*, como, por exemplo, a exploração da classe operária que "paga o preço" do desenvolvimento, ou o paradoxo de um governo apoiado em forças políticas de tradição varguista-nacionalista e que abre as portas ao capital estrangeiro.

Parece evidente que cada tipo pressupõe uma determinada postura ideológica não apenas ao nível dos valores básicos, como do próprio instrumental analítico — e não pretendemos "tomar partido", mas sim aproveitar os argumentos e dados mais pertinentes para o desenvolvimento de nossa hipótese mais geral, aqui retomada: a estabilidade do Governo Kubitschek foi fruto de uma conjuntura especial, na qual militares e Congresso atuaram de maneira convergente, no sentido de permitir e apoiar a política econômica do governo.

Cabe ressaltar igualmente que, de acordo com a proposição inicial sobre o significado de "estabilidade política", *eficácia e legitimidade* são os componentes básicos do conceito. Se eficácia pressupõe uma perspectiva próxima à primeira abordagem, legitimidade não exclui algum tipo de

¹ Aliás, é o próprio Juscelino Kubitschek quem nos afirma ser diariamente procurado por estudiosos (brasileiros e estrangeiros) preocupados com sua política econômico-administrativa, nunca tendo sido levantadas questões sobre o significado político mais amplo de seu governo. *Entrevista citada.*

argumento do segundo tipo, pois diz respeito à posição das forças políticas (classes sociais que sejam) que sustentavam o governo.

Nossa perspectiva se insere na proposta inicial de abordar o problema da estabilidade do ponto de vista do sistema político e seu desempenho.

Para conduzir a questão, organizando o material numa seqüência coerente, partimos do enfoque da *análise de políticas governamentais* ("public policy"), que englobará todas as variáveis essenciais da política econômico-administrativa do período. Em que consiste este tipo de análise e de que modo serve aos propósitos deste estudo será visto adiante⁴.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A POLÍTICA ECONÔMICA DO PERÍODO

A característica principal da economia brasileira no período em foco consiste na consolidação da industrialização brasileira, quando se instala a indústria pesada, principalmente a automobilística, ao mesmo tempo em que a indústria de base ganha novo impulso com a instalação de novas indústrias siderúrgicas⁵ e o desenvolvimento acelerado da indústria de construção naval.

Os principais problemas enfrentados foram de três tipos:

- a) o déficit no balanço de pagamentos e a deterioração dos termos de troca;
- b) os pontos de estrangulamento (internos e externos);
- c) a inflação.

Conseqüentemente, a política econômica do governo se dirige para resolvê-los, especificamente, através de:

⁴ *Políticas públicas* seria a tradução literal para a expressão inglesa *public policy*; julgamos mais conveniente traduzi-la por *políticas governamentais*.

⁵ L. C. BRESSER PEREIRA — *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. Rio: Zahar, 1968, p. 113.

a) aumento das exportações, valorização do café⁶ (os estoques inventáveis são financiados pelo governo) e desenvolvimento industrial;

b) investimentos prioritários em infra-estruturas e recurso ao capital externo contra os pontos de estrangulamento (Programa de Metas);

c) contra a inflação: políticas de austeridade nos gastos e redução das despesas supérfluas (que não contrariasse, parece claro, o ritmo acelerado das obras e da construção de Brasília, sendo portanto austeridade na contratação de funcionários e na política salarial); seleção rigorosa dos investimentos (Programa de Metas).

O núcleo da política econômica de Kubitschek consistiu na congregação da iniciativa privada — acrescida substancialmente de capital e tecnologia estrangeiros — com a intervenção contínua do Estado, como orientador dos investimentos através do planejamento. O governo se transforma em instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento econômico⁷. Em outros termos, como assinala O. Ianni, “durante o Governo Kubitschek verificou-se o desenvolvimento de mais uma etapa no processo de hipertrofia do Executivo... A manipulação dos ministérios, autarquias, grupos executivos, empresas e conselhos, além de todos os instrumentos regulares e excepcionais de política financeira, fiscal, tarifária, cambial e salarial, conferiram novas dimensões ao Poder Executivo... Numa ‘democracia re-

⁶ Ressalva-se, porém, que a política de valorização do café não foi eficiente (as “Marchas da Produção” organizadas pelos cafeicultores são exemplos do descontentamento da “classe”); na verdade, o problema da exportação permaneceu praticamente o mesmo, do fim da II Guerra Mundial até 1964. O que mudou radicalmente no período em foco foi o comportamento das importações, favorecidas pela Instrução 113 da SUMOC e pela Lei de Tarifas. “A política cafeeira foi fixada tendo em vista a necessidade de aumentar as receitas cambiais e a conveniência de minimizar o débito monetário interno resultante das operações do governo no setor cafeeiro. É por essa razão que dela participaram não apenas o IBC mas, com predominância, o Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil e a SUMOC.” C. LAFER, *Sistema Político Brasileiro*, citada p. 96.

⁷ L. C. BRESSER PEREIRA, citada, p. 45.

presentativa' de estilo presidencialista, o presidente da República detinha e exercia a maior parcela de poder"⁵.

C. Lafer confirma essa formulação, assinalando que a modificação nas condições de participação e representação políticas — pela ampliação do eleitorado — produziu um novo tipo de informação para o sistema político. Mas essa informação, levada à administração pela pressão daquelas novas categorias sociais, era muito difusa, desde que não canalizada através de um sistema partidário competente ou de organizações autônomas capazes de agregar interesses e mediá-los entre o Estado e a sociedade. Esta informação difusa permitiu, assim, uma considerável margem de autonomia ao Executivo no processo de tomada de decisões⁶ e pode ser considerada a motivação principal para a criação da "administração paralela".

Em 1957 havia sob a responsabilidade da Presidência da República, além dos 11 ministérios e o Conselho de Segurança Nacional, inúmeros órgãos e entidades, o que contribuía para o "congestionamento" da presidência:

- quatro autarquias, como o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933) e o Conselho Nacional de Pesquisas (1951);
- 13 órgãos de administração direta criados por lei, como o Conselho Nacional de Petróleo (1938) e a SPVEA (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia — 1953);
- seis órgãos de administração direta, criados por decreto executivo, como o Conselho Coordenador do Abastecimento (1954) e o Conselho do Desenvolvimento (1956);
- seis comissões presididas por um ministro, mas diretamente supervisionadas pelo presidente, como a Comissão de Desenvolvimento Industrial, Comissão para o Desenvolvimento dos Transportes (1951 e 1952);
- quarenta e uma entidades diversas, empresas públicas e sociedades de economia mista, como o Instituto de Resseguros (1939), o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste (1954), a Petrobrás (1954); fundações instituídas pela União, como a Fundação Getúlio Vargas; entida-

⁵ Otávio IANNI — *Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970)*, Rio: Civilização Brasileira, 1971, p. 178.

⁶ Celso LAFER — *The Planning Process etc.*, citada, p. 47.

des mistas de cooperação internacional, como a Comissão Mista Militar Brasil-Estados Unidos; entidades colaboradoras da Administração Federal, como a Associação dos Servidores Cíveis do Brasil¹⁰.

Concluindo estas considerações preliminares sobre a economia do período, que serão desenvolvidas ao longo do capítulo, torna-se oportuno lembrar que entre 1957 e 1961 o Produto Nacional Bruto cresceu 7% (entre 1945/1956 o crescimento foi de apenas 5,2%) e a renda *per capita* cresceu 3,8%, sendo 2,5% o crescimento no período precedente¹¹. "Entre 1955 e 1961 a produção industrial cresceu 80% (em preços constantes), com as porcentagens mais altas registradas pelas indústrias de aço (100%), indústrias mecânicas (125%), indústrias elétricas e de comunicações (380%) e indústrias de equipamentos de transportes . . . (600%)". Para a década de 50 o crescimento *per capita* efetivo do Brasil foi, aproximadamente, três vezes maior que o resto da América Latina¹².

3. A ANÁLISE DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS — COMO E POR QUÊ?

A análise de políticas governamentais tornou-se uma das mais recentes preocupações dos cientistas políticos — principalmente norte-americanos —, visando responder aos problemas relacionados, de um modo geral, com o desempenho dos sistemas políticos, e, em particular, com o *output* governamental. Tal análise revelou-se interessante para este estudo, pois o exame da estabilidade política passa necessariamente pelo desempenho do sistema político assim como pela eficiência ou falência do *output*. Além disso, a análise de políticas governamentais oferece vantagens do ponto de vista prático e teórico: permite a formulação de perguntas

¹⁰ Presidência da República — *A Reforma Administrativa Brasileira*, vol. 1, pp. 29-34, Imprensa Nacional, 1960.

Ver também: Celso LAFER, citada, pp. 92-3 e Alberto VENANCIO FILHO, citada, pp. 357-372.

¹¹ C. LAFER — *The Planning Process etc.*, citada, pp. 92 e 163.

¹² T. SKIDMORE — citada, p. 204.

pertinentes e a organização do material coletado e não assume um compromisso prévio com uma opção de estabilidade ou de instabilidade política.

A análise de políticas governamentais será utilizada aqui para a compreensão da política econômica do Governo Kubitschek, tomando-se o planejamento econômico e a "administração paralela" como as políticas essenciais, ou seja, como as respostas mais visíveis do Estado — ator fundamental do sistema político — às demandas da sociedade. Assim indagamos: em que medida aquelas políticas contribuíram para a estabilidade (e depois, eventualmente, para a instabilidade) do período? Em outros termos, de que modo essas políticas e suas conseqüências (diretas ou indiretas) reforçaram ou enfraqueceram as virtualidades do sistema?

Por política governamental entenda-se toda e qualquer tomada de posição do governo visando (ou apenas pretendendo) algum tipo de solução para uma questão socialmente "problematizada". Uma política pode incluir um conjunto de decisões e medidas de um ou mais organismos governamentais, simultâneas ou sucessivas, constituindo o modo específico da intervenção do Estado face a determinada questão. Essa intervenção não é unívoca, homogênea ou permanente, mas varia ao longo do tempo devido a variáveis estruturais e conjunturais, cujo conhecimento é indispensável¹¹.

Para uma visão mais abrangente, que leve também em conta as outras variáveis propostas neste estudo, ou seja, as relações entre política econômica e política partidária, política econômica e política militar, é oportuno lembrar, seguido o esquema de O'Donnell, que as políticas governamentais podem ser geradoras de um duplo processo:

1. *os processos fora do Estado*: as tomadas de posição do Estado podem fazer com que outros atores sociais adotem ou redefinam posições sobre a mesma questão. Nesse caso as políticas também são influenciadas pelo cálculo da reação provável daqueles atores que o Estado (o Poder Executivo, então) considera como "poderoso", real ou virtualmente. É nesse sentido que certas políticas seriam "não-políticas", isto é, a

¹¹ Guillermo O'DONNELL e Oscar OSZLAK — *Políticas Públicas y Estado en América Latina*, Buenos Aires, mimeo, agosto 1974, p. 22.

reação desfavorável de algum grupo "poderoso" poderia reduzir, ou mesmo anular, suas possibilidades de implementação.

2. *os processos no interior do Estado*: distinguem-se, aqui, as repercussões horizontais e as verticais. As horizontais compreendem as tomadas e reajustes de posição de outras unidades estatais. As verticais se referem à atribuição de responsabilidades, recursos (tempo, pessoal, equipamento) a uma unidade iniciadora da política. Esses efeitos verticais podem produzir "cristalizações institucionais", isto é, a criação de aparatos burocráticos ou atribuição de novas funções a organismos já existentes para o tratamento e eventual solução de uma determinada questão.

APLICAÇÃO DO ESQUEMA AO GOVERNO KUBITSCHK

Aplicando esse esquema teórico ao caso concreto em estudo, sugerimos que, quanto ao primeiro processo *fora do Estado*, o problema de investigação refere-se à posição dos partidos ("os atores sociais") em relação à política econômica do governo, em geral, e ao Programa de Metas, em particular. Poderíamos considerar como "não-política" toda a questão em torno dos projetos de Reforma Agrária, pois acarretava a oposição dos partidos conservadores, incluindo o PSD, majoritário e governista, e, portanto, "poderoso".

Quanto aos processos *dentro do Estado* consideramos que as "repercussões horizontais" devem ser vistas em termos da atuação das Forças Armadas (outra "unidade estatal") no aparelho do Estado. As "repercussões verticais", por sua vez, se refletem na criação dos Grupos de Trabalho e Grupos Executivos, unidades formalmente dependentes do Executivo, ou seja, da unidade geradora da política. A "cristalização institucional" seria exemplificada por todo o aparato burocrático (preservado ou inovado) específico para a implantação do Programa de Metas.

Ao esquema de O'Donnell julgamos pertinente acrescentar o *enfoque estratégico* proposto por Wanderley Guilherme. Isso porque, como acentua este autor, na análise de políticas governamentais o essencial não é saber quais as demandas e quais os recursos existentes no sistema político, mas qual a intenção das autoridades decisórias (*decision makers*): o que pretendem fazer com tais demandas e tais

recursos. Esta é uma questão de estratégia, e não de causalidade! ¹⁴.

Esse enfoque estratégico abrange também o problema dos valores, pois as estratégias não são escolhidas somente em função dos recursos disponíveis para enfrentar um determinado problema, mas porque maximizam os valores incorporados pelas autoridades decisórias. A própria delimitação do que seja um *problema* depende do que as autoridades consideram como meritório de ação governamental, o que dependerá novamente de seus valores básicos. Portanto, no esquema de W.G. dos Santos, para se discutir políticas governamentais em termos de estratégia é preciso levar em conta os seguintes itens:

1. o nível mais geral do comprometimento ideológico das autoridades;
2. os recursos disponíveis e os meios legítimos para aumentá-los;
3. a percepção dos problemas considerando-se os instrumentos econômicos, políticos e administrativos;
4. as escolhas efetivamente feitas ¹⁵.

No período estudado consideramos que o nível do comprometimento ideológico das autoridades se confundia com a posição do presidente Kubitschek, em termos de seu *comprometimento prioritário* com o Programa de Metas e a construção de Brasília, devidamente reforçado pela ideologia desenvolvimentista dominante e pela atuação do ISEB. Parece-nos evidente que essa "prioridade" decorria da incorporação de um conjunto de valores, maximizados pelo presidente em seus discursos, cuja tônica configurava a ideologia desenvolvimentista dominante no período. Os recursos disponíveis e os meios legítimos para alcançá-los são concretamente percebidos, no terreno dos valores, pela

¹⁴ Wanderley Guilherme dos SANTOS — *Comparative Public Policy Analysis: a non-exhaustive inventory of queries*, Buenos Aires, mimeo, agosto de 1974.

Este autor desenvolve uma interessante crítica à abordagem ecológico-correlacional de políticas governamentais (cara aos autores sistêmicos) que enfatiza o *output* monetário como variável básica e não percebe a mudança nem a inovação ao nível das autoridades e do próprio sistema.

¹⁵ W. G. dos SANTOS, citada, p. 30.

atuação do ISEB, e, no terreno das "práticas", pela administração paralela e pelo recurso ao capital externo. A percepção dos problemas e as escolhas efetivamente feitas podem ser englobadas em torno de toda a questão, exaustivamente discutida por C. Lafer¹⁶, da *percepção do dilema e da decisão de planejar*.

Retomando-se o esquema do enfoque estratégico, o *output* legal (regulamentações, como portarias, leis, circulares e decretos) deve ser adotado como a variável básica, como a fonte de evidências mais importante para o analista de políticas governamentais. Deve ser levado em conta o caráter multidimensional dos regulamentos (no sentido de que se relacionam com várias dimensões do grupo, atividade ou comportamento atingido) e o problema da sua implementação efetiva, pois o simples fato de que uma lei foi feita não significa que será aplicada¹⁷.

Sobre a importância, no período Kubitschek, do *output* legal lembre-se que os Grupos Executivos foram criados por decreto e que os regulamentos e instruções referentes à entrada de capital estrangeiro (a Instrução 113 da SUMOC, por exemplo) revelaram-se essenciais para a implementação da política desenvolvimentista.

Após essa breve introdução sobre a análise de políticas governamentais, cabe lembrar o objetivo inicial: o que se pretende é aplicar esse esquema ao estudo da política econômico-administrativa do Governo Kubitschek — considerada fundamental, juntamente com a atuação dos militares e da aliança PSD/PTB, para a manutenção da relativa estabilidade política do período.

Nesse sentido, acentuamos o papel do Executivo, que assume gradativamente todas as funções referentes à política econômica, principalmente em detrimento do Legislativo, o qual não participa praticamente do processo decisório.

A característica principal da economia brasileira no período foi a consolidação da industrialização e, assim, as "questões problematizadas" se referem todas ao desenvolvimento econômico. A resposta do governo aos problemas surgidos nessa área (déficit do balanço de pagamentos,

¹⁶ Celso LAFER — *The Planning Process and The Political System in Brazil* — citado, pp. 39-72 e passim.

¹⁷ W. G. dos SANTOS — citada, pp. 32-34.

pontos de estrangulamento internos e externos, por exemplo) se traduz no planejamento econômico polarizado em torno do Programa de Metas. O Programa de Metas e as medidas tomadas pelo Executivo para implementá-lo — principalmente a criação da “administração paralela” — são, portanto, as políticas governamentais mais importantes desse período.

Retomando as indagações iniciais — em que medida aquelas políticas contribuíram para a estabilidade do período, de que modo reforçaram as virtualidades do sistema? —, adiantamos que a medida era dada pela complementaridade de interesses dos atores sociais mais importantes, os partidos políticos da aliança PSD/PTB e os militares, em torno da política econômica de Kubitschek.

Lembramos, outrossim, que na perspectiva do “modelo de compensação” a capacidade do governo para implementar o Programa de Metas foi considerada como a variável que é mantida no sistema — e que garante a sua estabilidade —, embora haja momentos de ruptura entre as outras variáveis. O governo teve efetivamente condições para implementar o Programa de Metas (não apenas condições já dadas, como por ele criadas) e o fez de maneira extremamente bem sucedida, nos termos da adequação e coerência entre meios e fins.

Na ótica de adequação e “funcionalidade” (em termos de eficiência e racionalidade), lembramos a formulação de Francisco de Oliveira a propósito do Programa de Metas: “... pouco importa reconhecer que o Plano de Metas do Governo Kubitschek estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado: o importante é reconhecer que meios e fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados. Prioridade para indústrias automobilísticas, de construção naval, siderurgia, reforma de legislação tarifária, concessão de câmbio de custo para importações de equipamentos, não podem ser entendidas como resultado do acaso, nem medidas tópicas para equilibrar o balanço de pagamentos, que deram como resultado a aceleração da industrialização. Ao contrário, elas foram concebidas exatamente para isso”¹⁸.

¹⁸ F. de OLIVEIRA — “A Economia Brasileira: crítica à razão dualista”, *Estudos CEBRAP* nº 2, 1972, p. 44.

4. O PROGRAMA DE METAS — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como a realização mais importante do governo — embora Brasília seja, concretamente, o seu símbolo mais visível — o Programa de Metas merece uma consideração especial.

O objetivo principal do Programa de Metas era “acelerar o processo de acumulação aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtoras”¹⁹. Como fim último propunha elevar o nível de vida da população, através de novas oportunidades de emprego, visando “um futuro melhor”, ponto devidamente enfatizado pelo presidente em sua campanha eleitoral e nos discursos ao longo do governo.

Incorporando aspectos de planos anteriores, e principalmente os estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (desde 1951) e do grupo CEPAL-BNDE (desde 1952), de maneira mais ampla e sistemática, o Programa de Metas consistia no planejamento de 31 metas distribuídas em seis grandes grupos:

- energia (metas de 1 a 5: energia elétrica, nuclear, carvão, produção de petróleo, refinação de petróleo);
- transportes (reequipamento de estradas de ferro, construção de estradas de ferro, pavimentação de estradas de rodagem, construção de estradas de rodagem, portos e barragens, marinha mercante, transportes aéreos — metas de 6 a 12);
- alimentação (metas de 13 a 18: trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros, mecanização da agricultura, fertilizantes);
- indústrias de base (metas de 19 a 29: aço, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, indústria de veículos motorizados, indústria de construção naval, maquinaria pesada e equipamento elétrico);
- educação (meta 30)²⁰;
- construção de Brasília, a meta-síntese.

Duas medidas são tomadas pelo poder central para preparar a implementação do Programa de Metas:

¹⁹ J. KUBITSCHER — *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, p. 39.

²⁰ Os dados são de C. LAFER, *The Planning Process etc.*, citada, pp. 161-207.

1. uniformidade dos incentivos especiais oferecidos ao setor privado, através da criação de Grupos de Trabalho e Grupos Executivos, subordinados ao Conselho de Desenvolvimento (criado no dia seguinte à posse de Kubitschek);
2. simplificação e especialização dos instrumentos de controle da área externa de incerteza, através da criação de órgãos especiais. Estes, intercoordenados por ligações formais e informais, controlavam as zonas de incerteza, decorrentes dos pontos de estrangulamento internos e externos. Essas zonas de incerteza eram: *incerteza financeira* quanto à realização de metas de infra-estrutura, controlada pelo BNDE, lançando mão de seus próprios recursos ou de fundos federais; *incerteza quanto ao financiamento e tecnologia estrangeiros* para a realização das metas de substituição de importações, controlada pelos Grupos Executivos especiais, CACEX, CPA, SUMOC e pelo Banco do Brasil²¹.

Os resultados positivos do Programa podem ser inferidos ao controle das zonas de incerteza, enquanto que os negativos, ou "fracassos parciais", são imputados a uma estimativa falha das necessidades futuras (carvão e frigoríficos) e ao fato de que algumas metas escapavam ao controle dos órgãos administrativos, como trigo e educação²².

Segundo Nelson Mello e Souza, o Programa de Metas pode ser considerado uma vitória da tecnologia politicamente amparada pela motivação desenvolvimentista do presidente; representou um esforço de "racionalidade" sem o que dificilmente o governo teria logrado o êxito que logrou e deixado a imagem pública positiva com a qual já passou para a História²³.

Essa proposição vem diretamente ao encontro de nossa hipótese sobre a importância do Programa de Metas para a estabilidade do período. Juscelino Kubitschek assumiu a presidência numa situação de "legitimidade" contestada,

²¹ Idem, p. 158.

²² LAFER, p. 226. O autor assinala que o sucesso no setor de energia foi tão importante e complexo (43,4% do programado) que em 1960 o Congresso aprovou a criação do Ministério das Minas e Energia, uma reforma administrativa parcial que ajudava a diminuir o congestionamento da Presidência. Ibidem, p. 171.

²³ N. MELLO e SOUZA, citada, pp. 83-93.

oposição radical, queda da taxa de incremento, crise econômico-financeira gerada pela herança de uma estrutura de produção caótica, de desequilíbrios e graves pontos de estrangulamento. O agravamento das condições econômicas decorria, em parte, da quase total ausência de racionalidade programadora no processo de formulação de política econômica e na condução dos negócios do Estado, que se constituíram na marca registrada dos governos anteriores. O Programa de Metas seria, pois, o elemento propiciador de catálise política através da qual a ligação governo-sociedade seria tentada e finalmente conseguida no decorrer do período ²⁴.

Voltando à aplicação do esquema de políticas governamentais, a política econômico-administrativa do período será vista em torno dos seguintes pontos:

- a posição dos partidos (aliança PSD/PTB) em relação ao Programa de Metas (corresponde ao processo fora do Estado).
- a administração paralela (corresponde às “repercussões verticais” dos processos dentro do Estado, assim como ao *output* legal e à percepção dos problemas no enfoque estratégico). A inflação e o capital externo.
- o papel da ideologia desenvolvimentista (corresponde ao nível do comprometimento ideológico das autoridades e à percepção dos recursos disponíveis e os meios legítimos para aumentá-los, no campo dos valores).

Vejamos, em primeiro lugar, a posição dos partidos em relação ao Programa de Metas, especialmente o PSD e o PTB.

²⁴ Idem, pp. 81-93.

A propósito, João Pinheiro NETO relaciona o Programa de Metas com a estabilidade política num sentido inverso: “O Programa de Metas tinha condições de implementação pela própria estabilidade política que é condição extrínseca para o êxito de qualquer planejamento. Já o Plano Trienal, embora um plano global perfeito do ponto de vista técnico, não contava com a estabilidade política do Governo Goulart, nem comando administrativo, nem liderança de equipe. Além do mais, visava a transformação global da sociedade, o que seria impossível em 3 anos... *Entrevista citada.*”

O PROGRAMA DE METAS E INTERESSES PARTIDÁRIOS

Interesses partidários e interesses “empreguistas” sempre estiveram estreitamente ligados na política brasileira, como demonstraram vários autores, especialmente H. Jaguaribe no seu já clássico estudo sobre o Estado cartorial. Qualquer programa de desenvolvimentno econômico engendra novas necessidades em termos de cargos e funções — e de como distribuí-los, mantendo-se a “lógica” do sistema — e o Programa de Metas não foi uma exceção, mas, a nosso ver, tal problema foi contornado pelo Executivo de maneira bastante hábil na ótica proposta da estabilidade política.

No Governo Kubitschek houve efetivamente um aumento na capacidade administrativa (medida pela proporção de servidores civis selecionados pelo *sistema de mérito* comparada com o número total de servidores federais), exigido pela necessidade de controle central sobre as relações econômicas externas e a diversificação interna, além da necessidade de novas políticas que assegurassem ao sistema sua capacidade de manutenção e adequação às novas circunstâncias. Mas o progresso do sistema de mérito não foi constante nem unilinear. A política de clientela persistia em certas áreas, condicionando, portanto, ao nível do Executivo, a percepção do dilema e a decisão de planejar, e, ao nível dos partidos, a disposição para a “barganha” eleitoral e para o apoio ao orçamento no Congresso.

Como aponta Juarez Brandão Lopes, assim como o desenvolvimento se deu de maneira desigual em todo o país, o crescimento do setor público também não foi uniforme. Nas regiões mais “adiantadas” (Centro-Sul e Sul) o aparelho estatal cresce e se racionaliza em termos de serviços e empregos públicos para a população urbana e para as zonas rurais circundantes. Mas nas regiões “atrasadas” (Leste e Nordeste) até mesmo os órgãos federais permanecem ligados aos interesses das oligarquias — ou seja, o Estado se entrosa com o “coronelismo”²⁵.

O sistema político foi, o que parece evidente, afetado pela persistência da política de clientela, devido às caracte-

²⁵ Juarez R. B. LOPES — *Desenvolvimento e Mudança Social*, CEN, SP, 1968, pp. 103-108.

ísticas da representação legislativa (a "vigilância conservadora" face às inovações do Executivo), cujas pressões tiveram como consequência o aumento quantitativo no aparato burocrático (com o efeito negativo de difusão de competência e *expertise* na burocracia federal), pois o Congresso guardava-se o "direito" de influir sobre nomeações e cargos que deveriam permanecer — em termos de eficiência e racionalidade — dependentes do sistema de mérito.

É nesse sentido que se compreende a afirmação de Celso Lafer de que a política econômico-administrativa de Kubitschek pode ser vista como fator de reforço à aliança partidária que sustentava seu governo. Segundo esse autor, numa tese que vem ao encontro de nossa hipótese sobre a "habilidade" do Executivo para contornar os problemas de "empreguismo fisiológico crônico", o que Kubitschek tentou e conseguiu foi aumentar o grau de eficiência e controle da economia *dentro do aparato já existente* — além de criar a administração paralela —, pois uma reforma administrativa global levaria a uma confrontação direta com os interesses e preocupações (amplamente representados no Congresso) da ainda florescente política de clientela. Kubitschek enfatizava *incentivos* (e não ordens ou proibições) como meios para implementar o Programa de Metas. Essa ênfase resultava de sua plena consciência (a percepção do dilema) de que, para uma bem sucedida combinação entre demandas e apoio, o estilo conciliatório era indispensável, era a *única saída possível* dentro da lógica do sistema. Assim, Kubitschek podia manobrar a aliança de forças políticas canalizando seus interesses em direções coincidentes com seu plano e gerando o *suporte político necessário para sua implementação*. Aqueles interesses podiam ser satisfeitos pela margem de investimentos a curto prazo que eram barganhados nas alocações do orçamento anual e na implementação de verbas específicas²⁶.

Se o Programa de Metas conseguiu ser implementado sem grandes interferências dos partidos políticos e do Congresso, teve dificuldades devido a questões facilmente "polimizáveis", como, por exemplo, quanto ao papel do capital

²⁶ Celso LAFER — *The Planning Process* etc. Sugerimos, sobre este assunto específico, uma "consulta generalizada" entre as páginas 105 e 131. Os grifos são nossos.

estrangeiro ou às metas rodoviárias, diretamente vinculáveis aos interesses locais, mas também aos interesses dos grandes empreiteiros ligados à cúpula do PSD.

As dificuldades criadas em torno das metas rodoviárias foram contornadas na medida em que o "poder" do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) não era contestado; o DNER já era equipado com seus projetos viáveis e, principalmente, com recursos próprios. Logo, o Programa de Metas apenas incorporava os projetos do DNER no seu orçamento geral, o que compatibilizava os diversos interesses e se inseria na política do Executivo: implementar o novo plano sem antagonizar os organismos já existentes.

O Congresso participava em todos os setores onde a parte mais importante era a das verbas orçamentárias, principalmente quando se fazia necessária a elaboração de leis das quais dependeria a implementação de certas metas. O exemplo mais interessante da participação do Congresso, segundo Lucas Lopes, refere-se à discussão em torno da meta de eletricidade e energia elétrica, que era muito ambiciosa. O projeto de criação da Eletrobrás era vinculado ao Fundo Federal de Eletrificação, criado ainda no segundo governo Vargas (quando Lucas Lopes era presidente da Cemig — Centrais Elétricas de Minas Gerais). Lucas Lopes se opunha à Eletrobrás, pois lhe repugnava a idéia da desapropriação das empresas estrangeiras no Brasil, no caso a Light e as Empresas Elétricas Brasileiras (Grupo Bond & Share): propunha a geração de energia para o Brasil, deixando a distribuição para a Light. Criou-se, pois, um impasse político: a Eletrobrás era considerada muito "esquerdista" e o projeto de Lucas Lopes muito "entreguista"... O impasse foi superado no Congresso através da "emenda chave do sucesso": enquanto não fosse criada a Eletrobrás, o Fundo Federal de Eletrificação seria posto à disposição do BNDE para o financiamento da expansão do sistema elétrico brasileiro. Assim teve início Furnas, que foi o grande passo para carrear recursos externos para o setor²⁷. Julgamos interessante lembrar que Furnas foi criada por

²⁷ Lucas LOPES, *entrevista citada*. Sugerimos que aquela "emenda chave" pode ser considerada um "adiamento estratégico" de que fala Jaguaribe.

escritura pública, à qual compareceram representantes do governo e das empresas privadas, sem nenhuma *autorização legislativa específica*.

O Programa de Metas e o PTB

Um dos aspectos mais importantes para uma possível aproximação entre os interesses do PTB (partido teoricamente representante dos trabalhadores) e projetos de desenvolvimento refere-se à conotação imediata entre um partido trabalhista e política salarial²⁸. Segundo G. Cohn, no Governo Kubitschek o operariado se encontrava em situação ambígua; de um lado, o avanço no processo de industrialização propiciou o aparecimento intensivo de oportunidades de trabalho. . . ; de outro lado, intensificou-se a pressão econômica sobre os assalariados em virtude do recurso à inflação, de que se serviu o governo para financiar o desenvolvimento capitalista²⁹.

No entanto, se a classe operária de certa forma "pagou o preço" do desenvolvimento (embora, na realidade, o "grande esquecido", mais ainda, o totalmente marginalizado, no processo tenha sido o homem do campo), lembramos que em nossa perspectiva o que interessa é a reação do partido enquanto tal, e não propriamente a situação real de suas bases. Para o partido era importante a expansão do parque industrial e, conseqüentemente, da oferta de emprego. E a política salarial era favorável ao partido. Num período de 25 anos (1944-1968) os índices de salário mínimo real nos dois maiores centros industrializados do país, São Paulo e Rio, são mais elevados justamente no Governo

²⁸ Embora essa conotação seja imediata, como lembra F. WEFORT, ela encerra preconceitos e uma grande pobreza ideológica: "É evidente que os trabalhadores são imediatamente sensíveis a razões de ordem econômica. Mas não há por que imaginar que seu interesse por salários seja muito diferente do interesse, digamos, dos professores universitários ou mais forte do que o dos empresários por seus lucros". In "MDB: elites e massas", *Opinião*, nº 14, fevereiro de 1973, p. 5.

²⁹ Gabriel COHN — "Perspectivas das Esquerdas", in O. IANNI et alii: *Política e Revolução Social no Brasil*, Civilização Brasileira, 1965, p. 148.

Kubitschek, iniciando-se uma deterioração em 1959 (com uma brusca elevação em 1961, no Governo Goulart), sendo que em 1968 o índice é ainda inferior ao mais baixo nível do Governo JK. Esses dados foram utilizados por F. de Oliveira para mostrar que, devido à aceleração da inversão (relação salário real-custo de reprodução da força de trabalho), tem-se, na realidade, "um aumento da taxa de exploração do trabalho sem necessidade de que esse aumento fosse ostensivamente dirigido no sentido de rebaixamento dos salários nominais, objetivo que não podia se impor à coligação de forças políticas do período Kubitschek e dos períodos Jânio Quadros e João Goulart, que repousava justamente na chamada aliança populista"³⁰.

Esse é o ponto que importa na perspectiva deste estudo. A aliança populista não foi *diretamente* ameaçada por uma política salarial ostensivamente desfavorável, e mesmo a inflação só causou problemas de apoio no final do período. Como afirma N. Mello e Souza, a política salarial foi mitigada por uma série de medidas artificiais de contenção do custo de vida, como por exemplo o prosseguimento da política de conservação do valor nominal dos aluguéis; a subvenção ao transporte através de subsídios para o câmbio na importação de petróleo; a imobilização no valor das tarifas de ferrovias; a subvenção para a compra de trigo etc. Assim, as importações subvencionadas, devido ao tipo de câmbio favorável, serviram para conter artificialmente o incremento do custo de vida e foram um artifício para conter o descontentamento popular com a política de financiamento inflacionário do Programa de Metas³¹.

O Programa de Metas confundia-se, em parte, com as metas fundamentais do PTB, ou seja, os objetivos vinculados ao desenvolvimento econômico e social. E o partido podia aproveitar-se desse impulso sem ter que arcar com o ônus do exercício do poder (naturalmente desgastante), pois a responsabilidade direta cabia ao PSD, imediatamente identificado com o governo. É nesse sentido que o PTB

³⁰ Francisco de OLIVEIRA, citada, p. 53. O quadro com os índices salariais está na p. 47.

³¹ Nelson MELLO e SOUZA, citada, p. 92.

foi, em termos de interesses partidários, o maior beneficiário com o Programa de Metas: o que “cobrou” de Kubitschek o partido obteve, ou seja, o Programa não tocou no monopólio estatal do petróleo, na Alcalis, na política siderúrgica e hidrelétrica, levando à ascensão das massas pelo progresso, o que, de certa forma, também correspondia aos interesses dos militares nacionalistas. O Programa de Metas vinha ao encontro das teses do “núcleo pensante” (ideológico) do PTB, pelas propostas mais gerais de desenvolvimento com soberania nacional (presentes em todos os discursos do presidente), apesar da entrada em massa de capital estrangeiro e da inflação. O PTB não podia se tornar um “núcleo pensante” demais, pois se tornaria uma espécie de Partido Socialista, mais “intelectual”, e o partido precisava, como condição essencial de sobrevivência, manter constantes os “apelos às massas”. Era esse o grande desafio do Programa de Metas ao PTB: o partido tinha condições de participar do poder com um programa já organizado, sério, e não mais com apelos puramente emocionais... Mas não se deve esquecer que, se o PTB apoiava a implantação da Indústria Automobilística (que mobilizava milhares de operários qualificados, base ideal para o partido através das confederações, sindicatos, reivindicações salariais etc.), era contra a participação exageradamente majoritária do capital externo, fazendo campanha para estimular a Fábrica Nacional de Motores³².

O Programa de Metas e o PSD

J. Kubitschek só não atendeu às reivindicações do PTB quanto à política de dominação no campo — que permaneceu sempre sob controle do PSD e suas oligarquias. Lembremos aqui a declaração de Amaral Peixoto de que “se o PTB recebeu muito, o PSD muito perdeu, pois dependia dos favores locais (pequenas estradas, telégrafos etc.) que não tinham mais ‘vez’ com o comprometimento prioritário de JK com o Programa de Metas”³³. Martins Rodrigues também assinala que “a orientação econômica do Programa de

³² A. M. DOUTEL DE ANDRADE, *entrevista citada*.

³³ E. do AMARAL PEIXOTO, *entrevista citada*.

Metas era contrária à ala mais conservadora do PSD, mas o próprio Kubitschek estimulava a 'ala moça' contra Valadares e os 'caciques'... Seu governo marca o começo do predomínio da tecnocracia — com os grupo de trabalho e os grupos executivos — sobre a política puramente clientelística dos partidos. É nesse sentido que considero o importante papel de Juscelino ao evitar o "fetichismo" do partido...³⁴.

Mas é evidente que o PSD também tinha interesse no Programa de Metas. O partido não era apenas um reduto de oligarquia rural, mas contava com importante grupo da burguesia "progressista", diretamente beneficiada com o aumento do parque industrial. E quanto aos interesses rurais, a "neutralidade" do Programa foi a norma durante todo o período: a política de dominação no campo permaneceu intocável, o que favorecia não apenas ao PSD como aos outros partidos conservadores, como a UDN. O Serviço Social Rural, cujo projeto foi aprovado e transformado em lei ainda em 1955, não afetava a estrutura da propriedade e as relações de produção dominantes no campo.³⁵

A intensa industrialização ocorrida no período intensificava o papel do Estado em detrimento dos partidos PSD e PTB, na medida em que estes não eram os condutos mais apropriados para a expressão dos interesses do grande capital nacional e estrangeiro. Isso porque, como sugere F. Munhoz, "as forças políticas de tradição varguista — por suas vinculações históricas — eram mais capacitadas para representar junto ao Estado os interesses dos setores burgueses ligados à indústria tradicional"³⁶. E como a indús-

³⁴ José MARTINS RODRIGUES, *entrevista citada*.

³⁵ A propósito, lembramos a declaração de Daniel Faraco (PSDRS), então presidente da Comissão de Economia da Câmara: "Enquanto eu for presidente desta Comissão, nenhum projeto de Reforma Agrária passará por aqui" (citada por P. Mota Lima in *Revista Brasiliense*, nº 35, 1960). E não passou mesmo. Entre 1946 e 1958 foram arquivados na Câmara 213 projetos de reforma agrária.

³⁶ Fábio MUNHOZ — *Comportamento Sindical durante o Governo Kubitschek*, mimeo, São Paulo, 1975.

tria tradicional era extremamente dependente do Estado, em termos de concessão de créditos, principalmente, torna-se claro que o papel do PSD, quanto à defesa de interesses econômicos, se convertia na luta pelo controle das instituições financeiras do Estado. É nesse sentido que compreendemos a afirmação de Martins Rodrigues de que "a política financeira do país era a política do PSD" e de que todos os cargos "políticos" ligados ao Ministério da Fazenda, inclusive o próprio, eram ocupados por pessedistas. A propósito, lembramos que o pessedista mineiro Tancredo Neves, embora com notável prestígio em todas as áreas políticas, não ocupou posto ministerial durante o período, para não sofrer o inevitável desgaste de "pertencer diretamente ao governo", mas presidiu um dos mais importantes órgãos do sistema financeiro do país: a Carteira de Redescontos do Banco do Brasil. De 1956 a 1958 Tancredo Neves permaneceu na direção da Carteira de Redescontos, acumulando a vice-presidência do Banco do Brasil, o que significava, concretamente, controlar todo o sistema bancário do país³⁷. Assim os atritos entre diferentes grupos dentro do PSD, sobre política econômica, ocorreram quase sempre por questões de crédito à indústria tradicional, frente à proteção ostensiva à indústria ligada ao capital estrangeiro (Instrução 113 da SUMOC, p. ex.). Um exemplo típico das crises político-econômicas desse gênero foi a recusa de Paes de Almeida (então presidente do Banco do Brasil) em cortar o capital de giro às indústrias, e esse atrito entre Banco do Brasil e Ministério da Fazenda tornou inviável a execução do Plano de Estabilização Monetária elaborado e defendido por Lucas Lopes (Ministro da Fazenda, pessedista) e por Roberto Campos (presidente do BNDE).

³⁷ Tancredo Neves acrescenta, em *entrevista citada*, que sua nomeação, em 1958, para a Secretaria de Finanças de Minas Gerais foi um ato essencialmente político, visando promover entendimentos entre o governo desse Estado e o governo federal. O governador Bias Fortes estava praticamente rompido com Juscelino, por se considerar desatendido em suas reivindicações econômicas, e Tancredo Neves tinha a confiança de JK, de Bias Fortes e do PSD.

5. PARTIDOS E OUTRAS QUESTÕES ECONÔMICAS: O PEM E O FMI

Aliás, a prolongada crise provocada pela discussão em torno da viabilidade do PEM reviveu, de certa forma, a participação dos partidos no processo decisório. O PEM foi apresentado pelo Ministro ao Congresso, mas foi debatido em comissões e não em plenário, ou seja, o debate foi travado na "Câmara em Comissão"³⁸, entre deputados e o Ministro e seus assessores. Os debates eram extremamente "políticos", isto é, fugiam dos problemas puramente econômicos, envolvendo questões correlatas, como por exemplo a construção de Brasília. As leis propostas foram aprovadas com emendas longamente barganhadas, principalmente pela ação dos grupos ligados às classes produtoras, como a FIESP, Associações Comerciais etc., representados pelos partidos³⁹.

Mas parece evidente que, se os partidos tinham interesses em apoiar o Programa de Metas (mesmo elementos da UDN o apoiavam, em termos do fortalecimento do capitalismo nacional e manutenção dos padrões de dominação no campo, nos moldes do apoio pessedista), o mesmo não acontecia em relação ao PEM. O PEM envolvia providências nos quatro setores:

- moeda e crédito, com limitação de crédito e controle operacional sobre bancos particulares;
- finanças públicas, com equilíbrio orçamentário acarretando aumento nos impostos de renda e de consumo;
- salários, com revisão do salário mínimo e restrição aos aumentos;
- balanço de pagamentos, com controle cambial e monetário para impedir grande ampliação da importação de bens e serviços estrangeiros, desburocratização do setor exportador, eliminação gradual de subsídios cambiais para evitar estímulo ao consumo de bens importados e investimento de equipamentos importados.

³⁸ Comissão de Finanças, Comissão de Economia e Comissão de Orçamento.

³⁹ Lucas LOPES, *entrevista citada*. O ex-Ministro da Fazenda assinala que "para discutir as questões mais espinhosas convidava os deputados para reuniões particulares, como no caso de Herbert Levy (UDN-SP) sobre política cambial".

As conseqüências mais concretas dessas medidas seriam altamente desfavoráveis a todos os grupos representados pelos partidos: restrição do crédito em geral, vital para a indústria tradicional (dificultaria todas as transações comerciais também e restringiria o ritmo de expansão); alta no custo de vida, como um plano inflacionário, o que afetaria diretamente as massas representadas pelo PTB e outros partidos de "esquerda" (Ferrari, então líder do PTB, e Sérgio Magalhães, do PSB, dirigem, na Câmara, violentos ataques contra o Plano); e, finalmente, o PEM representaria efetivamente um freio ao desenvolvimento econômico. O PEM contrariaria fatalmente o ritmo das obras e impediria a construção de Brasília. Kubitschek desmentiria a razão mesma de seu governo — o comprometimento prioritário — se aceitasse o PEM, o que significaria abandonar as metas e renunciar, concretamente, às proposições desenvolvimentistas de "50 anos em cinco" ⁴⁰.

Nessa mesma linha de interesses se compreende o êxito conseguido por Kubitschek ao capitalizar apoio de todos os partidos (e grupos de pressão, como a Federação das Indústrias) por ocasião de seu rompimento com o Fundo Monetário Internacional em junho de 1959. A decisão não tinha uma conotação ideológica, como alguns setores de "esquerda" assim a transformaram, mas decorria basicamente das exigências "irrealistas" do Fundo, que propunha um programa antiinflacionário de choque (o que levaria ao impedimento "orgânico" do ritmo de obras) e da recusa dos Estados Unidos em responder às solicitações da OPA (Organização Pan-Americana) ⁴¹. Kubitschek acaba rompendo

⁴⁰ Uma boa discussão sobre o PEM encontra-se em Mário PEDROSA: *A Opção Brasileira*, Rio, Civilização Brasileira, 1966, pp. 170-199.

⁴¹ A propósito, lembramos a declaração de Horácio LAFER, então Ministro das Relações Exteriores, pronunciando-se em nome do presidente da República, ao condicionar o entendimento com o FMI à nossa condição de "soberania nacional": "Estive no FMI, onde presidi conferências. Uma de suas finalidades é garantir a estabilidade das nações associadas. Quando o Sr. Kubitschek defende medidas que visam à nossa estabilidade, ele é quem está realizando a verdadeira política do Fundo" (citada por Paulo Motta Lima, in *Revista Brasiliense*, nº 24, 1959, p. 51).

também com o PEM, quando substitui Lucas Lopes por Paes de Almeida no Ministério da Fazenda e Roberto Campos por Lúcio Meira no BNDE (em junho de 1959 Lucas Lopes sofreu um enfarte em Caxambu, sendo substituído interinamente e depois efetivamente por Paes de Almeida).

Sobre o "irrealismo" das exigências do Fundo Monetário Internacional lembramos a posição do economista Celso Furtado: "Podemos, portanto, afirmar que os economistas do FMI são plenamente objetivos quando pensam em economia altamente desenvolvida (...). Transplantadas para um país como o nosso, as deduções do Fundo Monetário resultam ser muito menos objetivas; não sendo possível pensar em termos de pleno emprego da mão-de-obra, a estabilidade passa a ser um problema estritamente de nível de preços. Ora, tidas em conta as flutuações da procura externa e a precária orientação dos investimentos, manter estável o nível de preços, sem outras medidas, pode custar desemprego permanente de parte da capacidade produtiva. Dessa forma, a estabilidade poderia ter um custo mais alto que a própria inflação"⁴².

Não se pode esquecer que o Programa de Metas, apesar do apoio da maioria parlamentar PSD/PTB, não conseguiu unir a classe política, como aponta Nelson de Mello e Souza, "obrigando o governo a uma série de expedientes marginalizados do Congresso. O fenômeno repercutiu de maneira grave, chegando a ser apresentado um projeto de lei, o de nº 330/1959, em que a Câmara dos Deputados pretendia recuperar o direito de participar do processo de formulação da política econômica. Em sua justificativa apresenta-se a chamada usurpação do poder político do Congresso, alegando que a soma de poderes investidos em certos órgãos de administração pública os transformava em formuladores, de fato, da política econômica. Entre eles apontava-se a SUMOC e o seu papel no comando da política cambial, a CACEX em suas decisões sobre similares que afetam a posição da indústria estabelecida no país em mãos de empresários nacionais, o Conselho de Política Aduaneira (CPA) e o Banco Nacional de Desenvolvimento"⁴³. O de-

⁴² Celso FURTADO — *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio, Fundo de Cultura, 1962, p. 83.

⁴³ Nelson de MELLO e SOUZA, citada, pp. 88-90.

bate prosseguiu, dentro e fora do Congresso, sem sucesso para os deputados. Mas se aquele projeto fosse aprovado e o poder político do Congresso fosse "restaurado", a execução do Programa de Metas estaria fatalmente comprometida.

Essa questão nos remete diretamente à discussão do fortalecimento do Executivo na formulação da política econômica e a criação da "administração paralela".

6. A ADMINISTRAÇÃO PARALELA

Na linha de análise de políticas governamentais consideramos a administração paralela o melhor exemplo para as "repercussões verticais" dos processos que ocorrem no interior do Estado. Isso porque não somente o esquema de administração paralela ilustra muito bem a atribuição de recursos e responsabilidades a unidades formalmente dependentes da unidade geradora da política (os novos órgãos dependentes diretamente do Executivo), como produz aquela "cristalização institucional", que seria todo o aparato burocrático criado especificamente para a implementação do programa desenvolvimentista. Quanto ao enfoque estratégico lembramos que todos os itens por ele englobados dizem respeito à administração paralela — os recursos e meios, a percepção dos problemas e as escolhas efetivamente feitas.

Em que consistia, afinal, essa administração paralela? Nos termos anteriormente propostos — o desempenho do sistema político e, principalmente, a eficácia de seu *output* —, a administração paralela foi a melhor resposta do Governo Kubitschek, numa combinação adequada entre a percepção dos problemas e as escolhas efetivamente feitas, dados os recursos e os meios disponíveis e a relação de forças políticas atuantes que exigia um estilo conciliatório. Em termos concretos a administração paralela era constituída por órgãos já existentes, e "eficientes", como a CACEX (ligada ao Banco do Brasil), o BNDE e a SUMOC, mais os novos órgãos, executivos ou de assessoria, os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho e o CPA (Conselho de Política Aduaneira).

A administração paralela era, portanto, um esquema racional, dentro da lógica do sistema — evitando o imobilismo do sistema sem ter que contestá-lo radicalmente —,

uma vez que os novos órgãos funcionavam como centros de assessoria e execução, enquanto que os antigos continuavam a corresponder aos interesses da política de clientela ainda vigente ¹⁴.

Se o papel do Executivo foi importante, cabe ressaltar a atuação preponderante do presidente. Essa atuação se exprimia, no campo dos valores, pelo comprometimento prioritário do presidente com o desenvolvimentismo, e, no campo das práticas, correspondia à sua participação direta na criação (por decreto) dos grupos executivos e outros órgãos administrativos, aproveitando sua experiência no governo estadual de Minas Gerais e nomeando uma equipe de técnicos já testados nos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e no grupo CEPAL/BNDE e nos quadros da Fundação Getúlio Vargas, os quais deram origem à elaboração do Programa de Metas.

Ademais Kubitschek compreendeu que os parâmetros da Constituição de 1946 estavam exauridos. Esta Constituição, considerada "retrograda" pois alimentada por um "liberalismo irrealista" (num século em que a intervenção do poder estatal na atividade econômica era uma fatalidade inexorável), proibia a delegação de poderes, o que significava amarrar o Executivo — na sua força dinâmica e criadora — aos caprichos de um Legislativo inorgânico e indisciplinado pela pluralidade da representação partidária. Assim, Kubitschek criou instrumentos extraconstitucionais, uma forma sub-reptícia de obter delegação de poderes para a realização do Programa de Metas, que jamais teria sido possível se tivesse que passar pelos tradicionais

¹⁴ Quanto a esse *approach* conciliatório, caro às análises de C. LAFER, lembramos a proposição crítica de C. Lessa de que "as soluções adotadas para a execução do Plano seguiram sempre as linhas de menor resistência política... não houve, neste período, salvo raras exceções, preocupação com a reformulação instrumental e redefinição do papel do Estado. Mobilizou-se e utilizou-se intensivamente o velho aparelho, nele apenas introduzindo ajustes parciais, sem qualquer definição global da tarefa" (in *Quinze anos de política econômica no Brasil*, CEPAL/BNDE, Rio, 1964, mimeo, p. 85). É evidente que não foi essa a intenção do autor, mas sua proposição reforça o estilo conciliatório e nossa hipótese sobre os meios para manter a estabilidade política.

T
processos de tramitação legislativa, caracterizados pelas longas negociações, entraves oposicionistas etc. É verdade, portanto, que os grupos de trabalho e os órgãos executivos criados pelo presidente e a ele diretamente subordinados, vistos sob o ângulo de um estrito legalismo, constituíam uma ofensa à não-delegação de poderes ditada pela Constituição. Uma excelente tática de Kubitschek consistia em apresentar ao Congresso o programa orçamentário em forma de *verbas globais* (e não muito específicas, o que poderia dar margem a propostas de “emendas” etc.) que sempre eram aprovados pela maioria parlamentar. Assim, os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, recebiam as verbas globais, que aplicavam de acordo com sua conveniência, independentemente de um apoio específico do Congresso⁴⁵.

O esquema era racional e eficiente, mas ao manter as forças políticas sustentadoras do governo alheias ao processo decisório na política econômica, aumentava gradativamente a preponderância do Estado sobre a sociedade civil.

Apesar do cartorialismo ainda vigente em certas áreas — diluição do sistema de mérito mais manutenção da política de clientela —, a importância e a preponderância do Estado sobre a sociedade civil cresceram à medida que ele se tornava cada vez mais “eficiente” para controlar a economia através do esquema da administração paralela. Segundo C. Lafer, “os bolsões de eficiência do Estado tiveram condições de controlar a economia, através do esquema da administração paralela, precisamente porque, no processo de substituição de importações, puderam controlar as zonas de incerteza, vitais para o sistema”⁴⁶.

Em outro estudo este autor vincula a questão da administração paralela à *vigência do populismo*, salientando que “a inovação trazida pelo Programa de Metas foi a de ampliar a racionalidade do sistema administrativo brasileiro, ao propiciar uma visão integradora do conjunto da economia, planejando, pela primeira vez, de forma consistente,

⁴⁵ Tancredo NEVES, *entrevista citada*.

⁴⁶ Celso LAFER — *Sistema Político Brasileiro: estrutura e processo*, p. 87.

o processo de substituição de importações para atender à dinâmica do populismo”⁴⁷.

Concordando com a afirmação acima, nos termos da eficácia e, principalmente, da “forma consistente” com que foi implementada a administração paralela, ressaltamos uma dúvida quanto à sua inteira “originalidade” ou “inovação”. Como lembrou Afonso Arinos, “a administração paralela do Governo Kubitschek foi altamente importante, mas estruturas administrativas paralelas já existiam desde os tempos de Getúlio Vargas, que implementava várias políticas sem dar satisfações ao Congresso, ao Tribunal de Contas etc.”⁴⁸.

Inteiramente “original” ou não, o que importa neste estudo é salientar que a administração paralela correspondeu ao máximo àquelas virtualidades do sistema político, concorrendo para a manutenção da relativa estabilidade política. Vejamos em seguida o que foram os principais órgãos paralelos: os Grupos Executivos e os Grupos de Trabalho.

OS GRUPOS DE TRABALHO

Os Grupos de Trabalho foram formados a partir de grupos de estudo já existentes, dentro do Conselho de De-

⁴⁷ Celso LAFER — “Estado e Sociedade — problemas de planejamento”, in *Argumento*, vol. I, nº 2, 1973, p. 38. Numa linha de análise diversa, pois parte de noções de “crise de hegemonia” e “crise orgânica”, F. WEFFORT vincula a *vigência do populismo com as estruturas duais*, propondo uma perspectiva para o exame das possíveis soluções políticas e ideológicas encontradas pelas forças políticas do período. Citamos: “Vai no mesmo sentido de indicar o campo das soluções a caracterização do *populismo* como ‘política’ ou ‘regime’ através do qual o sistema político trata de resolver, embora com êxito duvidoso, a crise de hegemonia, bem como a caracterização das ‘estruturas duais’ de representação de interesses econômicos, os quais passam por dentro e por fora das instituições previstas pelo Estado, e mesmo a dualidade institucional da própria administração estatal dividida entre os organismos centrais e os ‘organismos paralelos’ submetidos diretamente à Presidência da República”. In *Partidos, Sindicatos e Democracia: — algumas questões para o estudo da história do período 1945-1964*, citada, p. 94.

⁴⁸ Afonso Arinos de MELO FRANCO, *entrevista citada*.

envolvimento para o estudo de metas específicas. Não tendo função executiva, os Grupos de Trabalho representavam eficientes assessorias que preparavam projetos de lei ou de regulamentação sobre um determinado projeto em vista — e não simples relatórios — visando, principalmente, maior eficiência na padronização da oferta e manipulação dos incentivos.

Tais projetos podiam ser eventualmente aproveitados como:

- exposição de motivos do Presidente ao Congresso;
- proposta ao Presidente da República para expedição de um futuro decreto;
- proposta legislativa para debate parlamentar;
- regulamentação dos órgãos a serem criados.

Assim, os projetos dos Grupos de Trabalho constituíam eficientes propostas teoricamente apolíticas e apartidárias (vinham de grupos de técnicos) mas que serviam como ponte entre Executivo e Legislativo e como meio possível para o presidente carrear apoio específico para a implementação de suas metas.

A composição dos membros dos Grupos de Trabalho era cuidadosamente feita levando-se em conta os interesses de cada meta em estudo. O secretário executivo era sempre um funcionário do Conselho do Desenvolvimento; cada grupo contava com um certo número de representantes dos órgãos chaves da administração do setor interessado, como, por exemplo, da CACEX, da SUMOC, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, do BNDE, da Confederação Nacional da Indústria, dos Ministérios etc. Logo, os Grupos de Trabalho podiam elaborar os projetos já contando com a possibilidade de solução dos problemas cruciais: o financiamento e verbas orçamentárias. Isso porque os Grupos de Trabalho já *contavam com a concordância dos Grupos Executivos*, que deveriam se manifestar oficialmente sobre os projetos, uma vez que representantes desses grupos faziam parte, também, dos Grupos de Trabalho.

É nesse sentido que o Programa de Metas teve sucesso nos setores nos quais os Grupos de Trabalho tiveram resultados positivos. A eficiência do Programa de Metas pode ser considerada, portanto, como função da eficiência dos Gru-

pos de Trabalho, os quais, no entanto, foram "obscurecidos" pela atuação mais visível dos Grupos Executivos⁴⁹. Os Grupos de Trabalho foram da maior importância para a simplificação e especialização dos instrumentos de controle, permitindo ao governo maior capacidade para manipular a área de incerteza externa.

Entre os Grupos de Trabalho destacam-se: o GT nº 1, que estudou o problema da revisão da legislação de energia elétrica e onde, pela primeira vez, foi tratada de forma sistemática a questão da correção monetária; o GT nº 5, sobre a meta do aço; o da mecanização da agricultura; o da borracha; o da frota aérea civil; o de papel e celulose; o de exportação de ferro; o de fertilizantes; o de alumínio e o do desenvolvimento do Nordeste⁵⁰. Cada grupo estava, portanto, comprometido com o estudo de viabilidade de implementação de uma meta específica e foram sendo gradativamente criados, do início do governo até meados de 1958.

OS GRUPOS EXECUTIVOS

Os Grupos Executivos foram criados por decreto, o que alijava a intervenção do Congresso⁵¹, e podem ser vistos como uma tentativa inovadora, um esforço de coordenação do processo decisório, em termos de um esquema ligando setores públicos e setores privados. Neles participavam, ao lado de administradores públicos, industriais do setor privado, sendo que em caso de conflito o governo tinha a última palavra. Os industriais participavam não apenas como representantes de interesses particulares, mas como

⁴⁹ Lucas LOPES, entrevista citada.

⁵⁰ A relação encontra-se em C. LAFER: *The Planning Process* etc., p. 141.

⁵¹ Nesse ponto, e lembrando a "cristalização institucional" prevista na análise de políticas governamentais, compreendemos a afirmação de C. LAFER de que a delegação *de facto* de poderes do Legislativo ao Executivo era uma institucionalização — dentro das variáveis operacionais do sistema — do método de aproximações sucessivas, um dos pressupostos da técnica do Programa de Metas. *Idem*, p. 145.

indivíduos, geralmente engenheiros, familiarizados com as condições da indústria nacional⁵².

Concretamente, os Grupos Executivos eram todos os órgãos responsáveis pela concessão e manipulação dos incentivos necessários à implementação do Programa de Metas — oferta de tecnologia e/ou oferta de recursos financeiros, em sua maior parte de origem externa. Donde a importância dos GE centralizando a ação administrativa — em termos de licenças de importação, câmbio, financiamento, avais e garantias etc. —, ao mesmo tempo em que descentralizava a execução de suas decisões.

Na ótica da estabilidade política a vantagem principal dos Grupos Executivos consistia em sua autonomia orçamentária e de recrutamento de pessoal (fora do controle do Ministério da Fazenda e da “política empreguista”), o que lhes garantia uma grande margem de flexibilidade operacional, o que seria impossível se os interesses clientelísticos — partidários ou não — fossem levados em consideração. Um exemplo dessa impossibilidade em combinar eficácia de desenvolvimento acelerado planejado com atendimento de interesses particulares se evidencia no insucesso da CEPA (Comissão de Estudos e Programas Administrativos), criada em agosto de 1956, porém bloqueada no Congresso, onde, mesmo com inúmeras emendas, não conseguiu ser aprovada. Os Ministérios — em perfeita sintonia com o “estilo conciliatório” do presidente e suas promessas (todas cumpridas) durante os acordos pré-eleitorais — se preocupavam muito mais em atender às necessidades políticas dos grupos ou partidos a que se vinculavam do que a seguir políticas mais amplas de desenvolvimento nacional. A mudança ministerial, por exemplo, devia-se muito mais às pressões ligadas a interesses político-partidários do que a critérios de adequação ou eficiência⁵³.

⁵² Nathaniel LEFF — *Economic Policy — Making and Development in Brazil (1947-1964)* — N. Y., John Wiley & Sons, 1963, pp. 56-57.

⁵³ Nessa mesma linha de argumentação Nelson de MELLO e SOUZA assinala que o Conselho da SUMOC, a CACEX, o Banco do Brasil através de suas carteiras especializadas, O Ministério da Fazenda com o domínio do orçamento, o do Trabalho cuidando da política salarial e as principais autarquias e empresas do Esta-

Entre os Grupos Executivos destacam-se o GEIA (junho de 1956), encarregado da implementação da meta de indústria de veículos motorizados; o GEICON (1958), encarregado da implementação da indústria de construção naval e que funcionou graças à criação do Fundo da Marinha Mercante pelo governo; o GEIMAPE (1959), encarregado da aprovação e recomendação de projetos e seus respectivos incentivos para a indústria de bens de capital, ou de maquinaria pesada. Assim, as metas que, diretamente, propunham substituição de importação da indústria de bens de capital tinham Grupos Executivos; as outras metas dependiam mais da CACEX (para licenças de importações) e da SUMOC (para facilidades de comércio externo) ⁵⁴.

Além dos Grupos de Trabalho e dos Grupos Executivos, outros órgãos administrativos também foram importantes, no esquema da administração paralela, embora não todos "originais" ao Governo Kubitschek.

O CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO

O Conselho do Desenvolvimento foi criado por Kubitschek como uma primeira tentativa de centralizar o processo de formulação da política econômica, dando-lhe coerência e condições institucionais de comando e coordenação executivas, funcionando então como órgão central de planejamento, ao nível de assessoria da presidência. Dele faziam parte todos os Ministros de Estado, membros do Estado-Maior das Forças Armadas e consultores especiais. Mas o Conselho subdividiu-se em vários grupos, visando apenas o controle das políticas setoriais, ou seja, cada qual seguindo seus próprios fins; conseqüentemente, o Conselho nunca chegou a cumprir a função para a qual foi criado ⁵⁵.

Como afirma Lucas Lopes, "na realidade o Conselho do Desenvolvimento 'nunca existiu', ou seja, nunca foi operacional, até mesmo devido à extrema dificuldade de se

do seguiram atuando de forma tradicional... preenchendo cargos não em função das necessidades técnicas de coordenação do Plano, mas para manter, *pela lógica do compromisso e da conciliação*, o esquema político do qual dependia o governo. Citada, p. 83.

⁵⁴ Dados de C. LAFER — *The Planning Process etc.*, citada, p. 136.

⁵⁵ Nelson MELLO e SOUZA, citada, p. 87.

reunir; se 'funcionou' de alguma maneira, pelo menos formalmente, deve-se ao fato de que eu acumulei a função de Secretário Executivo do Conselho com a de Presidente do BNDE e a maior parte do Programa de Metas dependia dos recursos levantados pelo BNDE"⁵⁶.

O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — BNDE

O BNDE foi criado no segundo governo de Getúlio Vargas (lei de 20/6/1952) como resultado dos estudos feitos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, visando a execução de um programa de reaparelhamento e fomento econômico na esfera federal.

O Programa de Metas incorporou projetos da Comissão Mista ainda não implementados. Essa incorporação decorria de uma estratégia fixada: aproveitar os projetos já publicados, com estudo de viabilidade já definido etc., que teriam, portanto, maiores chances de conseguir financiamento externo. Por exemplo, o primeiro empréstimo financiado pelo BNDE foi do Eximbank (151 milhões de dólares), destinado exclusivamente àqueles projetos ainda não implementados pela Comissão Mista, mas já devidamente estudados⁵⁷.

Se os Grupos Executivos resultavam na viabilidade administrativa para a execução do Programa de Metas em relação ao setor privado, o BNDE representou a principal fonte de controle sobre os mecanismos de financiamento do setor público⁵⁸ ligados às metas de infra-estrutura. Esses recursos eram, principalmente, avais e garantias indispensáveis para a obtenção de financiamento externo. A eficiência do BNDE deveu-se, em grande parte, ao respeito pelo *sistema de mérito* e ao uso de "pessoal emprestado em cargos em comissão". O uso de pessoal emprestado foi a principal solução encontrada por Kubitschek para superar a fragmentação de competência e *expertise* na burocracia,

⁵⁶ Lucas LOPES, *entrevista citada*.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Segundo N. LEFF (citada, p. 53), entre 1952 e 1964 aproximadamente 84% das finanças do BNDE se destinaram ao progresso do setor público.

pois eram requisitados os melhores membros do funcionalismo público. Essa requisição foi relevante em termos de estabilidade política, pois não ameaçava os interesses da política de clientela (os requisitados já eram funcionários) e congregava num órgão de importância crucial os melhores técnicos, sem prejudicar o funcionamento dos órgãos de onde saíram ⁵⁹.

OUTROS ÓRGÃOS: O CPA E A CRIAÇÃO DA SUDENE

O CPA (Conselho de Política Aduaneira), criado por lei em 1957, tinha poderes para aplicar tarifas de uma maneira flexível, de acordo com as necessidades do país no processo de substituição de importações. O Conselho tornou-se um órgão de controle das zonas de incerteza externa, podendo reduzir em até 50% os impostos sobre maquinaria importada, se não houvesse similar nacional, de maneira a estimular a importação de bens visando o desenvolvimento industrial.

O CPA foi um importante órgão de administração paralela (com delegação *de facto* de poderes do Legislativo para o Executivo), estando formal e informalmente vinculado aos outros órgãos executivos. Informalmente porque a direção incluía membros de outros órgãos (BNDE, CACEX, SUMOC, também estreitamente ligados ao controle das zonas de incerteza externa) e formalmente através dos vínculos com o setor privado: representantes do comércio, indústria, agricultura, trabalhadores, que proviam a necessária informação, garantia da contínua revisão dos resultados do Programa ⁶⁰.

A Sudene, um novo órgão que se superpõe aos já existentes (DNOCS — Departamento Nacional de Obras Contra as Secas — e DNER) também é incluída na administração paralela. Cabe ressaltar, no entanto, o *caráter eminentemente político* da criação de um órgão de planejamento regional no Nordeste, subordinado diretamente ao governo central. Isso significava, como aponta Amélia Cohn, “a ne-

⁵⁹ Os dados são de C. LAFER, *The Planning Process etc.*, p. 152.

⁶⁰ C. LAFER, citada, p. 144.

cessidade de centralização do poder para retomar o controle político de uma região que, além de apresentar graves tensões sociais e políticas, ao nível da representação política (resultado das eleições de 1958) lhe havia escapado das mãos”⁶¹.

Nos dois casos acima houve um fortalecimento real do Poder Executivo, sendo, no entanto, atendidos interesses de diferentes grupos entre as forças políticas que sustentavam o governo: no CPA eram os interesses da burguesia industrial ligada ao grande capital; na Sudene, os interesses políticos e econômicos das oligarquias rurais. Essa era, afinal, a grande eficácia da administração paralela: mantinha as prerrogativas do Poder Executivo e removia os obstáculos para a implementação do Programa de Metas, num esquema que combinava eficácia com adequação e conciliação política, pois não enfrentava diretamente os interesses dos setores vinculados a cada área específica.

Em seguida a esta visão geral sobre o que foi a administração paralela no Governo Kubitschek torna-se necessário abordar, embora brevemente, duas questões de política econômica que foram cruciais no período: a inflação e o capital estrangeiro. Tais problemas são percebidos do ponto de vista do “enfoque estratégico”, isto é, em termos de percepção dos dilemas, recursos disponíveis e meios para aumentar a eficácia e a racionalidade das escolhas efetivamente feitas. No período em foco essa “eficácia” quanto a tais problemas se confunde com a capacidade do governo para promover o desenvolvimento econômico sem antagonizar os grupos políticos diversos que o sustentavam. Em resumo, o recurso à inflação e ao capital estrangeiro foram alternativas “eficazes” para a promoção do desenvolvimento com estabilidade política.

7. INFLAÇÃO

A inflação foi a principal fonte de oposição à política econômica do governo, principalmente por parte da “direita”, tornando-se também um dos elementos da propa-

⁶¹ A. COHN, citada, p. 98.