

Coleção ESTUDOS BRASILEIROS
Vol. 8

Direção de:
Aspásia Alcântara de Camargo
Juarez Brandão Lopes
Luciano Martins

Nº da pasta: 141
Total de cópias: 25

Maria Victoria de
Mesquita Benevides

(Preparada pelo Centro de Catalogação-na-fonte do
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ)

Ficha catalográfica

B413g Benevides, Maria Victoria de Mesquita.
O Governo Kubitschek: desenvolvimento econô-
mico e estabilidade política, 1956-1961 | por | Maria
Victoria de Mesquita Benevides; prefácio de Celso
Lafer. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 3ª ed.
302 p. 21cm (Estudos brasileiros, v. 8)

Bibliografia.

1. Brasil - Política e governo - 1956-1961. I. Titu-
lo. II. Série.

76-0317 CDD - 320.981065
CDU - 32(81) "1956-1961"

EDITORA PAZ E TERRA
Conselho Editorial:
Antonio Candido
Celso Furtado
Fernando Gasparian
Racemando Henrique Gardoso

DEDALUS - Acervo - FFLCH-HI
Governo Kubitschek :



21200007815

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
E ESTABILIDADE POLÍTICA

1956 - 1961

O GOVERNO
KUBITSCHER

980/FFLCH

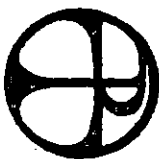
Prefácio de
Celso Lafer

3ª EDIÇÃO



TOMB0 : 19750

SBD-FFLCH-USP



Paz e Terra



981.062
B465g
3.ed.

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da terceira variável proposta no esquema inicial de pesquisa — a política económico-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 económica 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". Já para B. Araújo a estabilidade política é que foi o resultado direto da política económica: "... a estabilidade política do Governo Kubitschek resulta sobretudo de uma política económica favorável ao bloco do poder... todos podem investir e acumular capital?".

Como variável dependente ou independente consideramos a política económico-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 Bráz 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 política. 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-administrativa². 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 polémico, que levanta as mesmas questões, mas em termos de *intereesses 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 posição 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 diretamente 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 sequência 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 indústria brasileira 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 (as estas investíveis 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 económica 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 planeamento. O governo se transforma em instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento económico⁷. 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 Ressalta-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 diminuir o défice monetário interno resultante das operações do governo no setor cafeeiro & 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. 66.

⁷ L. O. BRASSER PEREIRA, citada, p. 45.

presentativa' de estilo presidencialista, o presidente da República detinha e exercia a maior parcela de poder"⁸.

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 organização 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 decisões⁹ 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 contribuiu 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-

⁸ Otávio IANNI — *Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970)*, Rio: Civilização Brasileira, 1971, p. 178.

⁹ 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 Civis 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 Latina"¹².

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

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 Kubišček, 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 consequências (diretas ou indiretas) reforçaram ou enfraqueceram as virtualidades do sistema?

Por política governamental entende-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 indispensável¹³.

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, segundo 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

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

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

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

¹² T. SKIDMORE — citada, p. 204.

¹³ Guillermo O'DONNELL e Oscar OSTIAK — *Políticas Públicas y Estado en América Latina*, Buenos Aires, mimeo, agosto 1974, p. 22.

- reacção desfavorável de algum Grupo "poderoso" poderia resultar, 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 "crystalizações 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.

APLICACÃO DO ESQUEMA AO GOVERNO KUBITSCHER

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 económica 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 "crystalização 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 merecedor 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 económicos, 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 Kubitscher, em termos de seu *commitment* prioritário com o Programa de Metas e a construção de Brasília, devidamente reforçada pela ideologia desenvolvimentista dominante e pela situação 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.

¹⁵ Este autor desenvolve uma interessante crítica à abordagem ecológico-correlacional de políticas governamentais (para os 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. Later¹⁶, 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 aplicada.¹⁷

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,

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.

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.

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

4. O PROGRAMA DE METAS — CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Como a realização mais importante do governo — em-bora 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 produtivas".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 6: 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);
- construção de Brasília, a meta-síntese.

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

¹⁹ J. KUBITSCHERK — *Directives Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, p. 39.

²⁰ Os dados são de C. LAWLER, *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, intercomandados 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; lançamento 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 Brasil.²¹

Os resultados positivos do Programa podem ser inferidos ao controle das zonas de incerteza, enquanto que os negativos, ou "tracassos parciais", são imputados a uma estimativa falha das necessidades futuras (carvão e trigo-ráficos) e ao fato de que algumas metas escapavam ao controle dos órgãos administrativos, como trigo e educação.²²

Segundo Nelson Mello e Souza, o Programa de Metas pode ser considerado uma vitória da tecnologia política, porque 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 História.²³

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 LAWLER, 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 crescimento, 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).

Vejam os, 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 desenvolvimento 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), excluído 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 entrosca 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*, CENY, 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 alinda 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 específicas.²⁶

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

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. Orlou-se, pois, um impasse político: a Eletrobrás era considerada muito "esquerdistista" 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 setor.²⁷ Julgamos interessante lembrar que Furnas foi criada por

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.

²⁷ Lucas LOPES, *entrevista citada*. Sugerimos que aquela "emenda chave" pode ser considerada um "adaptação 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 salarial²⁴. 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 capitalista.²⁵

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

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.²⁶

Esse é o ponto que importa na perspectiva deste estudo. A aliança populista não foi *diretamente* aneagada 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 alugueis; 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 Metas.²⁷

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

²⁴ Embora essa conotação seja imediata, como lembra F. WEF-FORT, 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.

²⁵ Gabriel COHN — "Perspectivas das Esquerdas", in O. IANNI et alii: *Política e Revolução Social no Brasil*, Civilização Brasileira 1965, p. 148.

²⁶ Francisco de OLIVEIRA, citada, p. 53. O quadro com os índices salariais está na p. 47.

²⁷ 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 Motores como empresa nacional.¹²

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".¹³ Martins Rodrigues também assinala que "a orientação econômica do Programa de

Metas era contrária à ala mais conservadora do PSD, mas o próprio Kubitschek estimulava a 'ala moça' contra Vaidares e os 'caciques'... Seu governo marca o começo do predomínio da tecnocracia — com os grupos de trabalho e os grupos executivos — sobre a política puramente clientelista dos partidos. E nesse sentido que considero o importante papel de Juscelino ao evitar o "fetichismo" do partido..."¹⁴

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.¹⁵

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".¹⁶ E como a indús-

¹² José MARTINS RODRIGUES, *entrevista citada*.

¹³ A propósito, lembramos a declaração de Daniel Faraço (PSD-RS), 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 Brasileira*, nº 35, 1960). E não passou mesmo. Entre 1946 e 1968 foram arquivados na Câmara 213 projetos de reforma agrária.

¹⁴ Fábio MUNHOZ — *Comportamento Sindical durante o Governo Kubitschek*, mimeo, São Paulo, 1975.

¹² A. M. DOUTEL DE ANDRADE, *entrevista citada*.

¹³ E. do AMARAL PEIXOTO, *entrevista citada*.

tria tradicional era extremamente dependente do Estado, em termos de concessão de créditos, principalmente, tor-
na-se claro que o papel do PSD, quanto à defesa de *interesses econômicos, se concentria na luta pelo controle das instituições financeiras do Estado.* E 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 pessetistas. A propósito, lembramos que o pessetista 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, pessetista) 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

Alfás, 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 pessetista), o mesmo não acontecia em relação ao PEM. O PEM envolvia providências em 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 antinflacionário de choque (o que levaria ao impeditivo "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 FERROSA: *A Opção Brasileira*, Rio, Civilização Brasileira, 1966, pp. 170-199.

⁴¹ A propósito, lembramos a declaração de Horácio LAFFER, 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 Brasileira*, 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 ENDE (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 marginais, chegando a ser apresentado um projeto de lei, o de nº 350/1959, 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 "criсталização 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".

Se o papel do Executivo foi importante, cabe ressaltar a atuação preponderante do presidente. Essa atuação se exprime, 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 disciplinado 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

* Quanto a esse *approach* conciliatório, 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.

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 estilo 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 *verbos globais* (e não muito específicos, 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 *verbos globais*, que aplicavam de acordo com sua conveniência, independentemente de um apoio específico do Congresso.⁴⁵

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. Lafet, "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,

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 Intelta "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-

⁴⁵ Celso LAFFER — "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. WEFORT 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.

⁴⁶ Afonso Arinos de MELLO FRANCO, *entrevista citada*.

seu 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 de 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. LAFFER: *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. LAFFER 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. *Ibidem*, p. 145.

indivíduos, geralmente engenheiros, familiarizados com as condições da Indústria nacional.⁵²

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 organizatória 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 processo 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 eficiência.⁵³

⁵² Nathaniel LEFF — *Economic Policy — Making and Development in Brazil (1947-1964)* — N. Y., John Wiley & Sons, 1968, 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 carreiras 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. LAWLER — *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 ECONOMICO — 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 estudados.⁵⁷

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, avulsos e garantias indispensáveis para a obtenção de financiamento externo. A eficiência do BNDE deveu-se, em grande parte, ao respeito pelo *systema 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,

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 saíam.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-

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.

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

⁶⁰ C. LAFFER, *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 renovava os obstáculos para a implementação do Programa de Metas, numa 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-

ganda janista que pregava a "estabilidade de preços, política de sustentabilidade para todas as classes" etc., levando à vitória o candidato das forças oposicionistas em 1960. Mas o recurso à inflação garantiu, em parte, o crescimento econômico do país. Em 1956 a taxa de inflação era de 19,2%, ao passo que em 1960 era de 30,9%. Nos anos seguintes ela se acenou, mas no período 56/60 não atingiu níveis inconvenientes com o desenvolvimento. Se, por um lado, provocava distorções na estrutura de investimentos (por exemplo, teria provocado especulação imobiliária), por outro lado funcionava como inflação de lucros, como técnica de poupança forçada, ou melhor, técnica de confisco salarial ⁶².

Entre os fatores inflacionários mais importantes do período nomeiam-se: os gastos inevitáveis com o ritmo acelerado das obras e, principalmente, a construção de Brasília; o declínio persistente dos preços (em dólares) de nossos produtos de exportação a partir de 1955; a superprodução de café (os estoques invendáveis eram financiados pelo governo, isto é, o Banco do Brasil autorizava a corretagem em Nova York para comprar nosso próprio café) era a "exportação em consignação" ⁶³; os empréstimos ao setor privado através do Banco do Brasil; o excesso de dispêndios públicos, sobretudo reivindicações salariais sancionadas pelo Congresso em nível superior à possibilidade de crescimento da receita pública ⁶⁴.

Os fatores inflacionários acima estavam todos vinculados a interesses de determinados grupos. As alternativas à inflação: diminuição do ritmo do desenvolvimento, estabilização dos preços e salários através da redução dos salários reais (o que levaria ao desemprego ou repressão policial dos movimentos reivindicatórios), redução nos empréstimos ao setor privado etc., não eram viáveis pois não interessavam nem ao Executivo (comprometido prioritariamente com o desenvolvimento acelerado), nem aos grupos que o sustentavam. Assim, a inflação, na perspectiva deste estudo, foi a

⁶¹ A. COHN, citada, p. 98.

⁶² Otávio IANJULI, citada, p. 184.

⁶³ Lucas LOPES, *entrevista citada*.

⁶⁴ J. KUBITSCHEK — Discurso no Conselho Nacional de Economia (16/1/1961). In *Revista do Conselho Nacional de Economia*, ano X, nº 12, 1961, p. 105.

alternativa mais viável para financiar o Programa de Metas e a construção de Brasília, uma vez que a reforma tributária (o que significaria meios coercitivos para levantar por vias fiscais amplos recursos de investimentos) seria politicamente impossível, "dada a necessidade do governo de concluir demandas e apoio dentro do sistema político vigente".⁶⁵

Como lembrou Tancredo Neves, uma reforma tributária seria impossível na época, pois dependia da sanção do Congresso e, embora o presidente contasse com a maioria, esta também não se interessava em apoiar uma medida que incidiria desfavoravelmente sobre todos os grupos.⁶⁶

8. O CAPITAL ESTRANGEIRO

A entrada em massa de capital estrangeiro foi a principal fonte de oposição à política econômica do Governo Kubitschek por parte da "esquerda". Mas o recurso ao capital externo foi a opção mais eficaz para a implementação do Programa de Metas, devido às zonas de incerteza e à paralisação burocrática (morosidade no Congresso e ineficácia na administração pública), como já foi visto na discussão sobre a administração paralela.

Entre 1955 e 1961 entraram no país 2.180 milhões de dólares e menos de 5% foi destinado a áreas fora das prioridades do governo. Os investimentos se concentraram na in-

⁶⁵ C. LAVER, citada, p. 227. Em estudo recente este autor retoma a inflação como mecanismo e instrumento de regulamentação da Economia: "A inflação... pode funcionar como uma estratégia de autofinanciamento e, neste sentido, ela foi usada na República Populista. Na sua crise ela se tornou incontrolável, e daí a política de redução e controle da inflação posta em prática depois de 1964. Convém lembrar, neste contexto, que uma das dificuldades da inflação como estratégia de financiamento da República Populista reside, também, na ausência de mecanismos e instrumentos nas mãos do governo capazes de controlá-la... a SUBMOC não tinha efetivo poder executivo e centralizador sobre a oferta da moeda". *Sistema Político Brasileiro-estrutura e processo*, São Paulo, Perspectiva, 1976.

⁶⁶ Tancredo NEVES, entrevista citada.

dústria automobilística, transportes aéreos e estradas de ferro, eletricidade e aço.⁶⁷

Nesse ponto convém lembrar que a participação inicial do capital norte-americano para a execução do Programa de Metas era irrisória. A indústria de construção naval se montou com capitais japoneses, holandeses e brasileiros; a siderúrgica com capitais nacionais estatais (BNDI) e japoneses (Ushimas); a automobilística se montou predominantemente com capitais alemães (Volkswagen), franceses (Simca) e nacionais (Vemag). Esse ponto merece ser assinalado, pois contraria a tese básica da "teoria da dependência", isto é, a implementação do Programa de Metas não "dependeu" de uma estratégia especificamente favorável do país hegemônico no sistema capitalista internacional, ou seja, não houve "sincronia" entre os movimentos interno e externo. A estratégia nacional, de aceleração da industrialização, "encontrou viabilidade nas brechas do pollicentrismo, com a emergência dos países do Mercado Comum Europeu e a do Japão".⁶⁸

A posição de Celso Furtado é interessante, pois não toma um "partido radical" a favor ou contra o capital estrangeiro *tout court*: "Permitir o seu influxo desordenado será, seguramente, privar o país, no futuro, das reais vantagens da cooperação desses capitais, em setores de tecnologia menos acessível. Por outro lado, criar condições de hostilidade generalizada aos capitais estrangeiros significará aumentar o preço que sempre teremos de pagar pela contribuição indispensável da técnica alienígena e, assim, dificultar o desenvolvimento do país".⁶⁹

⁶⁷ Nathaniel LEFF, citada, p. 42.

⁶⁸ F. de OLIVEIRA, citada, p. 45.

Acrecentamos, com base em entrevista de J. KUBITSCHEK (citada), que a Ford e a General Motors, por exemplo, insistiam que no Brasil não haveria mercado que justificasse investimentos na indústria automobilística. Na verdade, já desde o Governo Vargas, a hostilidade americana aos planos de desenvolvimento nacional era evidente: no período Kubitschek as relações melhoraram, mas os americanos não se entusiasmaram com o Programa de Metas, muito mais preocupados (Foster Dulles era o Secretário de Estado) com o combate à "subversão comunista".

⁶⁹ Celso FURTADO — *A Pré-Revolução Brasileira*, citada, p. 87.

Como o *output* legal foi considerado uma das variáveis básicas na análise de políticas governamentais, cumpre ressaltar o papel da Instrução 113 da SUMOC. Esta Instrução, embora anterior ao Governo Kubitschek (assinada em 17/1/55 com Eugênio Gudin no Ministério da Fazenda), alcançou neste período seu ponto ótimo de eficácia, favorecendo a entrada em massa de capitais externos, sob forma de bens de equipamento, ao permitir licenças de importação sem cobertura cambial.

O recurso ao capital externo foi, portanto, assim como a inflação, uma opção ainda condizente com o sistema político da época, do ponto de vista econômico e político. Numa fase de crescente substituição de importações, se o capital externo marginalizava alguns setores industriais, era indispensável para o projeto global de desenvolvimento, o que, de certa forma, correspondia aos anseios de muitos grupos, inclusive os militares. Quanto a este aspecto cabe lembrar que o capital estrangeiro não chegou a ser um ponto de ruptura irreversível com os militares — onde vigorava forte corrente nacionalista — enquanto não alenasse “a soberania e segurança nacionais” (“A Petrobrás é Intocável”).

Concordamos, portanto, com F. H. Cardoso, que afirma existir uma “coincidência transitória entre os interesses políticos e econômicos que permite conciliar os objetivos protecionistas, a pressão das massas e os investimentos estrangeiros, que são a condição da própria continuidade do desenvolvimento, como no período frondista, no Governo JK e na via mexicana”⁷⁰.

Essa “coincidência transitória” foi eficiente no período Kubitschek, mas o simples fato de ser *transitória* carrega a oposição virulenta do final do governo⁷¹. O debate sobre o capital estrangeiro remete diretamente à última questão

⁷⁰ Fernando H. CARDOSO e E. FALETTO — *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Rio, Zahar, 1970, p. 123.

⁷¹ Conduzida pela Frente Parlamentar Nacionalista (contra remessa de lucros etc.), pela UNTE, pelo setor radical do PTB, pela cisão radical do ISEB, e até pelos setores “não esquerdistas”, ltritados com o FMI e a recusa dos Estados Unidos em responder às propostas da OPA.

a ser abordada neste capítulo: o papel da ideologia desenvolvimentista, como fonte de *apóio difuso e específico* (cf. Easton) ao governo e à sua política econômica.

9. O PAPEL DA IDEOLOGIA DESENVOLVIMENTISTA

F. Weyfort é um dos autores que salienta o paradoxo de uma ação governamental que joga, simultaneamente, com a ideologia nacionalista (presente nos grupos de tradição varguista que a apóiam) e uma política de tipo internacionalizante no campo econômico⁷².

Concordamos com Weyfort em que as realizações do Governo Kubitschek foram, do ponto de vista do nacionalismo “getulista”, extremamente discutíveis — a grande penetração do capital estrangeiro, se por um lado aumentou as possibilidades de superação do subdesenvolvimento, por outro lado aumentou as disparidades regionais e contribuiu para o enfraquecimento da já débil “burguesia nacional”. No entanto, o argumento acima, embora correto na constatação empírica, perde aqui a relevância, pois *o que se discute é o uso e as consequências da ideologia* (na ótica da estabilidade política) *e não se o seu conteúdo é falso ou verdadeiro*. Além disso, existem vários “nacionalismos”, e se o Governo Kubitschek era considerado “entreguista” pela “esquerda” (capital estrangeiro etc.), era “nacionalista” em relação à direita reacionária-radical de Lacerda e seguidores. O que parece pertinente lembrar é que a ideologia nacionalista não era “difusa” nem muito menos do governo, mas sim a ideologia desenvolvimentista.

⁷² “O trágico paradoxo político que se expressa na figura de Vargas em 1954 ressurgiu em vários momentos do período posterior até 1963 (embora às vezes não como tragédia, mas como comédia). E é particularmente visível no período Kubitschek, quando o país se abre ao grande capital internacional ao mesmo tempo em que apresenta as possibilidades de uma extraordinária expansão da ideologia do desenvolvimento capitalista nacional, que deveria transformar-se, até o Governo Goulart, na ideologia dominante do período”. *Partidos, Sindicatos e Democracia*, citada, p. 69.

O desenvolvimentismo tinha sobre o nacionalismo vantagens que o tornaram mais atraente, tanto do ponto de vista puramente ideológico, quanto em termos pragmáticos.

Ao nível do poder central, grande difusor dessa ideologia, é possível afirmar que o desenvolvimentismo foi usado como um recurso para a garantia da estabilidade do sistema, em termos de mobilização e legitimação. Isso porque:

- para a burguesia industrial em expansão o desenvolvimentismo, ao contrário do nacionalismo getulista, evitava a ênfase na intervenção estatal na economia;
- para a classe trabalhadora, se o nacionalismo era uma "abstração", o desenvolvimentismo era concreto: a classe é mobilizada através do exercício do trabalho pela crença num futuro melhor pelos frutos do desenvolvimento (maiores possibilidades de empregos etc.)⁷³;
- para as Forças Armadas, como já foi visto, o desenvolvimento econômico era indispensável, em termos de defesa nacional (transportes, comunicações, energia, material bélico em geral etc.);⁷⁴
- e quanto à "esquerda", o debate situa-se no campo ideológico, onde a fraqueza é grande pois seus defensores não conseguiram elaborar formulações práticas e programáticas em relação à economia nacional; o próprio PC defendia uma posição de aliança e de conciliação, uma vez que a política econômica de Khrushchek, mesmo com capital estrangeiro, era um passo à frente para a "Revolução Burguesa" e um mal bem menor do que a oposição udenista, antipopular, antiprogressista e anti-getulista.

Nas palavras de Miriam Cardoso "a ideologia inspira um estado de espírito que se transforma num meio efetivo para controlar as tensões sociais e políticas"⁷⁴. Para o presidente, não havia incompatibilidade entre a prosperidade dos países ricos e suas pretensões econômicas e o projeto de desenvolvimento de países subdesenvolvidos; o Brasil, como parte do sistema capitalista global, devia pleitear uma maior parte do "bolo", importando a racionalidade, acima das

⁷³ A propósito ver de Gabriel COHEN — "Perspectivas das Esquerdas", citada, p. 149.

⁷⁴ Miriam CARDOSO, citada, p. 276.

barreiras nacionais. A relação país desenvolvido/país subdesenvolvido não é vista como relação de exploração, mas como posição de inferioridade⁷⁵.

O ISEB (INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS)

O ISEB, embora fundado em período anterior (14/7/55), diretamente subordinado ao Ministério de Educação e Cultura, foi "encampado" pelo Governo Kubitschek com a intenção de transformá-lo num órgão de assessoria, apoio e sustentação à política econômica desenvolvimentista definida no Programa de Metas⁷⁶.

O ISEB foi, portanto, outro recurso habilmente usado pelo Executivo para a propagação do desenvolvimento e, principalmente, para o fortalecimento do Estado. Como afirma F. Weffort, o Governo Kubitschek encampa o nacionalismo como abertura ideológica do "desenvolvimentismo", sendo, na realidade, uma forma de consagração do Estado, uma transfiguração teórica do populismo⁷⁷. Em estudo mais recente este autor assinala que "um dos aspectos mais complicados da história política destes anos é precisamente o de entender como foi possível esta dominação da ideologia sobre todos os demais fatores que então determinaram o andamento do processo político... foi certamente a partir de meados dos anos 50 que a 'ideologia de Estado' alcançou seus maiores índices de afluência política... Basta lembrar a respeito que não apenas o ISEB foi uma agência do Estado, como resguardava sempre uma

⁷⁵ Miriam Cardoso, citada, p. 202.

⁷⁶ Dos Conselhos do ISEB participavam, além de professores e "intelectuais" de diversas áreas, representantes do EMFA e dos três ministérios militares, do Conselho de Segurança Nacional, do Congresso, dos demais ministérios. Celo Navarro de TOLEDO — *Ideologia do Desenvolvimento — análise de uma instituição*, tese de doutoramento, Assis, 1973, mimeo, p. 22.

⁷⁷ Francisco WERFPORT — "Estado e Massas no Brasil", in *Revista Conjuração Brasileira*, nº 7, maio de 1968, p. 147.

ênfase estatista em suas diversas variantes de concepção nacionalista”⁷⁸.

No final do período (fins de 1958, início de 1959) a cisão entre os intelectuais “moderados” e os “radicais” foi a expressão concreta da veemência do debate sobre o capital estrangeiro, visto pela ala mais radical (Vieira Pinto, por exemplo) como o “embotamento da consciência nacionalista dos dirigentes”, ou seja, reanimando o debate entre “antreguismo” e “involução nacionalista”. Vale lembrar, entre outros, o projeto Hanna de exportação de minério de ferro e a controvérsia que suscitou no ISEB sobre a matéria, especialmente em virtude do lançamento do livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, de Hélio Jaguaribe.

No entanto, o que importa neste estudo é considerar que, embora o ISEB não tenha patrocinado integralmente a ideologia desenvolvimentista, nunca deixou de dar ampla cobertura ao desenvolvimento capitalista como “única alternativa viável” à superação do subdesenvolvimento brasileiro⁷⁹.

Ao nível pessoal, Kubitschek não tinha “afinidades” com os intelectuais do ISEB, embora alguns deles tenham sido apontados como seus “assessores políticos”. Juscelino não tinha “assessores políticos”, mas uma *entourage* mineira — do PSD ou não — que o acompanhava desde o governo estadual⁸⁰. Sua “ideologia” era, na verdade, a

⁷⁸ Francisco WIEFFORT — *Partidos, Sindicatos e Democracia*, mimeo, citada, p. 72. Acrescentamos que, numa linha de análise diversa da nossa, o ISEB pode ser visto como um “aparelho ideológico do Estado”, na medida em que elabora a ideologia dominante, assumindo “a orientação da cultura”, a “direção intelectual e moral” (persuasão, adesão e promoção de valores ideológicos) que caracteriza a função hegemônica discutida por A. GRAMSCI: *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, Rio, CIVILIZAÇÃO Brasileira, 1968. Ver também, nesta mesma linha, de Nicos POULANTZAS: *Partidos e Dictature*, Paris, Seuil/Maspero, 1974, e de Louis ALTHUSSER: “Idéologie et Appareils idéologiques d’Etat” (notas para uma pesquisa), Paris, mimeo, abril, 1970.

⁷⁹ Celso NAVARRO de TOLEDO, citada, p. 247.

⁸⁰ Essa “mineiridade” é salientada por Alonzo Arinos de Melo Franco, em *entrevista citada*: “O fato de Juscelino ser mineiro foi uma condição necessária (embora não suficiente, é claro) para não exacerbar o ímpeto oposicionista dos políticos mineiros. Pes-

"ideologia" das realizações, do trabalho, do desenvolvimento, que se concretizou na construção de Brasília, que, de certa forma, desviava a atenção de outros problemas políticos importantes, porém "espinhosos", como reforma agrária, tributária ou universitária.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que a seleção das variáveis — o Programa de Metas e os partidos, a administração paralela e seus órgãos principais, o problema da inflação e do capital estrangeiro, o papel da ideologia desenvolvimentista — correspondeu à perspectiva proposta de ressaltar a convergência dos interesses da aliança e dos militares. Neste capítulo não se destacou o papel dos militares em relação à política econômica, pois sua atuação nesse campo — principalmente quanto à ocupação progressiva dos cargos públicos mais ligados ao desenvolvimento — já foi abordada no capítulo precedente.

Retomando a proposta inicial de examinar a estabilidade do ponto de vista do *sistema político e seu desempenho*, consideramos também que o desempenho do sistema, nos aspectos específicos da política econômico-administrativa, foi satisfatório no sentido de equilibrar *inputs e outputs*. Seguindo o esquema sugerido por H. Jaguaribe, o desempenho do sistema político engloba as seguintes questões:

- a tomada de decisões;
- a construção do consenso e da legitimidade;
- a contribuição ao desenvolvimento da sociedade ⁵¹.

socialmente, eu não tinha interesse em 'assaltar a fortaleza mineira'. Afinal, sou mineiro há sete gerações e me é penoso constatar que, depois de Juscelino, Minas Gerais, politicamente, acabou. Era extremamente importante manter o poder local mineiro e não deixar São Paulo dominar toda a cena política, o que já fazia no campo econômico".

⁵¹ Hélio Jaguaribe — *Desenvolvimento Político*, São Paulo: Perspectiva, 1975.

"Disse Pascal em seus Pensées que 'l'empire jonde sur l'opinion et l'imagination régne quelque temps, et cet empire est doux et volontaire; celui de la force régne toujours. Ainsi l'opinion est comme la reine du monde mais la force en est le tyran'. O modelo conseguiu mostrar que um governo como o de Kubitschek, efetivamente fundado na opinião e na imaginação, pode manter-se por algum tempo. Mas não conseguiu, infelizmente, negar, a não ser na forma de uma aporia, que um governo fundado na força perdurará indefinidamente."

Celso Lafer
1970