

PLANEJAMENTO PÚBLICO: DE GETÚLIO A JK (1930 A 1960)

1ª edição (Digital)

ALBERTO TEIXEIRA



EDIÇÕES
INESP



ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO CEARÁ

PLANEJAMENTO PÚBLICO:
DE GETÚLIO A JK
(1930 - 1960)

1ª edição (Digital)



Alberto Teixeira

PLANEJAMENTO PÚBLICO:
DE GETÚLIO A JK
(1930 - 1960)

1ª edição (Digital)



Fortaleza - Ceará
2025

Copyright by Inesp © 2025

**INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS
SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ - INESP**

Diretor Executivo do Inesp

João Milton Cunha de Miranda

Articulação

Ernandes do Carmo

Supervisão de Iniciativas Editoriais

Valdemice Costa (Valdo)

Assistente Editorial

Valquíria Moreira e Rachel Garcia

Projeto Gráfico e Capa

João Victor Sampaio

Diagramação

João Victor Sampaio e Sara Marques

Catalogado por Daniele Nascimento CRB-3/1023

T266p Teixeira, Alberto –
Planejamento público [livro eletrônico]: de Getúlio a
JK (1930-1960) / Alberto Teixeira. - 2. ed. - Fortaleza:
INESP, 2025.

243 p. : il. ; 9406KB ; PDF

ISBN 978-65-6094-055-0

1. Planejamento econômico. 2. Brasil - História. I.
Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas
sobre o Desenvolvimento do Estado. II. Título.

CDD 338.981

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS ÀS EDIÇÕES INESP.

A presente obra não poderá ser comercializada e sua reprodução, total ou parcial,
por quaisquer meios reprográficos ou digitais, deverá ter a autorização prévia do Inesp.

Dedico este livro aos meus filhos Rafael e Alberto Luiz, pelas alegrias que nos proporcionam. Espero contribuir para que esses jovens possam realizar planos e semear a ética, a solidariedade, a justiça e o respeito entre os semelhantes e ao meio ambiente, e colher juntamente com a sua geração os frutos dessa nova sociedade.

APRESENTAÇÃO

O planejamento público deve visar a construção de uma sociedade justa, abrindo caminhos para novas perspectivas de futuro. Dessa forma, entender o passado é fundamental para criar novos caminhos e impactar positivamente a vida das pessoas, gerando uma maior confiança no poder público.

A obra Planejamento Público: de Getúlio a JK apresenta textos com alto teor de criticidade que trazem a história política das décadas entre 1930 e 1960 para um lugar de protagonismo literário. Este livro, com certeza, configura uma nova e importante fonte de pesquisa para os nossos gestores e todos os cidadãos.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), por meio do seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), orgulhosamente, publica e distribui esta obra, considerando que é essencial produzir materiais que nos ajudem a conhecer a nossa história e as trilhas da esfera pública.

Deputado Romeu Aldigueri

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

SOBRE O INESP

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o “Edições Inesp” e o “Edições Inesp Digital”, que têm como objetivos editar livros, coletâneas de legislação e periódicos especializados. O “Edições Inesp Digital” obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O “Edições Inesp Digital” já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações alcança uma marca de 3 milhões de downloads. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O **Planejamento Público: de Getúlio a JK (1930 a 1960) - 1ª Edição (Digital)** é mais uma obra do diversificado catálogo de publicações do “Edições Inesp Digital”, que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda

Diretor-Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

OPINIÕES SOBRE A PRIMEIRA EDIÇÃO DO LIVRO IMPRESSO

O período JK foi um dos momentos de auge do Estado Desenvolvimentista Conservador Brasileiro e do Planejamento Centralizado (expresso no Plano de Metas). Ao tentar dissecá-lo e confrontá-lo com as demandas do presente, Alberto Teixeira nos ajuda a participar do debate atual? Um debate do qual deve emergir um novo tipo de planejamento. Que se contraporá ao liberalismo que idolatra o mercado, aposta na atomização das decisões e pode levar à fragmentação um país heterogêneo, desigual e ainda em formação, como o Brasil. Um país que precisa de nortes claros, de núcleos atuantes de coordenação e articulação, de descentralização coordenada, de novo tipo de planejamento. No âmbito local, as experiências de planejamento participativo já apontam para esse novo tempo. Tempo que o trabalho de Alberto estimula a discutir à luz da experiência revisitada.

Profa Tânia Bacelar (UFPE)

O planejamento está rapidamente voltando à tona. Não nas suas formas tradicionais de elaboração de imensos documentos normativos, mas de processos ágeis de articulação dos interesses econômicos com as necessidades sociais de longo prazo. O Estatismo nos deu um imenso encalacramento burocrático, o liberalismo nos mergulhou em dramáticos problemas ambientais e de polarização entre ricos e pobres. É tempo de ultrapassar os velhos “ismos?” herdados do século XIX, e buscar novas soluções. O trabalho do Alberto Teixeira, ao examinar a política econômica à luz de novos instrumentos de regulação, ajuda muito nesta busca de caminhos.

Prof Ladislau Dowbor (PUC/SP)

A publicação de Planejamento Público: de Getúlio a JK (1930-1960) é oportuna, pois o Brasil ressentia-se, exatamente, da falta de planejamento. Reportando-se à história recente do País, verifica-se que as transformações sociais, políticas e econômicas de Getúlio tiveram seu coroamento com Juscelino, quando vivemos a execução de um plano, e vimos, pela primeira vez em nosso País, a realização de um Programa de Metas que levou em conta o Plano, a Governabilidade e a Capacidade de Governo, cujo resultado foi o salto desenvolvimentista dado pelo Brasil, realizando, em cinco anos, cinquenta de progresso.

Affonso Heliodoro

Ex-Secretário Geral do Memorial de JK; foi Subchefe da Casa Civil na Presidência da República no Governo de Juscelino; Presidente do Instituto Histórico e Geográfico do DF.

Para se ter uma sociedade mais aberta, justa e equilibrada, o problema fundamental não se resume na elaboração de planos “melhores” e mais complexos, mas na abertura de vias de comunicação e de participação política e cultural mediante as quais a população adquire autoconfiança e capacidade de enormes soluções apropriadas para os seus problemas existenciais (1979).

Prof. Henrique Rattner (USP)

PREFÁCIO DA PRIMEIRA EDIÇÃO (DIGITAL)

Antônio Alberto Teixeira lança a primeira edição em formato digital do seu livro Planejamento Público: de Getúlio a JK (1930–1960). O texto apresentado em 1997 pelas Edições IPLAN-CE ainda mantém sua atualidade na sociedade brasileira. Na sua apresentação inicial o autor destaca que o planejamento que marcou a política brasileira foi o normativo tradicional e destaca que há vários indícios de que esse tipo de planejamento está sendo superado.

O planejamento normativo, registra o autor, é uma abordagem estruturada que se baseia em normas, regulamentos e diretrizes predefinidas, visando garantir a conformidade e a estabilidade nas ações organizacionais. Uma de suas características principais é a rigidez, já que as decisões e estratégias são frequentemente moldadas por regras estabelecidas, limitando a flexibilidade e a adaptação a mudanças no ambiente externo. Também é destacada outra característica relevante do planejamento normativo, seu foco em objetivos de curto a médio prazo, frequentemente voltados para a implementação de políticas existentes e a realização de obrigações legais, resultando em planejamentos que prioriza a execução de tarefas e a manutenção da ordem, em vez de inovações ou mudanças significativas.

O planejamento normativo de muitos governos brasileiros, diz o autor do livro relançado, tendeu a envolver menos participação de atores políticos, com decisões sendo tomadas em níveis superiores dos governos. Isso tendo levado a uma desconexão entre as diretrizes estabelecidas e as necessidades reais da população ou dos colaboradores.

Como alternativa está resgatada a experiência do planejamento estratégico de governo, uma ferramenta essencial para a gestão pública eficaz e eficiente. Ele envolve a definição de objetivos, a análise do ambiente interno e externo, a alocação de recursos e a formulação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade. A importância desse planejamento está compreendida em várias dimensões, incluindo a melhoria

da governança, a transparência, a *accountability*, a participação cidadã, e a eficácia na implementação das políticas de governo.

A importância do planejamento estratégico de JK é apresentada como crucial para entender o contexto histórico em que ele governou. O Brasil dos anos 1950 era um país em rápida transformação, mas ainda enfrentava inúmeros desafios. A infraestrutura era precária, a industrialização estava em seus estágios iniciais, e havia uma grande disparidade entre as regiões do país. Foi nesse cenário que JK assumiu a presidência, com a ambiciosa promessa de transformar o Brasil em uma nação moderna e desenvolvida.

As lições de JK estão apresentadas como sendo mais relevantes do que nunca. A visão de longo prazo, a diversificação econômica, a inovação, a sustentabilidade, a educação de qualidade e a participação cidadã são pilares essenciais para enfrentar os desafios do século XXI e construir um Brasil mais próspero e justo.

A importância do planejamento estratégico de Juscelino Kubitschek (JK) para os dias de hoje não pode ser subestimada. Como presidente do Brasil entre 1956 e 1961, JK implementou um conjunto de políticas e projetos que foram fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do país. Sua abordagem estratégica, conhecida como “Plano de Metas”, tinha como objetivo “cinquenta anos em cinco” de progresso. Ao longo deste texto, vamos explorar a relevância dessa estratégia para o contexto atual, destacando lições que podem ser aplicadas na contemporaneidade.

O planejamento estratégico de Juscelino Kubitschek deixou um legado duradouro e continua sendo uma fonte de inspiração para o desenvolvimento do Brasil. Suas políticas e projetos mostraram que é possível alcançar grandes transformações com uma visão clara e um planejamento cuidadoso.

Adaptar e aplicar essas lições ao contexto contemporâneo pode ajudar a criar um país mais resiliente, inovador e sustentável. Ao seguir os princípios do planejamento estratégico de JK, o Brasil pode continuar a avançar em direção ao futuro.

Alberto Teixeira, como é mais conhecido, utiliza os conhecimentos acadêmicos e experienciais institucionais de gestão, muito bem registrados no seu currículo, para convidar os leitores de sua obra a reflexão sobre a visão estratégica de JK e das várias lições que podem ser extraídas e aplicadas no contexto atual para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais do Brasil.

Uma das maiores virtudes do planejamento estratégico de JK foi a sua visão de longo prazo. Ele compreendeu que as transformações necessárias para o desenvolvimento do Brasil não poderiam ser alcançadas de maneira imediata, mas exigiam um planejamento cuidadoso e a execução de projetos estruturais. Essa abordagem é essencial hoje, quando enfrentamos a transição energética e a transição social. A formulação de políticas públicas deve considerar não apenas os resultados imediatos, mas também as implicações de longo prazo.

JK reconheceu que a infraestrutura é a espinha dorsal do desenvolvimento econômico. As melhorias em energia, transportes e indústria foram fundamentais para o crescimento do Brasil. Nos dias de hoje, a infraestrutura continua sendo um tema central. Investimentos em infraestrutura digital, energia limpa, transporte sustentável e saneamento básico são essenciais para promover o crescimento econômico e melhorar a qualidade de vida da população.

A ênfase de JK na diversificação econômica, promovendo a indústria de base, é extremamente relevante no contexto atual. A dependência excessiva de um único setor econômico pode tornar um país vulnerável a choques externos. Diversificar a economia brasileira, promovendo setores como tecnologia, serviços e energias renováveis, pode aumentar a resiliência e a competitividade do país no cenário global.

Embora a inovação tecnológica não fosse o foco central do Plano de Metas, a industrialização promovida por JK criou as bases para um ambiente mais inovador. Hoje, a inovação é um imperativo para o desenvolvimento sustentável. Investir em pesquisa e desenvolvimento, promover startups e adotar tecnologias emergentes são estratégias essenciais para enfren-

tar os desafios modernos. A sustentabilidade também deve ser um princípio norteador, assegurando que o crescimento econômico não ocorra às custas do meio ambiente.

A importância atribuída à educação por JK permanece relevante. A qualificação da força de trabalho é essencial para aumentar a produtividade e a inovação. Hoje, a educação deve ser adaptada para preparar os jovens para as profissões do futuro, com ênfase em habilidades digitais, pensamento crítico e criatividade. Investir em educação de qualidade e acessível é fundamental para garantir que o Brasil possa competir em um mercado global cada vez mais competitivo.

No entanto, a participação e a inclusão dos diversos segmentos da sociedade continuam cruciais para o sucesso das políticas públicas no contexto atual. Assegurar que todos os *stakeholders* estejam envolvidos no processo de planejamento e implementação das políticas pode aumentar a legitimidade e a eficácia das medidas adotadas.

A primeira edição em formato digital desse livro, portanto, chegou para ajudar no debate em torno da importância da transparência, da participação cidadã e da governança planejada e eficiente para a implementação de políticas públicas.

Desejo a todos, boa leitura.

Horácio Frota

Doutor em Sociologia Política pela Universidad de Salamanca;
Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do
Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará
(UECE).

Fortaleza (CE), abril de 2025

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	22
PREFÁCIO	23
1 INTRODUÇÃO	26
2 PLANEJAMENTO: CONCEITOS E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	31
2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS	31
2.2 MODOS DE INTERVENÇÃO PLANEJADA	34
2.2.1 FORMAS DE ORIENTAÇÃO DA ECONOMIA	34
2.2.2 DIVERSIFICAÇÃO DOS PLANOS	36
2.3 TIPOS DE PLANEJAMENTO	40
2.3.1 PLANEJAMENTO NORMATIVO TRADICIONAL (PNT)	40
2.3.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)	43
3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS TENTATIVAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL (1930-1955)	48
3.1 PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930 - 1945)	49
3.1.1 CONTEXTO HISTÓRICO	49
3.1.2 ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS	51
3.1.3 ASPECTOS ECONÔMICOS E TRABALHISTAS	52
3.1.4 CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO	55
3.1.5 ELABORAÇÃO DO PLANO ESPECIAL	73
3.2 PERÍODO DE DUTRA A NEREU RAMOS (JANEIRO DE 1946 - JANEIRO DE 1956)	74
3.2.1 CONTEXTO HISTÓRICO	74
3.2.2 GOVERNO DUTRA	75
3.2.3 SEGUNDO PERÍODO VARGAS (1951-1954)	85
3.2.4 PERÍODO DE TRANSIÇÃO (1954-1955)	101
3.3 O PENSAMENTO ECONÔMICO E O PLANEJAMENTO	105
3.4 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O PLANEJAMENTO	108

4 APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO GOVERNO JK	111
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO	111
4.1.1 NACIONAL	111
4.1.2 INTERNACIONAL	116
4.2 EXPLICAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E SOLUÇÕES NA ÓTICA DE JK	118
4.2.1 A SITUAÇÃO BRASILEIRA	118
4.2.2 A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO PLANEJADO	118
4.2.3 CONDIÇÕES DE GOVERNABILIDADE	119
4.2.4 A CAPACIDADE DE GOVERNO EXISTENTE	122
4.3 ELABORAÇÃO DO PLANO DE GOVERNO	124
4.3.1 ANTECEDENTES	124
4.3.2 O PLANO DE METAS (PLAME)	128
5 CONSTRUÇÃO DA VIABILIDADE DO PLANEJAMENTO E RESULTADOS	148
5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLAME	148
5.1.1 NOVO MARCO INSTITUCIONAL	148
5.1.2 EFICÁCIA COMUNICACIONAL	150
5.2 FORTALECENDO A GOVERNABILIDADE	153
5.2.1 ATORES SOCIAIS RELEVANTES E ESTRATÉGIAS UTILIZADAS	153
5.2.2 ADIAMENTO DE PROBLEMAS	178
5.2.3 AS OPERAÇÕES MAIS CONFLITIVAS	179
5.3 EXPANSÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO	179
5.3.1 OPERAÇÕES E AÇÕES REALIZADAS	179
5.4 EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO E RESULTADOS	183
5.4.1 CAMINHOS PERCORRIDOS E RESULTADOS OBTIDOS	183

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
7 ANEXOS	213
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216
FOTOS	227
APÊNDICE	230

AGRADECIMENTOS

Sou grato a todas as pessoas e instituições que contribuíram para a publicação deste livro, ressaltando o apoio do Conselho Regional de Economia do Ceará (Corecon-CE), por ter viabilizado financeiramente esta edição, e do IPLANCE, que garantiu todo o apoio administrativo.

Meu reconhecimento pelos incentivos e sugestões recebidos dos colegas, amigos e professores da PUC-SP; da Unicamp (Núcleo para Assuntos de Governo); da USP-FIPE; das Escolas de Governo de São Paulo e do Ceará; da Fundação IPLANCE e do CORECON-CE.

Especialmente ao orientador, professor Walter Barelli; aos professores Armando Barros de Castro, Lenina Pomeranz, Ladislau Dowbor, Fábio Comparato e Maria Victória Benevides. Manifesto gratidão, em nome das pessoas aqui citadas, aos amigos que alimentaram o meu desejo de publicar este livro. De São Paulo: Professor Francisco Salles, Nelson Satô e Nilson Oliveira; de Brasília: Affonso Heliodoro e Ricardo Lima; de Belo Horizonte: Eduardo Rigotto (Vô), Eduardo Martins e Antônio Brás. E do Ceará: Pedro Albuquerque, Assuéro Ferreira, Willis Santiago, Sílvia Furtado, Filomeno Moraes, Adriano Sarquis, Paulo Ernesto, Osvaldo Araújo, Senador Lúcio Alcântara, Daniel de Queiroz, Paulo Unhares, e, notadamente, à Raquel, minha companheira de todos os momentos.

Por fim, através das profissionais Maria do Céu e Dulcineide, agradeço a todos os que estiveram ao meu lado na “linha de produção”.

PREFÁCIO

A avaliação dos governos costuma ser feita a posteriori seu tempo de mandato. Um dos seus critérios é a aprovação popular via nova eleição. Democraticamente, são substituídos governantes que não corresponderam à confiança dos cidadãos. Por que determinados planos de governo não se completam, embora tenham sido importantes para a chegada ao poder? Muitas vezes as explicações ficam na rama do problema: azar, marketing malfeito, traições etc. É preciso aprofundar o nosso conhecimento sobre a efetividade dos governos. O Clube de Roma resolveu enfrentar a questão, encarregando Yehezkel Dror(*), professor de ciências políticas e administração pública na Universidade Hebraica de Jerusalém de redigir um informe sobre “a capacidade de governar”, em face das grandes transformações que caracterizam esta época. Afinal devemos continuar engatinhando, quando se trata de bem gerir a coisa pública? A exemplo das crianças que aprendem na prática, devemos aprender a governar, governando, pagando por nossos erros a população que confiou em nossos planos?

Não é esta a nossa proposição. É preciso aprender a governar, com menor custo social, e uma das maneiras é aprender com as experiências que deram certo.

Diferentemente das ciências físicas, não é possível realizar testes de laboratório, na área política. As variáveis que interferem no jogo social não são todas previsíveis e as regras do jogo mudam de acordo com os interesses dos diversos atores. Uma aproximação possível é utilizar os conhecimentos históricos. Segundo Mauro Santayana, Péron recomendava a leitura das *Vidas paralelas*, de Plutarco, como manual do governante. Quem não aprende com a história, costuma repetir seus erros, diz um velho axioma.

(*) Dror, Y. La capacidad de gobernar - Informe al Club de Roma. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

A crítica que se faz ao planejamento e o seu abandono por parte dos governos têm muito a ver com o fato de os planos nunca se efetivarem. Muitas vezes, são apenas parte da retórica política. Justificam gastos, iludem a maioria, mas, no final, logram quem neles acreditou, em especial, o governante que se considerava capaz de tudo. Fernando Collor de Mello é um dos melhores exemplos. Com grande apoio, fez um plano de elevado impacto que em pouco tempo se frustrou. Não adiantaram as improvisações posteriores. Acabou sendo expulso da presidência.

É preciso, portanto, estudar os erros e acertos na alta direção dos Estados. É esta a proposta de Alberto Teixeira.

Debruça-se sobre a experiência brasileira de planejamento. Mostra que os grandes planos foram todos normativos que só conseguiam efetivar ações para as quais o governante tinha total governabilidade. Mesmo assim vários erros foram cometidos pela baixa capacidade de governo de muitos deles. Utiliza como critério de aferição os conceitos desenvolvidos por Carlos Matus, na área do Planejamento Estratégico Situacional, principalmente o triângulo de governo e o estudo dos atores. E se detém na análise do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek.

Este livro torna-se assim importante contribuição para discutirmos, a partir de um caso bem-sucedido – o Plano de Metas – a ciência e a arte do governo. JK também tinha de enfrentar um Estado que precisava ser reformado. Sua proposta era apressar o processo de desenvolvimento – realizar cinquenta anos em cinco (anos), conforme dizia. Tinha sedições militares. Resolveu-as competentemente. Tinha oportunidades advindas da conjuntura internacional. Aproveitou-as, ganhando o apoio europeu e japonês, sem melindrar demais os americanos. Teve lances audaciosos, que só aumentaram sua governabilidade, como a transferência da Capital da República para Goiás.

O autor aplica os conhecimentos de Planejamento Estratégico de Governo a essa experiência reconhecidamente bem-sucedida e conclui que o PES é uma ferramenta potente para

melhorar a capacidade de governar. Os acertos do governo JK e os erros de outros planos de governo confirmam os ensinamentos de Carlos Matus. Essa a contribuição relevante de Alberto Teixeira.

É preciso continuar nessa direção. A globalização modifica o poder dos governantes. Certas decisões escapam ao controle interno dos países. Nações inteiras podem ser afetadas pelos caprichos dos especuladores. Isso não leva nem ao fim da história, nem à liquidação dos governos. O Planejamento Estratégico Público aumenta a capacidade de governar e, assim como JK, outros governantes poderão conquistar suas metas, desde que detenham os conhecimentos das teorias, técnicas e métodos de governo que tornam isso possível.

Walter Barelli

Ex-Ministro do Trabalho no governo Itamar Franco e então Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Governo de São Paulo.

São Paulo (SP), 1997

1 INTRODUÇÃO

“O Brasil, o Brasil poético, criativo, inaugural, o Brasil a inventar é para lá de hoje. O Brasil é sempre. E hoje passa. Sempre passou. Passará.”

Otto Lara Resende

O planejamento prevalecente na América Latina e especificamente no Brasil foi o normativo tradicional, que se baseia nos paradigmas da economia, nos princípios da racionalidade econômica e na existência de agentes econômicos. Neste tipo de planejamento, as relações de poder político são exógenas e não se leva em consideração a intermediação entre a ação de governo (política) e a ação técnica. A explicação da realidade é mecânica, existindo uma única verdade científica. Ignora, até, a incerteza que é própria do cálculo interativo. Não considera a existência de oponentes nem de outros atores sociais que também planejam no dia a dia, só existindo, portanto, um único diagnóstico e uma só verdade (Matus, 1993, p. 132-135).

Há vários indícios de que este tipo de planejamento está sendo superado. Também o modelo de intervenção do Estado, que moldou a expansão, a consolidação dos países desenvolvidos por mais de meio século, bem como as práticas e as concepções relativas ao planejamento no Brasil e na América Latina passam pelo mesmo processo de esgotamento (Barros de Castro, 1991, p. 14-15).

Tudo isto faz parte da crise global evidenciada pela realidade atual nas mais diferentes áreas do sistema social: econômica, social, cultural, institucional e política. No caso específico da economia (e do planejamento) há uma crise de teoria e de paradigmas, pois os que existem não são capazes de explicar as velozes e profundas mudanças que estão acontecendo. No entanto, estão sendo feitas várias tentativas para superar esta crise e recuperar a prática do planejamento.

No Brasil, é somente a partir do governo JK (1956-1961) que se pode falar efetivamente de planejamento governamental do desenvolvimento (Lafer, 1987, p. 30). O planejamento adotado por JK consubstanciado no Plano de Metas (PLAME) figura no rol das poucas experiências de ação governamental planejada de desenvolvimento que foram eficazes em nosso País.¹

Há vários pesquisadores que estudam, parcialmente, ou com maior profundidade, este período sob diferentes óticas (econômica, ideológica, institucional, política), entre os quais: Baer (1988), Benevides (1979, 1991), Campos (1974, 1994), Cardoso (1977), Draibe (1985), Faro e Quadros da Silva (1991), Furtado (1990, 1991-b), G. Lopes (1990), Gomes (1991), Ianni (1991), Jaguaribe (1969), Lafer (1987,1991), Leff (1977), Leopoldi (1991), Lessa (1981), Maram (1991), Maranhão (1988), Mello e Souza (1968), Oliveira (1977, 1981), Orenstein e Sochaczewski (1990), Pereira (1987), Pomeranz (1984), Skidmore (1976), Tavares (1977) e Velloso (1991).

No caso específico do estudo do processo de planejamento implementado no período, normalmente os estudiosos (em especial os economistas) se limitam a analisar o Plano de Metas com base nos paradigmas da economia e a considerá-lo como se ele fosse todo o processo de planejamento.

Na dissertação *O Planejamento vivenciado nos “anos JK” - uma experiência que deu certo*, que serve de base para a presente publicação, buscou-se avaliar em que medida a prática de planejamento implementada no governo JK teve êxito. Adotou-se como instrumento de análise o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que é parte do Planejamento Estratégico Público, o mais novo ramo do Plano Estratégico. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição.

1 Dadas as características do processo de planejamento do desenvolvimento implementado no governo JK, o termo mais adequado para representá-lo seria Programa. Entretanto, adotaremos o termo Plano, que é a palavra mais utilizada por diferentes autores para se referirem a essa experiência de planejamento. E, também, porque no Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Programa é entendido como uma direcionalidade que um ator quer dar à mudança da situação presente. É elaborado com a finalidade de angariar adeptos, de conseguir o “apoio político”. A sua principal função é servir posteriormente para orientar o processo de planejamento, visando alcançar aqueles objetivos (Matus, 1993, p. 338-339).

O seu foco são os problemas públicos e é aplicável a qualquer órgão (alta direção) cujo centro do jogo é o econômico, o social, o político e não exclusivamente o mercado. Difere do Planejamento tradicional, determinista e normativo, e do Planejamento empresarial, que serve de ferramenta para os gestores das empresas e, em certa medida, é inaplicável aos problemas políticos de governo (Matus, 1996, p. 9 e Huertas, 1996, p. 22).

Isso se justifica, porque este método de planejamento tem como característica básica o uso do conceito de situação e propõe planejá-la.² Sendo mais flexível, mais global, não se preocupa somente com a parte normativa do planejamento (deve ser), mas também com o estratégico (pode ser), com o tático-operacional (o que fazer), além de levar em consideração diferentes eficácias: a política, a econômica, a comunicacional e a institucional.

Para a elaboração do citado estudo, seguiu-se a hipótese básica de que existe uma convergência entre certos postulados do PES e o processo de planejamento seguido no governo JK, e que esta pode ser testada.

Como pressupostos considera-se que: a) o PLAME é uma das poucas experiências bem-sucedidas em nosso País e tem significação histórica para permitir interpretações e avaliações de natureza diversa; b) a justificativa baseada nos paradigmas da economia e no estudo somente da parte normativa do planejamento não é capaz de explicar o êxito ou o fracasso de uma prática de planejamento; c) o planejamento é um ato político cujos resultados só podem ser analisados à luz do jogo social; d) o planejamento econômico que é parte do sistema social não pode ser definido como um problema que depende só do cálculo técnico-neutro e apolítico.

Para testá-la, aprofundou-se o estudo sobre a prática de planejamento no Brasil e especificamente no período JK, através de uma revisão bibliográfica (livros, revistas, teses, ensaios) sobre o assunto. A partir dessa investigação, foi possível abor-

2 Situação é um espaço de produção social onde nós jogamos um papel do mesmo modo que os oponentes, e tudo o que ali ocorre, em termos de produção social, depende de nós e deles, em interação com o cenário que envolve a ambos (Matus, 1989, p. 127).

dar alguns aspectos conceituais; fazer uma retrospectiva histórica do planejamento no Brasil (com ênfase na formação da capacidade de governo e nos aspectos institucionais) e, em seguida, focar a prática de planejamento adotada no governo de Juscelino.

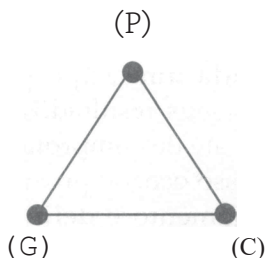
Na tentativa de colocar o objeto deste estudo como parte do sistema social, recorreu-se, como já nos referimos, ao PES. Segundo este método, **planeja quem governa**. Por isso, a explicação do êxito de uma **ação planejada** deve ser buscada através da análise de um conjunto de variáveis que, no PES, estão organizadas no **chamado triângulo de governo** ou **triângulo de liderança**, composto das variáveis (interdependentes, dinâmicas e relativas), descritas a seguir, que se articulam constantemente e sintetizam a situação de um governo perante a realidade.

Plano de Governo (P) (sistema propositivo de ações) - refere-se ao conteúdo programático dos projetos de ações que o ator social se propõe a realizar para alcançar seus objetivos. Expressa a conjugação do capital político e do capital intelectual (teórico, instrumental e experiência) aplicados no desenho de uma proposta de ação.

Governabilidade do Sistema (G) (sistema social) - é uma relação entre as variáveis que o ator controla e as que não controla no processo de governo, ponderadas por seu valor ou peso, em relação à ação. Logo, se o conteúdo do Plano de Governo é formado de objetivos ambiciosos, o ator terá uma menor governabilidade. Ela depende de vários fatores; entre outros, destaca-se o capital político dos dirigentes, ou seja, seu poder ou peso político.

Capacidade de Governo (C) (sistema de direção e planejamento) - é a capacidade de condução ou direção e refere-se ao somatório de técnicas, métodos, habilidades, dotes de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social rumo a objetivos traçados, dados a Governabilidade do Sistema (G) e o conteúdo programático do Plano de Governo (P). Ela se expressa em capacidade de direção, de gerência, de administração e controle.

Portanto, para governar, o dirigente necessita articular constantemente as três variáveis interdependentes (P), (C) e (G). É bom frisar que as variáveis (G) e (C) são uma restrição inicial para o plano, mas também constituem uma meta a ser modificada (Matus, 1989, 1993, 1997).



Além do triângulo de governo, usou-se outro instrumento do PES, a chamada análise de atores. Com isso, foi possível identificar as estratégias utilizadas por JK para cada ator social e os resultados, objetivando a construção da viabilidade do PLAME. De forma sequenciada, neste livro, discutiram-se os aspectos conceituais do planejamento, de categorias correlatas (em diferentes épocas) e as diferenças entre o planejamento normativo tradicional (PNT) e o planejamento estratégico situacional (PES), ou planejamento estratégico público (PEP); abordaram-se as tentativas de planejamento no Brasil, desde os anos 30 até os anos JK, e a aplicação do planejamento no governo de Juscelino, destacando-se como este presidente conseguiu tornar viável a implementação e a administração da sua atividade planejada de desenvolvimento (o PLAME) e quais os resultados obtidos.

Finalizando, foi feito um resumo do estudo que fundamentou essa obra e levantaram-se questões que ainda estão em aberto em relação ao planejamento, ao Estado, às ciências e técnicas de governo, à prática política e ao futuro do nosso País.

2 PLANEJAMENTO: CONCEITOS E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

“O ‘economicismo’ das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia.”

Francisco de Oliveira

Quando se estuda uma experiência de planejamento, objetivando avaliar os seus resultados, podem surgir algumas dificuldades, passíveis até de comprometer estes resultados.

Para evitar que isso ocorra, procura-se focar a evolução do conceito de planejamento e definir o sentido que se está atribuindo à experiência de planejamento em estudo, além de abordar outros conceitos relacionados com o objeto desta investigação.

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Planejamento é um termo muito ambíguo, pois é utilizado de modo diferente e definido com diversas significações nos mais variados campos do conhecimento humano (ciências exatas, humanas e sociais).

Nas Ciências Econômicas, planejamento é definido com maior ou menor rigor, dependendo da conotação ideológica de quem define, da finalidade e do regime de produção vigente.

No campo macroeconômico, utiliza-se planejamento para indicar uma política econômica definida pelo governo, um plano de estabilização econômica, uma proposta de melhoria da ordenação das contas orçamentárias do governo, um plano de desenvolvimento econômico, um programa de desenvolvimento regional ou setorial e um plano de desenvolvimento nacional.

No âmbito micro, para se referir a um projeto de viabilidade econômico-financeira: da instalação de uma fábrica, da construção de uma rodovia, por exemplo.

Popularmente, usa-se planejamento para designar um documento que contém promessas políticas de um candidato a determinado cargo eletivo ou propostas de ações que um dirigente, dos setores público ou privado, se compromete a executar.

Para alguns autores, o planejamento nada mais é do que “um modelo teórico para a ação, que propõe-se a organizar racionalmente o sistema econômico, a partir de certas hipóteses sobre a realidade” (Lafer, Betty Mindlin, 1987, p. 7).

Para outros, como Delfim Netto (1966), o planejamento é uma técnica neutra, cujos objetivos são definidos pela minoria que está no poder:

(...) o planejamento é uma simples técnica para administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro: ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra. (p. 13)

Acrescenta o autor que os objetivos do planejamento são definidos dentro da esfera política e que a minoria que detém o poder político é quem decide quais os objetivos que devem ser alcançados.

Para Francisco de Oliveira, o planejamento, ao contrário do paradigma da “reprodução da reprodução”, é:

(...) um sinal de mudança. É o sinal mais marcante do capitalismo dos oligopólios, pois o planejamento é uma forma transformada da luta de classes, horizontal e verticalmente. Ele emerge como um trabalho técnico cuja tarefa é racionalizar a irrazão do sistema capitalista: esse lócus da racionalização da irrazão é o Estado. Pois o capitalismo dos oligopólios tomou o Estado absolu-

tamente indispensável para a sustentação do modo de produção capitalista. (Oliveira, 1982,p. 6)

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que influenciou decisivamente na aplicação e no modo de planejamento adotado na América Latina e especificamente no Brasil, considera que as técnicas de planificação alteram e expandem os critérios estáticos de alocação de recursos, objetivando:

(...) racionalizar o esforço de inversão ao longo do tempo, adequando-o às grandes metas da política de desenvolvimento (a industrialização como eixo central, conduzida de tal modo que incrementalmente, de forma contínua, a produtividade e o emprego, evite o desequilíbrio externo e minimize as perdas derivadas da deteriorização dos termos de troca). A Planificação é considerada, então, um método imprescindível, do qual o Estado deve lançar mão para racionalizar a política de desenvolvimento a longo prazo. (...) A Planificação não é considerada, portanto, um substituto da economia de mercado, mas um meio para dar a seu funcionamento uma maior eficácia. (Rodrigues, 1981,p. 174)

Por sua vez, o economista Carlos Matus diz que o planejamento é uma tentativa de:

(...) submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e velocidade à mudança que inevitavelmente experimentam países em decorrência de nossas ações: Mas não só dessas ações, que outros também tentam conduzir e, às vezes, com mais êxito que nós'. (Matus, 1993, p. 9)

Sob esta interpretação, a realidade social que é o objeto do plano está em constante movimento. Não é algo imóvel “para o qual aponta o planejador”. No processo social o futuro não espera, ele é construído no dia a dia. Por isso, o planejamento é:

algo complexo, não somente pelo número de variáveis que condicionam o êxito de nosso propósito, mas também porque tais variáveis são difíceis de imaginar, de enumerar e analisar. (Matus, 1993,p. 10)

O planejamento a que Matus (1993) está se referindo é um “cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação” (p.19). Não é simplesmente o processo de planejamento de desenvolvimento econômico-social na ótica tecnicista, em que o planejador imobiliza os objetivos a serem alcançados e não considera outros atores que agem criativamente sobre os objetivos fixados. O autor está tratando do Planejamento Estratégico Situacional, que inclui as variáveis políticas e econômicas; as apostas, os projetos e os problemas dos diferentes atores sociais. Cada um com seus interesses, com seus recursos e poderes, com seus objetivos e visões, no intuito de não serem arrastados pela realidade; só “o cálculo técnico-científico”, o deve ser do planejamento (plano) não são capazes de comandar esta situação inerente ao jogo social. Dentro deste enfoque o planejamento econômico é apenas uma parte do planejamento sociopolítico. Em vez dos agentes econômicos têm-se como eixo do planejamento os atores sociais.

2.2 MODOS DE INTERVENÇÃO PLANEJADA

2.2.1 FORMAS DE ORIENTAÇÃO DA ECONOMIA

Os modos de intervenção na economia, definidos como a implementação de ações de forma que atinjam determinados objetivos econômicos, segundo o Banco Mundial, ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), podem ser assim classificados:

- **Plano** é a aplicação do planejamento para toda a economia de um país ou de uma região;
- **Programa** é a aplicação do planejamento em determinado setor da economia – por exemplo: setor primário, setor secundário;

- **Projeto** é a aplicação específica do planejamento dentro de um determinado setor.

De conformidade com a terminologia do Banco Mundial, um Plano pode conter vários Programas e um Programa pode ser composto de vários Projetos.

Para autores como Miglioli (1983) a Política Econômica (economia normativa - deve ser) é também uma das modalidades de intervenção planejada na economia em nível macroeconômico.

O plano e o programa são formas mais específicas de orientação, e a adoção dessas formas supõe a existência de uma política econômica. Todo governo tem uma política econômica, mas não necessariamente um plano econômico; por outro lado, sempre que um governo adota um plano econômico, ele está procurando pôr em prática uma política econômica. (p. 10-11)

Com base na teoria econômica, esta política é aplicada para melhorar a condução da ação econômica com vistas a atingir os objetivos prefixados. Como, por exemplo, aumentar o crescimento da economia, melhorar a distribuição de renda e estabilizar os preços na economia.

Para a consecução desses objetivos são utilizados, basicamente, os instrumentos: monetários (teoria da moeda), fiscais (teoria das finanças públicas), cambiais (relações internacionais) e os da teoria do desenvolvimento, com o complemento de instrumentos da microeconomia - teoria do consumidor, teoria da firma, teoria da produção e da distribuição. A política econômica é usada em maior ou em menor intensidade em diferentes países, independentemente do sistema político. A sua elaboração e aplicação dependem de variáveis não-econômicas, como por exemplo do tipo de ideologia do governo vigente.

É bom frisar que, principalmente antes da Segunda Guerra, os economistas “socialistas” não admitiam a identidade entre plano e programa, comumente utilizados como sen-

do a mesma coisa. O termo plano, para eles, só podia ser usado para o modo de produção socialista, no qual os meios de produção estão nas mãos do Estado. Entendiam que, no sistema capitalista, a economia era impossível de ser planejada, já que os meios de produção não pertencem ao Estado e, com isso, as tomadas de decisões passam a ser de responsabilidade dos proprietários individuais. O que podia ocorrer, em uma economia de mercado, era a aplicação da programação. Ou seja, a intervenção parcial do Estado, capaz de fazer correções nas anomalias do sistema capitalista.

Portanto, na economia capitalista, o termo adequado para nominar a intervenção do Estado de forma organizada, objetivando o crescimento e a estabilidade econômica, era Programa e não Plano, como é geralmente utilizado pelos economistas “capitalistas”.

2.2.2 DIVERSIFICAÇÃO DOS PLANOS

Ainda em relação aos Planos Econômicos não há um consenso quanto à sua tipologia geral em virtude da existência de vários critérios. Entretanto, alguns autores procuram classificá-los do seguinte modo:³

a) Quanto ao objetivo - O plano pode ter vários objetivos e, como principais, um ou mais de um, como: o desenvolvimento econômico, o crescimento acelerado da economia, a estabilização monetária, o equilíbrio das contas externas e outros mais.

Os planos mais abordados na literatura sobre o assunto são: os chamados planos de desenvolvimento ou planos de crescimento econômico - até os anos 70; e dessa época até os dias de hoje - os chamados planos de estabilização econômica ou planos de ajuste macroeconômico (notadamente em países endividados e de inflação crônica) sugeridos muitas vezes pe-

3 São critérios utilizados por autores como: Miglioli (1983, p. 29), Carvalho (1978, p. 46) e G. Lopes (1990, p. 24).

las instituições internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).⁴

b) Quanto ao espaço de abrangência - O plano pode ser nacional, regional ou local. Podemos ter um plano de desenvolvimento para cada espaço geográfico -nacional (para todo o País); um plano de desenvolvimento para a Região Sul e um plano de desenvolvimento para o estado de Santa Catarina. O plano pode abranger um, ou mais de um, ou todos os setores da economia, nos três níveis - nacional, regional, local⁵.

É importante ainda observar que o plano regional pode ser utilizado para designar um plano que abrange mais de um país. Por exemplo, um plano de desenvolvimento para os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul): Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina.

No caso do planejamento local, ele é usado, ainda, para denominar o planejamento urbano e outras formas de planejamento no âmbito do município.

c) Quanto à extensão - O plano pode ser global, setorial ou em nível de projeto específico, como já vimos. Quanto à elaboração, o global pode ser feito de forma agregada ou desagregada. A forma agregada é também chamada, por alguns autores, de método dos elos condutores ou planejamento ascendente. O plano global é formado pela agregação dos planos setoriais, e estes, pela agregação dos projetos específicos. Parte do específico para o global - de baixo para cima. Já a forma desagregada é conhecida, também, como planejamento descendente. Neste método, o plano global é desenvolvido a partir de uma visão geral da economia e daí são elaborados os planos setoriais e os projetos específicos. Há, portanto, uma desagregação do pla-

4 A diferença entre o plano de crescimento econômico e o plano de desenvolvimento é que o primeiro tem como objetivo principal o crescimento da renda per capita durante determinado tempo, utilizando a estrutura econômica existente, enquanto o plano de desenvolvimento se preocupa com o crescimento da renda per capita (produção), com a distribuição dos benefícios advindos do crescimento econômico e com as mudanças na estrutura econômica, objetivando a melhoria das condições de vida de um povo.

5 O modelo empírico-formal de desagregação do conjunto das atividades econômicas nos setores primário, secundário e terciário foi concebido por Colin Clark, na sua obra clássica *The conditions of economic progress* (Oliveira, 1981,p. 30).

no global; é um método que vai do global para o específico - de cima para baixo.

O termo setorial é usado para designar diferentes situações, o que provoca vários equívocos. Às vezes é utilizado, por alguns autores, para se referir a um plano do setor privado ou do setor público; e para indicar um grande agregado macroeconômico, como o consumo, o investimento, ou para se referir a um plano do setor industrial, a um plano do setor agrícola, a um plano do setor terciário, ou a um plano de um dos subsetores (têxtil, hidrelétrico, agroindustrial etc.).

O projeto “corresponde a um plano para empreendimentos específicos”. Essa forma de planejamento econômico é a mais empregada nas diferentes nações do mundo, e obedece a uma metodologia específica, diferente da empregada no plano global e no plano setorial. “A elaboração, avaliação e execução dos projetos econômicos passaram a ser objeto de estudo em separado no campo geral do planejamento.”⁶

d) Quanto ao prazo - O plano pode ser de curto, médio ou longo prazo. De curto prazo é considerado um período de um ano; de médio prazo, são os planos de quatro a cinco anos; de longo prazo são os planos acima de dez anos.

Os planos de curto prazo, em muitos casos, são considerados como planos operacionais que estão vinculados aos planos de médio e de longo prazos.

Enquanto os planos de médio prazo são mais detalhados quanto aos objetivos e metas a serem atingidos, trazem também o modo de operacionalizar - as medidas a serem tomadas. Esse plano pode estar em conexão com um plano de longo prazo, ou seja, obedece às orientações deste último.

Já o plano de longo prazo, chamado por alguns autores como plano de perspectiva, traz mais a grande estratégia econômica a ser adotada; as grandes linhas de orientação a serem seguidas pela economia de um país, por exemplo. Serve tam-

6 (Miglioli, 1983, p. 35). Rangel (1987) chama o conhecido estudo de projetos de técnicas de projetamento ou economia do projetamento e diz que o estado interventor (empresário ou não) também utiliza o estudo de projetos e o estudo de custos e benefícios (p. 11).

bém para nortear os planos de médio prazo, de modo que evite possíveis incoerências entre esses planos.

e) Quanto ao grau de intervenção - O plano pode ser de baixa ou de alta intervenção do Estado na economia. No primeiro caso, é conhecido na literatura econômica como plano indicativo; o estado planejador apenas aponta para as unidades de produção os rumos que a economia deve tomar. As diretrizes são dadas às unidades de produção de forma indireta e não obrigatória. Somente as medidas de política econômica utilizadas pelo governo é que poderão fazer com que estas unidades sigam as diretrizes contidas no plano.⁷

No segundo caso, os planos são chamados, por alguns autores, como plano normativo, plano imperativo, impositivo, obrigatório, compulsório etc. O governo estabelece diretrizes ou normas para as unidades de produção, que são obrigadas a segui-las, a fim de alcançarem os objetivos e as metas propostas.

O plano indicativo e o normativo foram os que prevaleceram, respectivamente, nas economias capitalistas (economias de mercado) avançadas, em desenvolvimento e subdesenvolvidas e nas economias socialistas (economias centrais), com certas modificações. Diz Miglioli (1983):

Deve-se frisar que não existem planos exclusivamente normativos nem planos unicamente indicativos. Neste sentido, todos os planos seriam mistos. Contudo, um plano caracteriza-se como normativo ou indicativo segundo as medidas de caráter normativo ou indicativo nele preponderantes. Nas economias socialistas (com exceção da Iugoslávia), os planos eram eminentemente normativos. Todavia, mesmo estes planos contêm elementos de caráter indicativo, aplicáveis aos setores não socializados da economia (...). (p. 42)

⁷ As unidades de produção são as empresas industriais, agrícolas e de serviços. São o local onde os organizadores da produção (empresários privados, dirigentes de estatal, de uma cooperativa, de uma multinacional etc.) combinam os diferentes fatores de produção, objetivando a produção de bens e serviços para a sociedade." As unidades de produção são as responsáveis diretas pela execução dos objetivos definidos pelo planejamento." (Buarque, 1988, p. 24).

f) **Quanto à técnica** - Os planos apresentam diversas formas. Podem ser baseados em modelos matemáticos, descendentes ou ascendentes; fundamentados em modelos econométricos etc. (G. Lopes, 1990, p. 25).

g) **Quanto aos aspectos jurídicos** - O plano pode ter ou não caráter de lei. Em alguns países, o plano é aprovado pelo Legislativo e se transforma em lei. Em outros países, o plano é submetido ao parlamento mas, mesmo aprovado, não se transforma em lei. O mais comum nos países capitalistas é os planos não terem caráter de lei e não serem submetidos aos Legislativos (nos diferentes níveis).

Observa Miglioli (1983) que não é o estatuto legal do plano que o torna melhor nem pior, mais eficiente ou menos eficiente. Mas reconhece que, ao ser submetido ao Legislativo, o plano pode tornar-se mais divulgado, mais democrático e, por isso mesmo, de maior aceitação (p. 46).

2.3 TIPOS DE PLANEJAMENTO

Dado o número de abordagens, de conceitos, de definições e de formas em que o planejamento se manifesta, é difícil fazer-se uma classificação do planejamento. Por isto, resolveu-se adotar a divisão feita por Matus (1989, 1993) em: Planejamento Normativo Tradicional (PNT) e Planejamento Estratégico Situacional (PES).

2.3.1 PLANEJAMENTO NORMATIVO TRADICIONAL (PNT)

RETROSPECTIVA HISTÓRICA

As raízes do Planejamento Normativo Tradicional estão na antiga União Soviética. A história econômica registra que lá se deu a primeira aplicação de modo sistemático de orientação da economia em nível nacional, nos anos 20, desse século.

Mas a concepção de planejamento econômico foi se modificando e, após a Segunda Guerra Mundial, a ideia de que o planejamento só era possível em países socialistas, e que havia uma incompatibilidade entre planejamento e mercado, foi sendo deixada de lado. O que passou a predominar foi que o planejamento é possível e útil, em qualquer sistema econômico, mesmo que os tipos de planejamento adotados nos sistemas capitalista e socialista fossem diferentes e apresentassem certas características próprias de cada modo de intervenção planejada, de cada sistema econômico e de cada economia.

Essa sistemática de planejamento seguida pela ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) expandiu-se para outros países, chamados socialistas ou não, com algumas diferenças. Foi aplicada até em países capitalistas desenvolvidos, como a França e o Japão. Nos subdesenvolvidos, a partir da década de 50, com maior intensidade nos anos 60, como foi o caso do Brasil.

O planejamento era visto, nos países subdesenvolvidos, como um instrumento adequado, capaz de orientar as suas economias no caminho do desenvolvimento. Nos anos 60, a preocupação das economias atrasadas era com o crescimento, e a das economias avançadas, com o ritmo desse crescimento. Acrescenta Miglioli (1983):

O otimismo era tal que as crises cíclicas (...) foram esquecidas ou mesmo consideradas como um problema definitivamente superado pelas economias capitalistas. (p.8)

O MODELO NORMATIVO DE PLANEJAMENTO

Para Matus (1989), o pressuposto básico no qual se fundamenta o Planejamento Tradicional é que o ator que planeja está fora da realidade planejada e, conseqüentemente, não coexiste, nessa realidade, com outros atores que também planejam (p. 51). Acrescenta o autor que este modelo aparentemente

é mais governável porque admite só um ator que planeja e governa o sistema. Ele pode ser caracterizado do seguinte modo (p. 37, 38):

- a. Um ator planeja e dirige os demais que são simples agentes econômicos;
- b. as ações produzidas pelos agentes econômicos são previsíveis e inumeráveis porque respondem a uma teoria do comportamento social (causa-efeito);
- c. o sistema gera incerteza, porém esta se refere, exclusivamente, a probabilidade de ocorrência e a efeitos das ações previsíveis;
- d. o setor que planeja e dirige não controla algumas variáveis; entretanto, as variáveis não controladas não têm condução inteligente, criativa, porque não respondem a outros atores sociais que também fazem planos.

Portanto, é um sistema fechado que se apoia nas relações sistêmicas de causa-efeito; que não considera os fatores além do econômico; que assume o poder absoluto já que o outro não é considerado. Neste modelo só existe um tempo para todos os atores; uma só explicação da realidade, pois não existem oponentes e desse modo não precisa de cálculo estratégico. Além disso, o aspecto político é visto como variável externa ao plano econômico-social e a racionalidade técnica deve se impor para encontrar resoluções ótimas para os problemas.

Assim sendo, as pessoas que só conhecem o Planejamento Econômico Normativo, que está se chamando de Normativo Tradicional (PNT), acham que a eficácia ou a ineficácia do planejamento em nosso País, por exemplo, depende apenas de técnicos capacitados, de boas políticas econômicas e de desenvolvimento, ou seja, depende de um bom plano de governo (conteúdo programático), o que, para eles, não se diferencia da capacidade de governo (técnicas de planejamento) e nem depende da governabilidade do sistema.

2.3.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)

ASPECTOS HISTÓRICOS

A partir de meados dos anos 70, com a crise do sistema capitalista expressa pela inflação, desemprego, desequilíbrio das contas externas, a questão do planejamento do desenvolvimento foi posta de lado.

O planejamento, como técnica utilizada para se chegar ao desenvolvimento, foi questionado pelos defensores da intervenção governamental planejada, atacado por aqueles que sempre a ele se opuseram e até mesmo por economistas e outros profissionais, que anteriormente pregavam a aplicação do planejamento como um instrumento a ser usado no combate aos males do subdesenvolvimento.

Nos anos 80, a aplicação do planejamento, como orientação da economia em nível nacional, foi quase totalmente abandonada, não só pelos países capitalistas avançados, mas também pelos países em desenvolvimento, como o Brasil. Hoje, há indícios de que estes países estão novamente preocupados em se estruturar para aperfeiçoar os diferentes modos de regulação da economia. Procuram várias formas de redinamizar os seus sistemas de planejamento objetivando dar respostas eficazes aos problemas apresentados pela realidade atual.

POSTULADOS DO PES

Matus (1989), partindo da premissa de que o fracasso da aplicação das experiências de planejamento, notadamente na América Latina, deve ser procurado no tipo de planejamento que foi adotado, ou seja, no Tradicional, procura oferecer uma nova proposta de planejamento, que é o Planejamento Estratégico Situacional. Segundo Pomeranz (1991, p. 12), o Planejamento Situacional é uma elaboração histórico-social e institucional, enquanto o planejamento de situações, que tem como artífice Matus (1987), é “uma versão mais operativa das ideias

de Forrester”, que também vem discutindo o planejamento, num sentido mais amplo, como processo racional de tomada de decisões e, no campo teórico, na busca de compreender a racionalidade da ação social e de sua expansão no processo de planejamento (p. 7-8).⁸

Para Matus (1989), os principais postulados do PES podem ser sintetizados do seguinte modo:

- O “sujeito” que planeja está inserido no “objeto planejado”. Por sua vez, o objeto planejado compreende outros sujeitos que também planejam. Como consequência, um ator que planeja não tem assegurada, de antemão, sua capacidade de controlar a realidade planejada, porque isso depende da vontade do outro. Existem diferentes graus de governabilidade do sistema para os distintos atores sociais.
- Como são vários atores que coexistem na realidade com capacidades de planejamento diferenciadas, haverá várias explicações da realidade e não um diagnóstico único e a verdade objetiva. Só é possível uma explicação situacional onde cada sujeito explica a realidade a partir da situação histórica. O tempo é relativo à situação de cada ator e existem múltiplas racionalidades e critérios de eficácia.
- Para compreender a realidade e adquirir capacidade de previsão de sua evolução, já não é suficiente nem possível reduzir toda a ação humana a “comportamentos”; necessita-se do “cálculo interativo” ou do “julgamento estratégico”, que é próprio da interação dos atores sociais. A predição deve ser substituída pela previsão .
- Se o ator que planeja compartilha a realidade com outros atores que também planejam, então o planejamento deve abranger o problema de vencer ou contornar a resistência dos outros ao seu plano. Ele não pode ser confundido com a definição normativa do deve ser, mas deve englobar o pode ser e a vontade de fazer. Por isso, o planejamento deve siste-

8 Citado por Pomeranz (1991); Forrester, J. *Practical rationality: in planning*. In: Breheny, M. e Hooper, A. (eds.) *Rationality in planning, critical essays on the role of rationality in urban and regional planning*. London: Pion Ltd, 1985.

matizar o cálculo político e centrar a sua atenção na conjuntura. O contexto do plano é uma passagem contínua entre conflitos, negociação e consenso. As forças sociais e os atores sociais são o centro do plano em vez de agentes econômicos .

- O Planejamento Normativo é só um momento do estratégico e do operacional e, como consequência, tudo está impregnado de forte incerteza; então se é obrigado a tratar com problemas quase-estruturados (É o caso dos problemas sociais. Só algumas variáveis são precisas e enumeráveis e a solução é sempre discutível). Os problemas políticos já não podem ser considerados como um marco ou dado restritivo do econômico; é necessário que a sistemática do plano seja conhecida por meio de variáveis políticas endógenas.
- O plano não é monopólio do Estado. Existem vários planos em competição ou em conflito e o final está aberto aos seus possíveis resultados.. O problema de cumprir um plano não se limita a manipular variáveis econômicas mas exige derrotar o plano de outros ou conquistar os oponentes para o próprio plano. As soluções ótimas devem dar lugar às soluções satisfatórias que reconhecem a continuidade dos problemas sociais no tempo.

Segundo Matus (1989, p. 56 e135), a característica essencial do PES “é o uso do conceito de situação e, como enfoque prático, propõe planejar situações”. Adverte que podemos rejeitar o planejamento normativo por ser limitado e rígido, mas não se pode ignorar a dimensão normativa que é inerente a todo planejamento. “Sem normas não existe o problema do planejamento e do planejador.”

PLANEJAMENTO E O ATO DE GOVERNAR

Na concepção do PES, planifica quem governa e governar não quer dizer simplesmente ter um plano, ou um projeto de governo, ou ser eleito por uma votação esmagadora, ou ter maioria no Congresso, ou ter uma equipe composta de renomados técnicos (Barelli e Troyano, 1991, p. 19-20).

A capacidade de governar pode ser mostrada através do sistema que Matus (1989) chama de triângulo de governo ou triângulo de liderança, composto das seguintes variáveis: Plano de Governo (P), Governabilidade do Sistema (G), Capacidade de Governo (C). Elas são interdependentes, dinâmicas e relativas, se articulam constantemente e sintetizam a situação de um governante perante a realidade. No mundo real, não se governa com total governabilidade do sistema e com total capacidade de governo, o que deve prevalecer é um equilíbrio dinâmico entre (P), (G) e (C). Segundo Matus (1989, p. 32):

Governo refere-se à ação prática e, e esta pretende ser eficaz, o processo de governo e o processo de planejamento devem coincidir no presente como um cálculo que precede e preside a ação.

O plano, ao ser desenhado, baseia-se em certas apostas fracas ou consistentes, conforme a cadeia de argumentos, de pressupostos. Ele é incapaz de abranger todas as possibilidades que o futuro oferece, abrange somente algumas; é composto de cadeias de apostas e, se falhar um dos seus elos, os resultados poderão ser negativos; é rodeado de incertezas, de imprecisões, de surpresas e por isso não pode ser tratado como de futuro determinado (final fechado) numa relação de causa e efeito, mas, sim, no entendimento da situação, da realidade em análise (EU e os OUTROS), na ótica do planejamento, a partir de diversos pontos de vista. Ele só se completa na ação e é no presente que se dá o encontro entre o governo e o planejamento, porque não existe ação a distância.

Para a sua viabilidade, é necessário o cálculo estratégico, fazer a ligação entre o normativo - o deve ser com o pode ser e, desse modo, verifica-se quem tem poder entre os diferentes atores sociais, quais os seus interesses e quem são os aliados ou opositores da proposta. Para atingir bons resultados o ator deve adotar determinadas estratégias diante dos outros atores, como a de autoridade, cooptação, negociação, confronto, dissuasão, entre outras (Matus, 1991, p. 28-42).

Onde se deve buscar a eficácia do plano? Além de outras exigências, é básico que o dirigente aprenda a jogar bem no jogo social, o que é facilitado se tiver capacidade de governo aliada à “arte” de jogar bem na prática. Porque a sua capacidade é avaliada de acordo com os resultados de sua administração, relativamente aos problemas apresentados quando da execução do seu plano de governo e do grau de governabilidade do sistema em que ele age. Como diz Matus (1989):

O Plano de Governo só pode ser eficaz se se apoiarem um planejamento operacional político e econômico e a Direção Superior do Governo exercer, ativamente, a liderança de acompanhamento e avaliação de situações. Por esta via, governo e planejamento se confundem na conjuntura cotidiana das decisões. (...) A baixa capacidade de governo de uma estrutura política convencional é, às vezes, suficiente para produzir resultados satisfatórios, se a governabilidade do sistema é alta e o projeto de governo é pouco exigente (...) a limitada capacidade de governo é mais restritiva quando o líder procura realizar projetos de transformação social muito exigentes. (p. 167 e 186)

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS TENTATIVAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL (1930-1955)

“Não há Projeto, Plano, ideal que possa ser efetivo, dar certo sem a tomada clara de consciência de quem são os brasileiros, 'que Brasil é o verdadeiro Brasil?' E mais ainda: que Brasil que se quer? Sem saber quem somos acabamos propondo o impossível: Eu quero ser Você”

João Sayad

As preocupações com o aperfeiçoamento das tomadas de decisões governamentais, a definição de objetivos e proposições para orientar as ações do governo vêm desde os tempos da colonização do Brasil. O que muda é o modo de fazer, o método, o nível de sofisticação. Embora de maneira pouco rígida, a prática do planejamento, em sentido amplo, já vinha sendo feita há muito tempo. Mas de forma primária, e, por isso, não suporta qualquer exame cujo parâmetro sejam os elementos que passaram a caracterizar, neste século, a elaboração de diferentes formas de orientação da economia, como um plano de desenvolvimento, um projeto de viabilidade ou uma política econômica.

Essa preocupação com a procura da racionalidade nas tomadas de decisões pode ser encontrada ao longo dos anos, como por exemplo a partir da Independência:⁹

- A Carta Imperial de 24 de maio de 1824 dispunha sobre a imigração e colonização no País;
- O segundo orçamento nacional, elaborado em 1828, para o ano seguinte, trazia a estimativa de receita e fixava a despesa do Tesouro Público na Corte e Província do Rio de Janeiro;

⁹ Costa, Jorge Gustavo da. Planejamento governamental, a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 13 ss. In: Carvalho, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978, p. 15.

- O Plano Moraes, de 1869, preocupava-se com a navegação no interior do Brasil;
- O Plano Queiroz, de 1874, era um esboço de um plano de viação para o Império do Brasil;
- O Plano Rebouças, de 1874, tratava da construção de ferrovias que ligassem os portos ao interior do País;
- O Plano Bicalho, de 1881, tratava da construção de uma rede geral de comunicações - articulação entre a ferrovia e a navegação fluvial.

Na República, muitas outras intenções de racionalização via intervenção do Estado são manifestadas. Uma das primeiras e mais conhecidas foi a política econômica (combater a inflação, equilibrar as contas do governo - internas e externas) praticada pelo Ministro da Fazenda do governo de Campos Sales (15.11.1898 - 15.11.1902), Joaquim Murinho. Pela primeira vez é adotado no Brasil “um conjunto de medidas econômico-financeiras coordenadas e visando a um objetivo definido, que era reduzir a pressão sobre o balanço de pagamentos e restabelecer o crédito exterior do governo”. (Furtado, 1980, p. 172).

Nas primeiras décadas do século XX, vários foram os modos de orientação da economia praticados, mesmo de forma pouco sistematizada e sem nenhuma sofisticação. É após a primeira metade do século que se encontram ações de governo de forma planejada e com maior sofisticação.

3.1 PRIMEIRO GOVERNO VARGAS (1930 - 1945)

3.1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Este período é marcado por intensas mudanças nas áreas política, econômica, institucional e social em níveis externo e interno:

EM NÍVEL EXTERNO

No âmbito das relações internacionais, o fim da Segunda Guerra e a vitória dos aliados proporcionaram mudanças nos mais diferentes aspectos das relações entre os países. Novos acordos foram celebrados; novo sistema monetário (câmbio - ouro) baseado no dólar americano foi estabelecido; entidades internacionais foram criadas como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); as ideias de liberalismo comercial prevalecem e os Estados Unidos são reconhecidamente a grande potência hegemônica.

O êxito dos Planos Quinquenais Soviéticos era propagado em todo o mundo; nos anos 40, até nos EUA se discutia a conveniência do planejamento global, “o qual já era adotado, por força da mobilização de guerra, em várias economias ocidentais”.

EM NÍVEL INTERNO

Pode-se destacar no período a Revolução de 30 (deposição de Washington Luís, em outubro de 1930); a Revolução Paulista, em 1932; o Golpe de Estado e instalação do Estado Novo, em novembro de 1937; as elaborações das Constituições - a democrática, de 1934, e a autoritária, de 1937; a superação do modelo primário - exportador e o início do processo de industrialização baseado no modelo de substituição de importações e a marcante presença do Estado na economia - o principal elemento no processo de desenvolvimento. É também significativa a decisão dos Estados Unidos de financiar a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); a expansão do mercado interno e a modificação em sua estrutura, especialmente em relação às suas importações. A renda nacional cresce rapidamente e muda a sua distribuição setorial - as participações do Estado e da indústria aumentam. Acontecem constantes crises cambiais e conflitos com credores internacionais.

Prevaleceram na época os debates sobre o rumo que a economia deveria tomar: se deveria ser criada a indústria siderúrgica, qual o papel a ser desempenhado pelo Estado e qual

a posição a ser adotada pelo governo em relação ao comércio internacional.

3.1.2 ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS

A partir da Revolução de 30, as relações entre o Estado e a sociedade são alteradas. As oligarquias são parcialmente derrotadas (não destruídas) pelas classes sociais urbanas e são criadas condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas, econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais burgueses (Ianni, 1991, p. 26).

A sociedade brasileira toma novo impulso, ocorre nova articulação entre os setores produtivos: o privado - nacional e internacional- e o estatal. A classe média se expande e claramente vai se delineando o embate entre as novas classes sociais: a burguesia industrial e o operariado urbano.

No campo do novo pacto político (populista), a luta passa a ter, de um lado, os cafeicultores e os representantes do comércio internacional (exportadores e importadores) com o apoio da classe média urbana - tendo como base o funcionalismo público. Do outro, o governo, os adesistas, a burguesia industrial, o operariado e a classe média, composta em parte de profissionais autônomos.

Com o Golpe de 1937, novas forças políticas assumem o poder e novos interesses estão em jogo.

Essas lideranças, representantes da classe industrial com apoio dos militares, defendem a intervenção do Estado nos setores de infraestrutura, na indústria de base e na proteção da indústria nacional. A ideologia que prevalece no período é a do nacionalismo econômico e do corporativismo.

Conscientes ou não, as elites empresariais, técnicas e políticas estavam vivenciando, no período, uma “solução estrutural (em curso) para a crise do modelo primário - exportador”. (Bielschowsky, 1988, p. 296).

Enquanto isso, no campo político, o governo de Getúlio enfrentava sérios problemas de natureza política, nos níveis interno e externo.

Na área externa, os Estados Unidos mudam a política em relação aos países da América Latina que tinham regimes ditatoriais, como era o caso do Brasil. Não concordam com a política adotada pelo governo brasileiro, recusam-se a reajustar o preço do café e mostram-se crescentemente hostis ao desenvolvimento de indústrias substitutivas de importação¹⁰, chegando mesmo a apoiar o que Abreu (1990) chama de solução “liberal”, apresentada pelos conservadores para o Brasil, ou seja, a deposição de Getúlio pelos militares em outubro de 1945.

3.1.3 ASPECTOS ECONÔMICOS E TRABALHISTAS

No primeiro governo Vargas, a política econômica toma nova direção, com forte apoio à indústria nacional e preocupação com o social e o urbano. Esta foi determinada, em linhas gerais, pelas restrições internas que o País enfrentava.

O tipo de política que prevaleceu, segundo a análise clássica de Celso Furtado, é que a demanda agregada teria sido sustentada por políticas expansionistas de gastos, notadamente pela compra de café excedente feita pelo governo, e queimado posteriormente. Além disso, a desvalorização do mil-réis e o controle das importações exerceram papéis básicos como instrumentos de apoio ao processo de desenvolvimento da indústria nacional substitutiva de importações (Furtado, 1980, cap. XXX a XXXIII).

No período de 1930-1945, o Produto Interno cresceu em torno de 4%, sendo que, de 1940-1945, o seu crescimento foi de 4,7% e a evolução do Produto Industrial foi em média de 6,2% ao ano.

O saldo da balança comercial aumentou de US\$ 93 milhões, em 1930, para US\$ 332,6 milhões em 1945, e a dívida ex-

10 Em julho de 1944 Vargas assina um decreto-lei antitruste, elaborado pelo Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, que provoca descontentamento e preocupação aos norte-americanos, os quais viam neste uma ameaça aos seus interesses comerciais aqui existentes (Bandeira, 1973).

terna, no mesmo período, foi reduzida de US\$ 1. 293,5 milhões para US\$ 698,1 milhões.

No que se refere à distribuição da população ocupada, mesmo com o alto crescimento das atividades industriais, as mudanças não foram significativas.

Quanto à estrutura industrial, entre 1920 e 1940, as indústrias têxtil e de produtos alimentícios continuaram na liderança, enquanto as dos ramos metalúrgico, mecânico, químico e farmacêutico aumentavam as suas participações em relação ao total da indústria.

É importante destacar que, com a criação da Usina de Volta Redonda, foi dado mais um passo para a abertura do “caminho para novas e importantes etapas no desenvolvimento industrial do Brasil”. As importações de bens de capital e de outros produtos manufaturados foram reduzidas e o quantum das exportações foi diminuído, mas em termos de valor, aumentado, o que contribuiu para a formação de um significativo volume de reservas (Baer, 1988, p. 24).

No campo do debate econômico, as principais controvérsias eram entre a necessidade de planejar a economia e a implantação das ideias liberais; a defesa do protecionismo à indústria nascente e o livre cambismo; entre os benefícios proporcionados pela indústria em um país como o Brasil, essencialmente agrícola, e a maior especialização. Estava em discussão principalmente a intervenção do Estado no processo de desenvolvimento e a prevalência do mercado.

Quanto ao mercado de trabalho, o governo adotou uma legislação para formalizar e sistematizar as relações políticas entre as classes sociais urbanas. A legislação estabelecida criou meios de o Estado controlar a organização política do movimento operário. Em 1943 toda a legislação foi reestruturada, ampliada e sistematizada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), considerada como de inspiração fascista.

Tudo o que se referisse à organização e ao funcionamento dos sindicatos passou a depender diretamente do Ministério do

Trabalho, Indústria e Comércio¹¹. Até mesmo os recursos financeiros, garantidos pelo imposto sindical (dispositivo da CLT), para custear o funcionamento da estrutura sindical-patronal, dos profissionais liberais e do operariado. Assim, “ficavam definidos os limites e as condições para o funcionamento do mercado de trabalho e o Sindicalismo brasileiro passava a fazer parte intrínseca do sistema político-administrativo estatal”. (Ianni, 1991, p. 26, 49 e 50).

Com o atrelamento da estrutura sindical ao Estado, o governo procurava criar um clima de “cooperação”, de “paz social”, de “ordem e trabalho” e de “harmonia” entre patrões e empregados, favorável à expansão da iniciativa privada.

Como diz Vargas:

O Estado não compreende, nem permite, antagonismos de classes nem explosões violentas de luta; para esse fim, criou órgãos reguladores, que não só coordenam as relações, como dirimem divergências e conflitos e entre as diferentes classes sociais¹².

Mas, alerta Ianni (1991), a legislação trabalhista e a política operária governamental também atendiam a certos interesses dos trabalhadores, às várias reivindicações econômicas e políticas. A política operária destinava-se ainda a preservar a massa operária, naquele momento de expansão real das forças produtivas, de uma excessiva pauperização. “Ao mesmo tempo que o governo formalizava as condições políticas de oferta e demanda no mercado de forças de trabalho, também estabelecia os limites inferiores de exploração do operariado.” Porém, para algumas categorias de trabalhadores, as condições reais

11 Foram criados: em 26.11.1930 o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; em 4.2.1931 o Departamento Nacional do Trabalho; o Decreto nº 19.770, de 19.3.1931, regula a sindicalização das classes patronais e operárias; o Decreto nº 24.694, de 12.7.1934, dispõe sobre os sindicatos profissionais; os arts. 120 e 121 da Constituição de 16.7.1934 e os arts. 138 e 139 da Constituição de 10.11.1937 completavam a legislação trabalhista (Ianni, 1991, p. 50).

12 Trecho do discurso do presidente Getúlio Vargas proferido em 30.11.1938, citado em (Ianni, 1991, p. 47).

de vida pioraram. Como foi o caso dos funcionários públicos e boa parte dos trabalhadores da iniciativa privada, que tiveram os seus salários achatados nesses anos (p. 51-52)¹³.

3.1.4 CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO

Com base nas novas relações de poder, o governo toma medidas nas mais diferentes áreas - institucional, econômica, administrativa, política e social, sem um plano preestabelecido, mas agindo de maneira que contribua para criar um clima favorável para a acumulação e reprodução do capital.

Criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, ministérios; incentivou debates sobre questões nacionais; implementou planos e aplicou diferentes políticas com o objetivo citado¹⁴. No entanto, é bom frisar que essas e outras ações governamentais não foram resultado de um estudo prévio, de caráter global e sistemático (Ianni, 1991, p. 36).

ÓRGÃOS CRIADOS

Os órgãos criados, dentre eles os de natureza reguladora e controladora das atividades econômicas, reuniam, segundo Bielschowsky (1988):

Num formato eminentemente corporativo, autoridades do governo, empresários, militares e técnicos civis. O denominador comum que cobria as especificidades desses órgãos era, evidentemente, a questão da defesa da econo-

13 Os principais direitos trabalhistas, reformulados ou estabelecidos desde 1930, foram: salário mínimo; jornada máxima de oito horas de trabalho; igualdade salarial, sem distinção de idade, sexo, nacionalidade, ou estado civil; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas; proibição de trabalho noturno a menores de 16 anos; proibição de trabalho a menores de 14 anos; assistência médica ao trabalhador e à gestante; carteira profissional (Iamli, 1991, p. 49).

14 Entre outros: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1932; Departamento Nacional do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933; Instituto Nacional de Estatística, em 1934; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1938. Criou também a Fábrica Nacional de Motores, em 1940; a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); a Companhia Nacional de Alcalis, em 1944; a Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), precursora do Banco Central, em 1945 (Ianni, 1991, p. 35).

mia nacional e de sua estrutura de forma a minimizar a vulnerabilidade às crises internacionais. (p.296)

Das instituições criadas por Vargas, algumas podem ser caracterizadas como de planejamento, considerando-o como um tipo de orientação sistemática da economia, pelo governo, com o intuito de atingir determinados objetivos prefixados. Este é o caso das seguintes entidades:

Conselho Federal de Comércio Externo (CFCE)

Criado por Getúlio Vargas em 1934, o CFCE tinha como finalidade centralizar, controlar e organizar o comércio exterior, na época o setor mais importante da economia brasileira; “a política econômica quase se confundia com a política de comércio exterior” (Von Doelling, 1978, p. 12).

Entretanto, a partir de 1936, o conselho teve as suas atribuições ampliadas para incluir as atividades de estudos e de elaboração de medidas de fomento para todos os setores da economia brasileira. Na realidade, foi aos poucos assumindo a função de organizador da economia brasileira.

O CFCE realizou diversos estudos, promoveu debates, elaborou planos e influenciou, através das suas recomendações, em várias decisões tomadas pelo governo. Como na questão da siderurgia, criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, na questão do petróleo, criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1940, e na criação da Companhia Nacional de Álcalis (CNA), em 1944¹⁵.

O conselho, não fugindo à tendência da época, tinha como componentes pessoas sem *status* de Ministro de Estado, mas de grande influência na definição de políticas econômicas.

15 Com a emergência da Segunda Guerra, o CFCE elaborou o “Plano de Ação Para a Defesa da Economia”, que continha basicamente questões relacionadas com o Comércio Exterior. Para a sua execução, foram criadas a Comissão de Controle e Abastecimento (ligada ao Ministério da Agricultura) e a Comissão de Defesa Nacional (ligada ao CFCE) (Monteiro e Cunha, 1974, p. 6).

Faziam parte do órgão o Presidente da República, que participava como presidente da instituição; representantes dos Ministérios da Fazenda, do Trabalho, da Agricultura; o Presidente do Banco do Brasil; representantes das classes produtoras; consultores técnicos e outros membros de “reconhecida competência”. Para Ianni (1991) “essas eram as primeiras manifestações da tecnoestrutura estatal, que iria desenvolver-se bastante nas décadas seguintes”. (p. 37)¹⁶.

Com o CFCE, experimenta-se uma fórmula que frequentemente caracterizaria o período de 1934-1945: a “ideia de um órgão central de coordenação econômica”. (Monteiro e Cunha, 1974, p. 5). O que o credencia para ser considerado por alguns autores, como Ianni (1991, p. 40), como “o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental”.

Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF)

O CTEF foi criado no ano de 1937, no Ministério da Fazenda, com o objetivo principal de realizar estudos e propor medidas no campo das finanças públicas, abrangendo, especificamente, as áreas monetárias, financeiras, cambiais e relacionadas com a dívida pública.

Aos poucos, especializou-se em disciplinar os empréstimos externos e dar orientações relativas a orçamentação e a sistema de tributação nos níveis estadual e municipal.

Conselho de Economia Nacional (CEN)

Criado pela Constituição de 1937 (art. 61), com a função de colher dados, realizar estudos, emitir pareceres sobre projetos de iniciativa do governo e apresentar recomendações para

16 A Tecnoestrutura Estatal é conceituada por Ianni (1991, p. 37) como um estágio novo do desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento. Seu elemento político essencial é a hipertrofia do Executivo. Observa Ianni que não se trata de uma simples aplicação do conceito de John K. Galbraith. Para este autor, a Tecnoestrutura é principalmente o grupo de técnicos que passou a ser “a inteligência orientadora, o cérebro da empresa”, em substituição ao empresário que, no passado, era “a força diretora da empresa”.

as políticas agrícola, financeira, de transporte, industrial, administrativa, educacional e trabalhista. Tinha também como função organizar, por iniciativa própria ou proposta do governo, inquérito sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito, com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional. O conselho deveria ser formado por representantes das classes trabalhadora e patronal, dos diversos ramos da produção (Ianni, 1991, p. 58).

É bom destacar que este órgão nunca funcionou, porém, a sua supressão, segundo Draibe (1985):

(...) parece ter sido preocupação imediata das forças vitoriosas de outubro de 1945, revelando ao mesmo tempo a minimização dos objetivos industrializantes e uma concepção do “ordenamento democrático” incompatível com a presença de órgãos centrais de coordenação econômica. (p. 142)

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)

Em 1938, foi criado o DASP, que concentrou grande poder no Estado Novo (1937-1945). Segundo Roberto Campos (1974), principalmente durante a Segunda Guerra Mundial, essa instituição era o centro de esforços de planejamento. Tinha como atribuições desde assessorar o Presidente da República em matéria legislativa, até elaborar o orçamento federal¹⁷ e os planos do governo, como o Plano Especial de Obras Públicas, em 1939, e o Plano de Obras e Equipamentos, em 1945.

Com a deposição de Vargas, em 29.10.45, o órgão foi esvaziado¹⁸ e a ideia da sua equipe técnica de vê-lo transformado em um órgão central de planejamento foi sepultada.

17 Somente a partir de 1950 é que o DASP passou a elaborar o orçamento da União.

18 Este processo de esvaziamento vai aumentando progressivamente. A redução de sua importância na área econômica foi se acentuando, a partir das dificuldades de implantação do Plano SALTE e, com maior velocidade, com a criação do Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE)/BNDE (Plano Lafer).

Coordenação de Mobilização Econômica (CME)

Em setembro de 1942, procurando contrapor de forma organizada os problemas decorrentes da Segunda Guerra Mundial, o governo resolve criar a Coordenação da Mobilização Econômica, sucessora da Comissão de Defesa da Economia Nacional (CDEN), 1939-1940¹⁹.

A CME tinha muitas atribuições, tais como: orientação das atividades econômicas visando à produção dos “materiais e produtos mais necessários e urgentes”; controle da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), órgão do Banco do Brasil, das exportações e das importações; planejamento e controle do racionamento de combustíveis.

Era formada de 12 coordenações setoriais - combustíveis e energia, transportes terrestres, transportes marítimos, produção mineral, produção agrícola, comércio exterior, produção industrial, preços, abastecimentos, comércio interno, construção civil e órgãos especiais.

Segundo Rómulo de Almeida, a coordenação de maior destaque foi a da produção industrial, que realizou um trabalho de controle da indústria básica; fez um amplo planejamento industrial - levantamento de recursos; estudos de obstáculos à maior produtividade e de projeção da expansão industrial, com a máxima participação do capital e da administração privada. Acrescenta Almeida que “nenhum outro órgão contou no Brasil com tão idôneos recursos técnicos para um largo planejamento seccional dessa natureza²⁰”.

Quanto à importância desta comissão, Ianni (1991) a considera como um verdadeiro “superministério”, que o governo utilizou para coordenar assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia de um país em estado de guerra (p. 59).

19 Essa CDEN foi criada em 1939, objetivando controlar e promover o comércio externo (Bielschowsky, 1988, p. 298).

20 Almeida, R. de. A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. Estudos Econômicos, Rio de Janeiro, CNI, 2 de jun. 1950. p. 76-77 (Bielschowsky, 1988, p. 298).

Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC)

Em 1944, o presidente Getúlio resolve aparentemente formalizar o planejamento econômico no Brasil, criando o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e, logo depois, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

Participavam respectivamente destas entidades Roberto Simonsen, defensor do planejamento e do protecionismo à indústria nascente, e Eugênio Gudim, defensor do liberalismo econômico.

O CNPIC (1944-1946) era um órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, presidido pelo Ministro da pasta, Marcondes Filho, receptivo à ideia do planejamento e a um projeto de industrialização.

As suas atribuições, em certo sentido, coincidem com as do CFCE (1934-1949), o qual tinha como objetivo estudar a política industrial e comercial para uma nova fase da economia brasileira. No que se refere à grande importância dada a esse conselho, ela é devida principalmente ao fato de o CNPIC ter se transformado em um centro para discutir, gerar e divulgar a ideia da criação de um órgão de Coordenação Central da Economia Brasileira, e não simplesmente um órgão decisor de política econômica (Monteiro e Cunha, 1974). Foi, portanto, um fórum em que se deram significativos debates sobre a perspectiva do desenvolvimento do País, o planejamento econômico e a democracia.

Comissão de Planejamento Econômico (CPE)

A Comissão de Planejamento Econômico foi criada por Getúlio em setembro de 1944 e extinta com a sua queda em 1945. Tinha um vasto número de atribuições. Segundo seu regimento, o “planejamento” teria de se preocupar com problemas referentes à agricultura, à indústria, ao comércio interno e ao externo, ao transporte, ao crédito e à tributação, procurando estimular e apoiar a iniciativa privada.

Na sua rápida existência, a CPE realizou alguns estudos que auxiliaram quando da elaboração de um plano ferroviário para o País.

Quanto à composição, a CPE era formada pelo Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional (seu presidente) e por pessoas de “reconhecida competência”, tendo começado com 17 membros, mas não tinha definição do número máximo ou mínimo de participantes (Monteiro e Cunha, 1974, p.11). Além disso, não dispunha de uma equipe permanente nem de coordenação com outros órgãos de planejamento - “frutos provavelmente de desinteresse ou mesmo discordância de seus membros com o seu objetivo, o planejamento”. A CPE merece registro, apenas, por sua participação “ideologicamente conservadora” no debate histórico sobre a implementação ou não de um processo de planejamento em nosso País (Bielschowsky, 1988, p. 300).

Observa Von Doelling (1978, p. 13 e 14) que o curioso é a criação da comissão se dar justamente no auge das discussões, no CNPIC, da proposta de “planificação nacional”. Indaga Von Doelling: Qual teria sido, afinal, a intenção de Vargas? Teria agido com soberba dose de maquiavelismo ou com a real intenção de chegar a um perfeito esquema de planificação da economia brasileira?

A resposta a essas questões, não se sabe. O que se sabe é que ambos os órgãos foram extintos; e, com eles, se foi a primeira tentativa (aparente) de se instituir formalmente um **sistema central de planejamento no Brasil** (Von Doelling, 1978, p. 13)²¹.

21 Para Eugênio Gudin, em hipótese, a atitude do presidente Vargas ao extinguir o CNPIC e a CPF teria um possível objetivo de limitar a repercussão das propostas do CNPIC e de Roberto Símonsens (Monteiro e Cunha, 1974, p. 11).

Carteira de Crédito Agrícola Industrial (CREAI) e a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM)

A CREAI e a CEXIM, órgãos do Banco do Brasil, foram criadas respectivamente em 1931 e 1941, e desempenharam importante papel para consolidar o processo de industrialização em nosso País. A primeira tinha como objetivo maior financiar a indústria brasileira, e a segunda foi criada para apoiar financeiramente os importadores e os exportadores, tendo posteriormente expandido as suas atribuições, como a de aprovar e conceder “certificado de necessidade” aos pedidos de importação de certos produtos e equipamentos exportados pelos EUA, considerados como prioritários para a defesa militar ou econômica dos países aliados. No período de 1947-1952, a CEXIM foi a responsável pela operacionalização do sistema de licenciamento das importações, adotado pelos governos Dutra (1946-1951) e Vargas (1951-1954).

Ainda com respeito à CREAI, ela recebeu grande apoio da classe dos industriais para a sua institucionalização e é considerada como “o primeiro órgão de crédito oficial para a indústria no Brasil.” (Bielschowsky, 1988, p. 300).

Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC)

Embrião do Banco Central (BACEN), a SUMOC foi criada pelo Decreto nº 7.293, de fevereiro de 1945, por proposta de Octávio Gouvêa de Bulhões. Era um órgão de preparação, de aconselhamento, e não propriamente uma instituição executora, cuja criação se justificava pela expansão monetária acentuada, e era preciso restringi-la ou, ao menos, não torná-la muito cumulativa (Bulhões, 1990, p. 55 e 94).

Quanto ao conselho da SUMOC, diz Lopes (1991-a) que era o órgão mais importante do Ministério da Fazenda. Era lá que se aprovavam os empréstimos estrangeiros, ditava-se a legislação bancária e concediam-se cartas-patentes aos bancos (p. 226). O conselho também controlava a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil e a CACEX (antiga CEXIM), responsável pe-

las funções de importação e exportação, todos subordinados diretamente ao Ministro da Fazenda²². Era constituído pelos seguintes membros (a primeira formação): o Presidente (Ministro da Fazenda), o Vice Presidente (presidente do BB), o Diretor-Executivo, o Diretor da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil e o Diretor da Carteira de Câmbio²³.

Segundo Bielschowsky (1988), também foram de grande importância para o planejamento de setores básicos de apoio à industrialização o Conselho de Águas e Energia (1939), a Comissão Nacional de Gasogênio (1939), o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia (1940), o Conselho Nacional de Petróleo (1940) e a Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944).

Entidades Empresariais

Não se pode desconhecer que as duas maiores entidades empresariais, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), eram centros de debates sobre o processo do desenvolvimento nacional. Especificamente os seus departamentos de economia eram os centros pensantes e de produção de estudos, de edição de publicações, que alimentavam o debate sobre questões da economia nacional e gozavam de certa respeitabilidade, até mesmo no infante meio acadêmico. Em seus congressos e conferências, as classes produtoras defendiam a industrialização, pediam a implementação do planejamento, a infraestrutura de energia e transporte e linhas de financiamento. O que não quer dizer que não havia, também, vozes discordantes, principalmente quanto à participação do capital estrangeiro e/ ou à do Estado²⁴. Porém, é necessário destacar que, nos anos 30 (período que pode ser caracterizado como de origem do projeto desenvolvimentista), a

22 Lucas Lopes está se referindo ao período JK, quando ele foi presidente do BNDE e Ministro da Fazenda.

23 O presidente do BNDE, a partir de 1952 (data da criação do banco), passa a fazer parte do conselho da SUMOC.

24 Os principais eventos da classe empresarial no período de 1930-1945 foram: Congresso Brasileiro de Economia, em 1943 e 1944; Congresso Brasileiro da Indústria, em 1944, e Conferência Nacional das Classes Produtoras, em 1945.

classe dos industriais, ao expressar “uma confiança crescente nas possibilidades históricas da industrialização”, ainda não tinha clareza quanto ao modo de “viabilizar essa via de desenvolvimento”. (Bielschowsky, 1988, p. 301).

MISSÕES INTERNACIONAIS

Antes dos anos 30, estudos foram realizados e políticas econômicas, com certa intencionalidade, foram implementadas; no entanto, é somente a partir da década de 30 que se encontram estudos mais sistematizados sobre a economia brasileira cuja finalidade é a recomendação de medidas a serem aplicadas para combater os problemas que a afetam, como é o caso, por exemplo, do desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Quanto às missões internacionais, várias estiveram no Brasil, principalmente inglesas e americanas, a “convite” do governo brasileiro, para realizar estudos sobre a economia brasileira. É bom frisar que quase sempre estavam vinculadas aos interesses dos credores internacionais, públicos e privados, desejosos de conhecer a capacidade de pagamento e o potencial de desenvolvimento do País, que estava devendo e pleiteando novos empréstimos.

Independentemente dos seus interesses, essas equipes foram importantes para o desenvolvimento de métodos e técnicas que proporcionassem uma maior racionalidade na ação governamental, ou seja, a necessidade de se praticar o planejamento.

Missões Inglesas

Já nos anos 20 e 30, estiveram no Brasil missões inglesas chefiadas por Edwin Montagu, em 1923, e por Otto E. Níemeyer, em 1931, que realizaram um diagnóstico sobre a situação financeira do Brasil e fizeram diversas recomendações de política econômica, financeira e orçamentária. “Em boa parte, tratava-se de salvaguardar os interesses ingleses no comércio com o Brasil.” (Ianni, 1991, p. 55).

O relatório elaborado pela Missão Niemeyer, publicado em 1931, detectava, como ponto fraco, o fato de a economia nacional apoiar-se na exportação de um só produto, no caso, o café. Isto fazia com que a crise atingisse o Brasil com maior intensidade do que outros países. Para solucionar o problema, Niemeyer sugere que o governo brasileiro deveria eleger, como objetivo básico, a diversificação da estrutura econômica brasileira, entendida como diversificação da produção agrícola, não tendo feito referências à industrialização. A seguir, Niemeyer critica as finanças do País e sugere métodos para reestruturá-las.

Esse estudo, a pedido do governo brasileiro, “representou a primeira tentativa, por parte das autoridades brasileiras, de examinar a economia do país no sentido de influir na direção de seu crescimento” (Baer, 1988, p. 25).

Missão Taub

Em 1942, um grupo de engenheiros e especialistas americanos chegou ao Brasil para realizar estudos, chefiado por Edward Taub. Essa equipe ficou conhecida como Missão Taub; elaborou o esboço de um Plano de Investimento e seu relatório final ficou mantido em segredo até o fim da Segunda Guerra Mundial (G. Lopes, 1990, p. 82).

Missão Cooke

No segundo semestre de 1942, chega ao Brasil mais uma missão americana. Tinha como chefe Morris L. Cooke e, por isso, ficou conhecida como Missão Cooke. Sabe-se hoje que essa missão veio ao Brasil a serviço dos interesses dos EUA, que na época desejavam a cooperação do Brasil no chamado esforço de guerra. Segundo Von Doellíng (1978), a Missão Cook veio ao Brasil imbuída de forte conteúdo político e por isso era de se esperar que:

(...) seu relatório sublinhasse a necessidade de aperfeiçoamento da infraestrutura econômica do país, de suas

indústrias de base, até mesmo como garantia para o suprimento de certos insumos caso a guerra se prolongasse indefinidamente. (p.11)

A Missão Cooke trabalhou em conjunto com um grupo de técnicos brasileiros na elaboração de um amplo diagnóstico sobre a economia brasileira, enfocando os pontos críticos, como nas áreas de energia, de transporte e de matéria-prima básica para o desenvolvimento industrial. Indica como pontos mais fracos do País: a) importação de petróleo; b) importação de carvão mineral; c) carência de metais especiais e equipamentos para novos empreendimentos e conservação dos existentes (Simonsen, 1978, p. 26).

Outros “gargalos” ao desenvolvimento brasileiro foram: a inadequação do sistema de transportes, o atraso do sistema de distribuição de combustíveis, a falta de recursos para investimentos industriais, a ausência de mecanismos para a canalização de recursos para o setor industrial, as restrições ao capital estrangeiro, as limitações à imigração, o baixo nível das instituições para treinamento técnico e sua completa ausência, em certas regiões, a inexistência de produção em larga escala, instalações inadequadas para a produção de energia elétrica etc. (Baer, 1988, p. 27).

Acrescenta Baer (1988) que a missão, após examinar as condições sócio-econômicas e fazer um balanço dos recursos existentes, concluiu pela possibilidade de serem instaladas muitas indústrias no Sul do País. O ponto de partida seria uma siderúrgica que se constituiria em base para o desenvolvimento de indústrias produtoras de bens de capital. Sugeriu também a criação de indústrias de papel e madeira, e o desenvolvimento da indústria têxtil objetivando a exportação dos seus produtos. Recomendou ainda a criação de um Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Industrial, que teria, dentre outras atribuições, de planejar a produção dos diversos ramos da indústria; padronizar os métodos de operação das fábricas e prestar consultoria sobre modos de instalar as indústrias.

Além disso, propôs a criação de bancos “Industriais” (Bancos de Desenvolvimento) para financiar novos empreendimentos e propiciar uma assistência técnica mais intensa. Propõe a industrialização do País, sábia e cientificamente conduzida e com um melhor aproveitamento de seus recursos, como o meio de alcançar o progresso desejado por todos. Para ela, a tarefa de industrializar o País era da iniciativa privada e ao governo caberia o papel de planejar a indústria geral, de facilitar o crédito e proporcionar o ensino técnico.

CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937

As Constituições de 1934 (democrática) e de 1937 (autoritária) trazem uma nítida determinação quanto à maior participação do Estado, de modo mais amplo e sistemático, nas diferentes áreas do sistema social, incluindo o econômico.

A Constituição de 1934, promulgada em 16.7.1934, no que se refere às minas e jazidas minerais, adotava uma posição nacionalista e intervencionista em relação às posições de orientação liberal das constituições anteriores (Ianni, 1991, p. 56).

Segundo alguns analistas, a citada Carta Magna foi inspirada na Constituição alemã de Weimar de 1919 e na Constituição espanhola de 1931. Ela ampliou os poderes do Executivo, reduziu os poderes do Legislativo, criou o Conselho de Segurança Nacional, previu a criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho e deu direito de voto à mulher. Além de incluir, pela primeira vez, um tópico sobre a Ordem Econômica e Social. Com o Golpe de novembro de 1937, nova Constituição é outorgada, em 10.11.1937, por Vargas e o regime ditatorial do Estado Novo é implantado.

A Constituição de 1937, redigida por Francisco Campos, inspirava-se no fascismo europeu e mantinha as mesmas orientações de cunho nacionalista e intervencionista, até mesmo deixando a possibilidade de o setor público atuar em qualquer esfera da economia.

Ela destruiu as bases da federação, da autonomia dos poderes, liquidou a independência sindical e fechou todos os

partidos. O Presidente podia intervir nos estados, nomear interventores e decretar estado de emergência sem consultar o parlamento nacional. O projeto de lei era de iniciativa do governo e a greve era considerada como “nociva ao capital e ao trabalho e incompatível com os interesses da produção nacional”. Portanto, abria a possibilidade do estabelecimento de gestão direta do governo no domínio econômico, no conflito entre o capital e o trabalho, e na regulação do mercado dos fatores de produção para tornar eficiente o seu funcionamento (Ianni, 1991, p. 58).

Além de concentrar o poder em nível federal, desgastando as esferas estadual e municipal através da redução das fontes de receita tributária, a Constituição de 1937 levou o governo a criar órgãos na administração federal como os Institutos do Pinho, do Mate e do Sal.

NECESSIDADE DE PLANEJAR A ECONOMIA BRASILEIRA

Na segunda reunião do CFCE, o seu presidente, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Alexandre Marcondes Filho, determina que sejam estudados “os princípios fundamentais que deveriam orientar o desenvolvimento industrial e comercial do Brasil no futuro” e designa, como relator, o empresário e líder empresarial paulista Roberto C. Simonsen (1889-1948).

No final dos trabalhos foram apresentadas ao conselho duas propostas. Uma pelo próprio Simonsen e outra pela seção técnica do CNPIC, chefiada por Rômulo de Almeida. Após as discussões sobre as propostas, resolveram elaborar uma proposta definitiva do CNPIC que foi encaminhada ao Presidente da República em outubro de 1944 e tinha as seguintes características: Sugeria a criação de órgão central, Gabinete do Plano de Organização Econômica, formado pelo Presidente da República e pelos Ministros da Fazenda, do Trabalho, da Agricultura, Viação e Guerra. Como órgão executivo, a Junta Central de Planificação, que teria um Diretor-Executivo, representantes

técnicos dos ministérios e de atividades econômicas, técnicos em assuntos econômicos, demográficos e tecnológicos.

É bom destacar que, tanto a proposta de “planejamento nacional”, de Roberto Simonsen, como a proposta da seção técnica colocavam como centro de toda a Organização do Planejamento o Ministério do Trabalho, diretamente ou no CNPIC, que era vinculado ao ministério citado.

A proposta do CNPIC, de Planificação da Economia Brasileira, é enviada pelo presidente Vargas à recém-criada Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

Para analisá-la, foi escolhido Eugênio Gudín, declarado e ferrenho opositor às ideias de Simonsen e líder maior da corrente de pensamento neoliberal em nosso País, que segundo Bielschowsky (1988, p. 44-45) era resultante das mudanças que a corrente liberal sofreu nos anos 30, diante da crise e das transformações econômicas, sociais e políticas, de modo que se adaptasse à nova realidade. E os seus representantes se caracterizavam pela defesa da redução da intervenção do Estado na economia; eram favoráveis às políticas de equilíbrio monetário e financeiro, evitavam a discussão dos seus efeitos sobre o nível de renda e emprego; e eram contra propostas de apoio ao projeto de industrialização.

Argumentos Favoráveis ao Planejamento

O líder empresarial da corrente nacionalista desenvolvimentista, Roberto Simonsen, em seu parecer, apresentado ao CNPIC em 16 de agosto de 1944, defendia a adoção do planejamento. O documento trazia uma análise da situação brasileira, na visão dos técnicos norte-americanos (Missão Cook) e, complementado o diagnóstico sobre o quadro da economia brasileira, ele passa a sugerir a introdução da planificação. Afirma Simonsen (1978):

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas

populações, e prover o país de uma estrutura econômica e social forte e estável, fornecendo a sua segurança e a sua colocação num lugar condigno, na esfera internacional. A ciência e a técnica modernas fornecem seguros elementos para o delineamento dessa planificação. Haja vista o que se fez na Rússia e na Turquia, quanto ao seu desenvolvimento material; considerem-se as planificações levadas a efeito pelos Estados Unidos, pela Inglaterra e por outros países em luta, para organizar as suas produções, dentro de um programa de guerra total". (p.33)²⁵

Acrescenta Simonsen (1978) que o País possuía elementos essenciais para a elaboração de um programa e que a proposta iria ao encontro dos desejos das classes produtoras expressos por ocasião do primeiro Congresso Brasileiro de Economia, em 1943. Reconhece também que a simples iniciativa privada não tinha condições de fazer a renda crescer com a rapidez e a um nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social. (p. 33 e 36)

Acreditava o relator que:

A parte nuclear de um programa dessa natureza... tem que ser constituída pela industrialização. Essa industrialização não se separa, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da nossa produção agrícola, a que ela está visceralmente vinculada. (p 33-34)

Complementando, Simonsen (1978) diz que a planificação do fortalecimento econômico nacional deveria abranger por igual os problemas industriais, agrícolas e comerciais, sociais e econômicos; que ela deveria ser organizada com a cooperação das classes produtoras. E quanto aos Planos, eles deveriam ser quinquenais e contínuos²⁶.

25 Roberto Simonsen procurava sempre separar a ideia de planejamento, como "técnica" de sua base institucional, o que tornava a aplicação do planejamento viável, em qualquer tipo de regime político (Von Doelling, 1978, p. 11).

26 Contido no parecer apresentado ao CNPIC por Roberto Simonsen, em 16 de agosto de 1944. Ver (IPEA/ INPES, 1978, p. 33).

Defende também o relator a criação de Bancos Industriais e outros estabelecimentos de financiamento, além da imigração selecionada e abundante de técnicos e operários, em larga escala (p. 35). No término do seu relatório, o líder empresarial diz:

Caso estas conclusões sejam adotadas pelo conselho (CNPIC) e mereçam a aprovação do Governo da República, caber-nos-á, assim, como aos demais conselhos técnicos, uma imensa tarefa na apreciação das várias medidas necessárias à organização e execução da planificação acima esboçada, com o alto propósito de assegurar ao Brasil a grandeza a que faz jus. (p.37)

Argumentos Desfavoráveis ao Planejamento

Por sua vez, Gudin (1978), ao comentar a proposta do CNPIC, faz duras críticas e, em uma das passagens do seu parecer para a CPE, ressalta:

(..)Não foi o “*New Deal*” americano o único exemplo de planificação econômica pelo Estado. Na Itália e em Portugal o caos econômico e político abriu as portas de Roma e de Lisboa a Mussolini e a Salazar, decanos das ditaduras europeias (...) Invocar o exemplo da Rússia para justificar planos econômicos no Brasil e em outros países é demonstrar completo desconhecimento do caso russo.(...) A mística da planificação é portanto uma derivada genética da experiência fracassada e abandonada do *New Deal* americano, das ditaduras italianas e alemã que levaram o mundo à catástrofe, e dos planos quinquenais da Rússia, que nenhuma aplicação podem ter a outros países²⁷. (Grifonosso)

27 Ver Gudin, Eugênio. Rumos da política econômica. Rio de Janeiro, 1945. Relatório enviado ao Presidente da CPE, no qual analisa e refuta a proposta de planejamento encaminhada pelo CNPIC. Reproduzido em (IPEA/INPES, 1978, p. 73).

Após réplicas e trélicas, o debate entre os defensores do “planejamento global” x os defensores da Economia de Mercado, que despertou grande interesse dentro e fora do governo, sofreu significativa baixa; as duas instituições, CNPIC e CPE, foram fechadas.

Em resumo, a proposta de planificação da economia brasileira não foi aprovada, “talvez por ser excessivamente ‘radical’, numa época em que o governo já enfrentava dificuldades políticas, ou porque Vargas temia ver enfraquecido seu poder de comando sobre a economia” (Von Doelling, 1978, p. 13).

A TECNOESTRUTURA E O PLANEJAMENTO

Nas décadas de 30 e 40, pouco a pouco, a ideia e prática da planificação são incorporadas à ação governamental; e vão sendo criadas as condições para a formação e o desenvolvimento de uma espécie de tecnoestrutura estatal no Brasil.

Surgiu, então, a figura do assessor técnico, que atuava nas instituições governamentais e nas empresas privadas. Exercendo papel decisivo no esforço de industrialização do nosso País, sua ação servia para contrabalançar o relativo fracasso das reformas do aparelhamento administrativo estatal encetadas na época. Esse fracasso refletia o grande dilema com que se defrontam os “racionalizadores” dos serviços públicos em países pouco industrializados, como era o caso do Brasil: uma reforma administrativa levaria a uma redução do contingente de funcionários, enquanto a situação geral do sistema impunha ao setor público uma sobrecarga de candidatos a emprego, por falta de um setor privado dinâmico e suficiente para absorvê-los. Em virtude desse impasse e com reforço das pressões políticas, a administração pública mais se expande do que se aperfeiçoa, do que se racionaliza (Cohn, 1990, p. 299).

Finalmente, pode-se dizer que foi em meados dos anos 40 que o planejamento passou a ser reconhecido por técnicos, empresários, membros do governo, publicamente, como técnica capaz de acelerar o desenvolvimento. Isto se deu, de forma

notória, por ocasião da Conferência das Classes Produtoras, realizada em Teresópolis-RJ, no período de 1 a 6 de maio de 1945.

É por essa época que, gradativamente,

a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentada segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da Economia. Esta é a razão porque, ao mesmo tempo que se ensaiava a política econômica governamental planificada, desenvolvia-se a controvérsia sobre os limites da participação estatal na Economia (Ianni, 1991, p. 68-69).

3.1.5 ELABORAÇÃO DO PLANO ESPECIAL

G. Lopes (1990) considera como marco histórico para o planejamento brasileiro a criação do “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” (DL nº 1.058, de 19.1.1939) executado até 1943 e substituído pelo Plano de Obras e Equipamentos, em dezembro de 1943, porque, pela primeira vez, se fez no Brasil um plano plurianual (cinco anos) com certa sistematização - definidos os valores e as dotações específicas de recursos. Mas, na realidade, o Plano Especial não passava de “uma listagem de obras e investimentos, e não continha sequer os fundamentos básicos de um plano na concepção atual”, diz o autor (p. 82).

3.2 PERÍODO DE DUTRA A NEREU RAMOS (JANEIRO DE 1946 - JANEIRO DE 1956)

3.2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

EM NÍVEL EXTERNO

Na área de Mercado Internacional de Capitais, após a Segunda Guerra, começa uma fase na qual a hegemonia é dos capitais norte americanos. Os investidores passaram a aplicar, principalmente, na compra de empresas europeias e no estabelecimento de filiais na Europa Ocidental. Os capitais, em boa parte, são aplicados na indústria, não somente nos países industrializados, mas também em países em processo de industrialização. Até meados de 50, um grande volume de capital americano era exportado para a Europa - só de ajuda pública, o percentual era de 68,3%. Já os investimentos diretos dos EUA em outros países foram da ordem de US\$ 3,8 bilhões em 1950, distribuídos do seguinte modo: 49,5% no Canadá; 24,3% na Europa e apenas 15,1% no Brasil, Argentina e México (Singer, 1976, p. 47-48).

Quanto às relações com outros países, o destaque foi o rompimento do governo brasileiro com a Rússia, dentro da postura de aliança total com a política americana – Doutrina Truman e a Guerra Fria²⁸.

EM NÍVEL INTERNO

É notória a diferença de postura política dos governos que administraram o País no período. Com Dutra e Café Filho tivemos, na prática, a implementação de políticas econômicas de caráter liberal. Com Vargas tivemos maior participação do Estado em diferentes setores da atividade econômica e a prática de políticas de cunho nacionalista – desenvolvimentista,

28 Caracteriza-se pela disposição dos Estados Unidos em combater o “avanço comunista” comandado pela URSS; e de apoiar os países que praticassem a política anti-comunista.

mas todas dentro de uma lógica da acumulação. Nestas, a indústria é o motor do sistema, e as transformações estruturais, “entendidas estas no sentido rigoroso da reposição e recriação das condições de expansão do sistema enquanto modo capitalista de produção”, necessitavam acontecer e, para isso, o Estado passava a exercer várias funções, como: regulador, planejador, fiscalista, emissor de políticas econômicas e até mesmo empresário. Essa prática já vinha sendo operacionalizada desde os anos 30, em menor ou em maior grau (Oliveira, 1981, p. 9).

3.2.2 GOVERNO DUTRA

ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS

Em 29 de outubro de 1945, o presidente Vargas foi deposto por um golpe de Estado organizado pelas forças políticas e civis e operacionalizado pelos militares, sob o comando do Ministro da Guerra, General Góis Monteiro.

Assume o lugar de Vargas, interinamente, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares (29.10.45 a 31.1.46), sendo substituído posteriormente pelo Presidente eleito, general Eurico Gaspar Dutra (31.1.46 a 31.1.51)²⁹, candidato do PSD que, com o apoio de Getúlio Vargas, venceu as eleições de 2.12.1945 com 55% da votação nacional. Quando assumiu, compôs com a União Democrática Nacional (UDN) e com outros partidos, para formar um governo de “União Nacional”³⁰.

O presidente Dutra, em 1947, usando dispositivo da Constituição de 1946, no qual abria-se a possibilidade de impedir o funcionamento de partidos “antidemocráticos”, cassou o registro do Partido Comunista (PC), o quarto maior partido, e o mandato dos parlamentares filiados ao PC. Além disso, demitiu muitos militantes do partido que trabalhavam no serviço público. Declarou ilegal a Confederação Geral dos Trabalhado-

²⁹ O general Dutra foi ministro da guerra de Vargas e concorreu à Presidência com o brigadeiro Eduardo Gomes, candidato da UDN.

³⁰ Dutra recebia a ferrenha oposição do PC que, pouco mais tarde, veio a se somar à oposição aberta da UDN e de Vargas, o qual, eleito senador pela legenda do PSD e fundador do PTB, rompe abertamente com o governo Dutra em dezembro de 1946 (Skidmore, 1976, p. 92).

res (CGT), organizada em 1945. Também tornou ilegais 143 sindicatos, para “eliminar os elementos extremistas”. (Skidmore, 1976, p. 94).

Essas atitudes estavam dentro do espírito da guerra fria, do espírito anticomunista, difundido pelos EUA nas mais diferentes partes do mundo e em conexão com a Doutrina Truman, à qual o Brasil estava integrado, e contribuíram para que o PTB crescesse e passasse a comandar a mobilização dos operários urbanos, sob a liderança de Getúlio Vargas, que “personificava um novo estilo populista político”³¹.

No período, foi muito marcante a volta das massas urbanas a se manifestarem publicamente e a sua rápida politização. Além do crescimento das discussões sobre os problemas do País, nas mais diferentes camadas da sociedade, ocorreu um aumento do número de eleitores nas eleições estaduais e complementares para o Congresso, em 1947.

ASPECTOS ECONÔMICOS E TRABALHISTAS

Na área econômica, o governo Dutra é marcado pelo reduzido papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico. O que prevalece são as políticas de linha liberal, inspiradas nas teses de Gudin ou de membros do seu grupo, notadamente nos dois primeiros anos do seu governo³².

O sentimento dominante no pós-guerra era de otimismo em relação à economia mundial. A adoção de práticas comerciais liberalizantes e a expectativa de altas no preço do café no mercado internacional (preço-teto eliminado pelos EUA em junho de 1946) eram a tônica. As autoridades brasileiras pareciam sofrer de um certo tipo de ilusão, que Vianna (1987)

31 Segundo Skidmore (1976), o termo populista era empregado de forma um tanto imprecisa. “Foi usado para determinar um estilo de procedimento político em uma situação na qual o eleitorado urbano de massas mostra receptividade a um líder atraente, que recorre a um apelo direto e emocional, baseado em considerações econômicas de variável sofisticação ideológica.”(...).

32 A política cambial adotada, em 1948, e que prevaleceu até 1953, favoreceu em muito o desenvolvimento industrial em nosso País, embora tenha criado um clima de investimentos especulativos e tenha provocado certos desequilíbrios na estrutura industrial, em construção (Furtado, 1962, p. 66).

chama de ilusão de divisas, baseado nas seguintes crenças: a) a situação das reservas internacionais era bastante confortável; b) os EUA iriam ajudar o País, já que foram aliados durante a Segunda Guerra; c) a política liberal de câmbio iria atrair um significativo fluxo de capital direto para o País, resolvendo a questão do balanço de pagamentos (p. 19). A política econômica é baseada quase exclusivamente no comportamento externo da economia; não tinha uma maior preocupação intencional com o desenvolvimento industrial (Lessa, 1981, p. 11).

Quanto à política cambial, pode ser dividida no período em dois momentos. O primeiro, do tipo liberal, que começa com a posse de Dutra e vai até meados de 1947. Era caracterizado por não haver restrições às importações; as divisas eram compradas livremente e a taxa de câmbio mantinha-se fixa ao preço de 1939 (ou seja, Cr\$18,5/ US\$1). As divisas foram utilizadas em grande parte para a compra de bens de consumo e de empresas ferroviárias inglesas (material já desgastado) provocando desperdícios dos saldos cambiais acumulados durante a guerra e desequilíbrios no balanço de pagamentos (Ianni, 1991, p. 95).

A partir de meados de 1947, inicia-se o segundo momento, com uma nova orientação da política cambial e a adoção de controles administrativos das importações e taxa de câmbio sobrevalorizada (até 1953), os quais, utilizados intencionalmente para fazer face aos desequilíbrios das contas externas, acabaram tendo grande importância no desenvolvimento industrial no pós-guerra.

A adoção do sistema de licença-prévia, executado pela CEXIM, com o estabelecimento de prioridades para a importação, proporcionou significativo volume de importações de máquinas, implementas, combustíveis e matéria-prima, de modo que possibilitou a continuidade do processo de desenvolvimento industrial, mesmo provocando certos desequilíbrios estruturais³³.

33 Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos (DIEESE). In: Salário mínimo real - medidas anuais, março, 1992, p. 1. (mimeo).

Nessa época, tem início o reequipamento da indústria nacional e começa um período de grande desenvolvimento para a economia brasileira e para a indústria em particular. A taxa média de crescimento do PIB que, durante a guerra, entre 40 e 45, fora de 4,75%, sobe nos cinco anos seguintes para 7,35% e o crescimento médio anual do produto industrial cresce nesse mesmo período de 6,2% para 8,9% (Pereira, 1987, p. 38-42). No entanto, esses resultados não foram decorrentes de uma política intencional, mas, sim, da implantação de uma política de controle seletivo de importações por necessidade, diante da crise das contas externas.

No que se refere à política salarial, esta foi de natureza restritiva. Mesmo com inflação no período do governo Dutra (1946-1951), o salário mínimo não foi corrigido e a última correção tinha sido em novembro de 1943. No início do seu governo, o salário mínimo real (SMR) correspondia a 59% do valor do SMR de 1940, e no último ano, só representa 40%, o que mostra as perdas dos trabalhadores no período³⁴.

Quanto à Política Trabalhista, estavam em vigor os postulados contidos na Constituição de 1946, na CLT e em leis complementares.

CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO

Com Dutra foi iniciado um “programa de desmantelamento de quase tudo que estivesse identificado com a ditadura do Estado Novo e a figura de Vargas”. A própria estrutura do Estado passou a ser reformulada e a vitória dos aliados sobre o nazifascismo alimentava ideologicamente a conversão do poder ditatorial para uma “democracia representativa” e criava espaço para o debate político (Ianni, 1991, p. 85).

Dutra, reagindo às críticas sobre falta de diretrizes do seu governo, resolve lançar o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte, Energia); regulamentar órgãos criados pela Constituição de 1946 e solicitar a vinda de uma comissão técnica dos

34 Singer, Paul. A política das classes dominantes. In: Política e revolução social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, p. 87. Ver Ianni (1991, p. 111).

Estados Unidos para, em conjunto com técnicos brasileiros, realizar estudos sobre a economia nacional.

ENTIDADES CRIADAS

Conselho Nacional de Economia (CNE)

No governo Dutra o poder público passa a desempenhar uma função menos ativa. Como exemplo dessa nova postura do governo, pode-se citar o caso do Conselho Nacional de Economia, que foi criado pela Constituição de 1946, regulamentado em 1949 e só veio a funcionar efetivamente no final de 1950. Era um órgão consultivo e de informação, com o objetivo de “estudar a vida econômica do País e sugerir aos poderes competentes medidas que considerava necessárias” (art. 205, parágrafo 2º da Constituição de 1946). Era autônomo e dominado pelos neoliberais, que tinham uma certa tolerância com a intervenção estatal (em casos específicos) e às vezes era confundido como um órgão subordinado à Presidência da República.

O pensamento que predominava no CNE era o de Gudin, segundo o qual:

Planejamento, no sentido elementar de estudo e reflexão do que se vai fazer, evidentemente, impensável no setor público como no setor privado, como em qualquer ato da vida ... A divergência começa quando se pretende invadir o setor da iniciativa privada desnecessariamente.³⁵

O CNE realizou estudos, deu pareceres e encaminhou anteprojetos de lei sobre os mais diversos assuntos, como por exemplo: Plano Nacional do Carvão, em 1951; intervenção do Estado no domínio econômico, em 1951; produção de energia elétrica, em 1942 e 1956; criação do Ministério da Economia, em 1956; participação dos empregados nos lucros das empre-

35 Citado na seção “ponto de vista”, da revista *Bancária Brasileira*, ago., 1953, p. 17. Ver (Bielschowsky, 1988, p. 453).

sas, em 1954; investimentos estrangeiros, em 1952; criação do Ministério da Economia, em 1956³⁶.

Com a criação de órgãos de planejamento específico, a importância de suas atividades foi se reduzindo e, após a subida ao poder dos vitoriosos do Golpe de 1964, o CNE foi extinto, em 1965.

MISSÕES INTERNACIONAIS

Várias foram as missões americanas no Brasil, principalmente depois que os Estados Unidos da América se firmaram como potência hegemônica do mundo capitalista. Para alguns analistas, elas desempenharam papel semelhante ao do BIRD e do FMI, hoje, ou seja, em nome da saúde financeira do País e da ordem do sistema financeiro internacional; em nome do desenvolvimento econômico e social do País, são realizadas ações na defesa dos interesses dos credores internacionais (públicos e privados).

Missão Abbink

Como resultado de acordo entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, chegam ao Brasil, em 1948, vários empresários e técnicos americanos que se juntaram à equipe brasileira, formando a Comissão Técnica Brasil - Estados Unidos, denominada Missão ou Comissão Abbink, em honra ao chefe do grupo americano, John Abbink.

Quanto aos objetivos, Celso Furtado (1985), baseado nas evidências do relatório, na composição dos membros da comissão e nos termos do acordo³⁷, observa que a preocupação maior da comissão era avaliar a situação da economia brasileira em virtude das perspectivas de uma possível inadimplência, por

36 Estas atividades eram desenvolvidas pelo CNE a pedido da Presidência da República, do Congresso, de diversos órgãos federais ou por iniciativa própria (Monteiro e Cunha, 1974, p. 19).

37 No acordo assinado pelos dois governos, o governo americano explicava que “a Comissão não apreciará o mérito de projetos específicos e nem avaliará a conveniência de obtenção de financiamento externo”. (Furtado, 1985, p. 44).

parte do Brasil. O que existia mesmo era essa grande preocupação dos círculos financeiros norte-americanos, e não interesse do governo dos EUA em ajudar financeiramente o Brasil, como tinha sido mistificado para a opinião pública brasileira.

O relatório da comissão, divulgado em junho de 1949 (traduzido para o português só em 1950), trazia os principais problemas da economia brasileira - “gargalos”; recomendava medidas de forte conteúdo ortodoxo - fiscal e financeiro, na linha neoliberal, o que era coerente com o pensamento dos dois chefes da missão (Abbink e Bulhões). Sugeria os limites até onde o governo poderia intervir; recomendava também algumas ações de cunho desenvolvimentista, mas com certas ponderações. Recebeu uma saraivada de críticas dos empresários, de técnicos ligados a entidades empresariais como a CNI, e até de dirigentes do Banco do Brasil³⁸.

Apesar de todas as críticas, o que não se pode negar é que a Comissão Abbink, com os seus estudos e recomendações, alimentou o debate sobre o tipo de desenvolvimento que o País deveria adotar. E contribuiu para o avanço da tomada de consciência quanto à necessidade da adoção do planejamento como instrumento a ser utilizado pelo Estado para assegurar o - desenvolvimento do capital no Brasil. Provocou também a primeira tentativa de formulação de uma política macroeconômica para o País baseada em uma análise global da economia, realizada com a participação de economistas brasileiros.

Esses estudos, sem dúvida, refletiram na concepção e prática do planejamento que foi adotado em nosso País. Além disso, serviram de base para os trabalhos que foram desenvolvidos, mais tarde, pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), instalada em 1951 (Campos, 1974, p. 53 e Pomeranz, 1984, p. 82-83).

38 Os empresários temiam que, devido às recomendações da comissão, a política de crédito do BB, instituída em 1948 (mais expansiva), fosse modificada e também por não verem nenhuma perspectiva concreta de financiamento externo para o País. Já os técnicos Rômulo de Almeida e Ewaldo Correia Lima discordavam da base teórica adotada pela comissão, principalmente da postura segundo a qual a inflação era resultado da tentativa de “superutilização” dos recursos disponíveis, ou seja, do pleno emprego.

CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946, promulgada em 18.9.1946, foi elaborada por uma bancada de 320 parlamentares (eleitos em 2.12.1942), em sua maioria simpatizantes das ideias liberais, sendo 173 do Partido Social Democrático (PSD), 85 da União Democrática Nacional (UDN), 23 do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), 15 do Partido Comunista (PC) e os demais, representantes de diferentes partidos. Permitia o voto aos 18 anos; a liberdade de organização e expressão; restabelecia os direitos individuais; mantinha a estrutura sindical atrelada ao Estado e o enunciado constitucional (de 1937) do direito de greve, que permitia a sua proibição por lei comum. Devolveu a autonomia aos Estados e Municípios; restabeleceu a interdependência dos três poderes - Executivo, Judiciário e Legislativo; criou o direito à estabilidade no emprego após 10 anos; estabeleceu recursos para as Regiões Norte e Nordeste³⁹; assegurou o pagamento em dinheiro para a expropriação de bens, o que tornava inviável qualquer tentativa futura de reforma agrária; derrubou a deliberação de 1934, de “nacionalização progressiva” do subsolo explorado por estrangeiros; rejeitou as propostas de limitação das ações dos trustes e cartéis e de nacionalização das empresas de serviços públicos de propriedade de estrangeiros; também não foi aprovado o fim da censura ao teatro nem o direito de manifestações públicas nas ruas.

Mesmo assim, a Constituição de 1946 é considerada como uma das mais liberais na história de nosso País. Em nome da “democracia representativa” as diretrizes de política econômica de caráter nacionalista foram abandonadas e os princípios da “livre iniciativa” e da “igualdade de oportunidade para nacionais e estrangeiros” foram implantados (Ianni, 1991, p. 92).

Quanto ao orçamento, a Constituição de 1946 abria de tal modo a possibilidade de o Legislativo emendar o orçamento,

³⁹ Assegurava parcela de recursos para o desenvolvimento das regiões atrasadas. A Região Amazônica - Plano de Valorização Econômica da Amazônia - teria 3% da receita tributária da União durante vinte anos (Art. 199). Para o Nordeste - aplicação no Plano de Defesa Contra a Seca, assegurava 3% das receitas do Governo federal, sem limite de tempo (Art. 198) (Ianni, 1991, p. 10).

que o transformava em um instrumento ineficaz de política econômica, já que os recursos eram distribuídos conforme os interesses clientelistas ou corporativos e as despesas aprovadas acima do limite possível. Dentro desse quadro, que aparenta “democratização dos recursos”, o Executivo usava a tática de não liberar os recursos e com isso facilitava a sua barganha com os parlamentares. A verba existia mas o dinheiro, não.

Outro ponto que a Constituição de 1946 assegurava em relação ao orçamento era o seguinte: caso o projeto de lei orçamentária do Executivo fosse rejeitado pelo Legislativo, implicaria repetir o orçamento do ano anterior em valores nominais (Serra, 1984, p. 96-101).

ELABORAÇÃO DO PLANO SALTE

No final dos anos 40, o Brasil atravessava uma crise no balanço de pagamentos, significativo déficit orçamentário e risco de estrangulamento em determinados setores, como energia e transporte, caso a economia crescesse nos próximos anos a um ritmo mais forte. Nesse clima, chega a notícia de que os europeus estavam preparando planos para mostrar aos americanos que a ajuda generosa e “salvadora” a ser dada pelos EUA seria bem aplicada.

As autoridades brasileiras entusiasmaram-se com a possibilidade de também serem contempladas com ajuda do gênero um “Plano Marshall” para o Brasil, já que durante a guerra o País foi aliado dos EUA e “teve também a sua economia deslocada pela guerra”. O governo forma, então, grupos de estudos para analisar a economia brasileira, definir prioridades para os investimentos públicos, e propõe aos EUA a formação de uma equipe técnica mista para diagnosticar a situação da nossa economia.

Em maio de 1948 o presidente Dutra resolve enviar ao Congresso Nacional uma mensagem (nº 196) indicando os objetivos gerais de um plano para o desenvolvimento nacional. O plano, elaborado sob a coordenação do DASP, tinha como objetivo coordenar os planos federais e regionais existentes, melhorando a situação no que diz respeito à Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Essa proposta, que ficou conhecida como Plano SALTE, foi analisada por uma Comissão Interpartidária do Congresso e aprovada definitivamente em maio de 1950, último ano do governo Dutra⁴⁰.

O plano recebeu uma saraivada de críticas, tanto dos liberais como dos partidários do planejamento. Os defensores das ideias liberais entendiam que na realidade o plano era outra oportunidade para o Estado avançar ainda mais nas áreas de atuação do setor privado. Já os defensores da atividade de planejamento criticavam pelo fato de o plano apresentar gritantes incoerências, descoordenações e por ser insuficiente em relação aos problemas que emperravam o desenvolvimento do País.

Quanto à sua tipicidade, há certo consenso entre os autores de que, na realidade, não se tratava de um plano global de desenvolvimento econômico, mas, sim, de um programa de dispêndio público abrangendo um período de cinco anos, com ênfase em determinados setores⁴¹.

Em 1951, o presidente Vargas (recém-empossado) critica o Plano SALTE e anuncia a elaboração de outro plano que, segundo ele, seria mais adequado às necessidades do desenvolvimento econômico.

A partir de 1953, o Plano SALTE é totalmente esvaziado, mas teve os seus méritos, especialmente pelo esforço de ordenar o orçamento público, de coordenar as despesas públicas, de ter provocado uma grande discussão, que levou a um avanço no

40 A versão aprovada pelo Congresso incluía somente os dispêndios a cargo do Governo federal, “mas tanto os objetivos quanto a direção do plano em essência não mudaram”. O plano definiu-se mais como um programa do Governo central (Pomeranz, 1984, p. 86).

41 A Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (Missão Abbink) considerava o Plano SALTE como um programa quinquenal de despesas governamentais, destinado à criação de condições para a continuação do desenvolvimento das forças produtivas (Pomeranz, 1984, p. 85). Já Lafer (1987) vê esse plano como mais um esforço de racionalização do processo orçamentário (p. 30).

amadurecimento do **projeto desenvolvimentista**⁴² e despertou a classe dirigente do País para a necessidade de superar os estrangulamentos setoriais da economia brasileira e evitar que o desenvolvimento futuro fosse comprometido. Para isso, precisavam da intervenção planejada do Estado, já que o setor privado era incapaz, por si só, de bancar projetos dessa envergadura.

3.2.3 SEGUNDO PERÍODO VARGAS (1951-1954)

ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS

Nesse período, as formas do Estado e as relações sociais que ele expressava estavam mais vinculadas ao futuro que ao passado. A aceleração do ritmo de expansão e centralização da máquina estatal, agora, apresentava descontinuidade acentuada em relação ao Estado Novo e estabelecia as bases da transformação estrutural do Estado, cuja viabilidade maior ocorreria no período JK (Draibe, 1985, p. 180).

Na época já era bem visível a diferença entre os estratos sociais. A burguesia industrial - a pequena e a grande nacional, a grande internacional; a classe média - urbana e rural; a burguesia agrária; grupos financeiros; a burguesia comercial - a nacional e a ligada ao exterior; os trabalhadores rurais e urbanos.

Os seus interesses também eram os mais diversos e em certas situações coincidentes. A nova composição de forças políticas no poder se expressa pela reorientação das relações entre o Estado e a economia (Ianni, 1991, p. 121-122).

É neste tabuleiro social, onde existiam os mais diferentes interesses e contradições políticas e econômicas, e também num clima de grande expectativa e esperança, em virtude das

42 Para Bielschowsky (1988), o desenvolvimento é entendido como a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de espontaneidade das forças de mercado, e por isto, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (p.7).

promessas de campanha, que Getúlio administra o País pela segunda vez⁴³.

Em 1953, a insatisfação dos diferentes segmentos sociais era muito grande. Envolvido nesta teia, somada a outros acontecimentos políticos, o governo se enfraquece e se isola. A crise aprofunda-se no ano seguinte e a renúncia de Vargas é exigida por militares, políticos e outros segmentos da sociedade. O impasse estava criado: de um lado, Vargas não concordava em renunciar, e do outro, os militares não concordavam com a licença por ele proposta. A saída foi extrema: Vargas suicida-se em 24 de agosto de 1954.

ASPECTOS ECONÔMICOS E TRABALHISTAS

Ao voltar à Presidência da República (janeiro de 1951), Getúlio teve de enfrentar sérios problemas, como: a inflação, a necessidade de importar máquinas e equipamentos, o estrangulamento dos setores de energia e transporte e a oferta insuficiente de alimentos.

Ao contrário do que ocorreu no governo anterior, o setor público é chamado a exercer um papel ativo e estimulador do desenvolvimento.

É neste período (1951 a 1954) que são lançadas as bases instrumentais da política econômica do decênio e que Lessa (1981) caracteriza, quanto à intencionalidade, como a “primeira aproximação à política de desenvolvimento”. (p. 11-12).

Em 1953, ante o desequilíbrio no balanço de pagamentos, é realizada uma reforma cambial (Instrução 70 da SUMOC). O controle direto das importações é substituído por um sistema de leilão de divisas, no qual se classificam as importações em cinco categorias com sobretaxas cambiais variáveis, conforme o grau de essencialidade e a possibilidade de produção interna.

43 Os dois grandes temas de Vargas na campanha eleitoral foram: a questão nacional e as reformas sociais. Abordava os problemas regionais, criticava a política econômica do governo Dutra e fazia observações sobre a importância da planificação econômica. Esse discurso gerou fortes expectativas em grande parte da sociedade que o elegeu (Vianno, 1987, p. 31).

Esta reforma estimulou a produção interna de determinados produtos industriais básicos e de matérias-primas; consolidou a reserva de mercado para os produtos e insumos selecionados e possibilitou ao governo melhorar o seu caixa, com a renda do intercâmbio.

Quanto à política salarial, Vargas corrigiu o salário mínimo em 1952 (aumento real de 119% em relação a 1949) e em 1954 aumentou o salário em 100%, provocando uma série de protestos por parte da imprensa, do empresariado, dos militares e dos trabalhadores que ganhavam acima do mínimo. Mesmo os aumentos dados por Vargas não foram suficientes para recuperar o poder de compra dos salários - que vinha sendo corroído há muitos anos, nem capazes de conter a insatisfação da grande maioria da classe trabalhadora.

No campo das relações internacionais, o governo Vargas coincide com o final da administração Truman (1945-1952) nos Estados Unidos e com a mudança de postura do governo americano em relação a países do terceiro mundo. No quarto ponto do seu discurso de posse, em janeiro de 1949, o presidente Harry Truman afirma:

Precisamos adotar um novo e arrojado programa, para tomar as vantagens do nosso avanço político e progresso industrial disponíveis para a melhora e o crescimento das áreas subdesenvolvidas(...) (Ianni, 1991, p. 53).

Dentro deste espírito, os futuros auxiliares de Getúlio, em 1950, depois do anúncio de sua vitória, fazem os primeiros contatos com o Banco Mundial (BIRD) e com o Banco de Exportação e Importação (EXIMBANK) americano, objetivando a liberação de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura.

A partir da posse do republicano general Dwight Eisenhower (1953-1960) na presidência dos Estados Unidos, há uma mudança significativa na política externa americana - acirramento da guerra fria e a psicose da expansão comunista. Em relação ao Brasil, os empréstimos que financiariam os projetos de infraestrutura econômica elaborados pela Comissão Mista Brasil

- Estados Unidos (CMBEU) foram suspensos e a própria comissão foi extinta bruscamente, em 1953, por iniciativa americana.

CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO

ÓRGÃOS CRIADOS

Com a volta do presidente Vargas ao poder, em 1951, é definido o projeto de desenvolvimento capitalista, através de uma industrialização acelerada, tendo como base a nova composição das forças políticas no poder e não uma simples continuidade do ocorrido nos anos anteriores.

Para a sua concretização, era necessária a estruturação da capacidade de governar: técnico-administrativa, institucional, organizacional, de modo que possibilitasse a execução do projeto de desenvolvimento econômico e social, mais complexo e intencional (planejado), proposto por seu governo (Draibe, 1985, p. 180).

Todos os esforços são direcionados para o fortalecimento da capacidade de governo. Ampla reforma administrativa é proposta; alguns órgãos são criados e outros são reestruturados; novos instrumentos de regulação e de intervenção são definidos, e assim vai sendo construído o aparelho administrativo, econômico e financeiro do Estado, que será fundamental para a implementação dos planos dos governos posteriores, como foi o caso do governo de JK.

Essa nova estrutura tem como elementos fundamentais: a rede de mecanismos de centralização efetiva dos comandos, a empresa pública como fator dinâmico do desenvolvimento, o banco de investimentos e o novo desenho de articulações do empresariado com o Estado (Draibe, 1985, p. 182).

Entre os órgãos que foram de grande importância para a implantação do processo de desenvolvimento planejado em nosso País, estão:

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

Através da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, é aprovada a proposta de criação do BNDE, apresentada por Vargas ao Congresso. O seu capital é totalmente subscrito com recursos da União (vinte milhões de cruzeiros). A citada lei dá autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, em forma de autarquia, à nova instituição, sob a jurisdição do Ministério da Fazenda (MINFAZ).⁴⁴

O BNDE teria de atuar na execução do Plano de Reparcelamento Econômico e como agente do Tesouro Nacional na captação e aplicação dos recursos internos e externos do programa. O artigo 10, inciso II, da Lei nº 1.628, determinava que o BNDE só poderia efetuar empréstimos ou financiamentos com os objetivos de reparcelamento e fomento. Todavia, em 1956, a Lei nº 2.973 prorrogou as medidas financeiras estabelecidas, definiu melhor a área de atuação do banco - setores prioritários - e, ampliando esta área, constituiu-se numa instituição de fundamental importância para o processo de desenvolvimento planejado.

Segundo a legislação básica do banco, as prioridades eram de natureza setorial - preocupação com “os pontos de estrangulamento” - e de natureza regional - regiões pobres, deixando uma abertura para outros setores sob itens genéricos, como “agricultura” e “indústria de base”.

Quanto à decisão sobre que projeto específico seria classificado como prioritário, essa era tomada de acordo com uma análise de custos e benefícios, que levava em consideração fatores como: inovação tecnológica, melhoria de produtividade, economia de escala, estrutura de capital do projeto, entre outros.

44 Em mensagem enviada ao Congresso, Vargas diz: “com o presente projeto completam-se as medidas legais que permitirão levar a termos práticos os projetos que são objeto de metucioso estudo pela CMBEU”. Em outra passagem, Vargas externa a sua preocupação com o planejamento; (...) “outro ponto de particular importância, mas também de grandes dificuldades práticas, que o governo está estudando, é o planejamento geral da aplicação dos recursos normais do orçamento em obras e outros investimentos públicos”. Citado em (Ianni, 1991, p. 132).

A sua equipe era formada de técnicos do mais alto nível, muitos deles vindos do famoso Departamento de Economia da Confederação Nacional da Indústria (CNI), chefiado por Rômulo de Almeida, até a sua ida para a Assessoria Econômica de Vargas (AE).

O BNDE, ao ser analisado de uma forma mais rígida, não pode ser considerado como um órgão de planejamento. Entretanto, é inegável sua relevante participação na coordenação da política de investimentos do País - notadamente nas áreas de infraestrutura e da indústria, desde os estudos, as análises até a sua execução. Ademais, foi com a criação deste banco que o País dispôs de um instrumento de financiamento a médio e a longo prazos, e o Estado foi equipado com os meios técnicos necessários para conceber e implantar uma política abrangente de desenvolvimento (Furtado, 1985, p. 154).

Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)

No início do governo Vargas (1951-1952), o Nordeste é abalado por mais uma seca, com sérias consequências sociais e econômicas para a região. Nessa oportunidade, há intenso questionamento sobre os resultados das ações implementadas pelo governo no combate às estiagens. Questionava-se, por exemplo, a eficiência da política de armazenamento de água, em termos técnicos e em relação à melhoria das condições de vida da região. Somavam-se a isto as acusações de irregularidades e de corrupção ao DNOCS - responsável por obras, pelas frentes de serviço e pela distribuição de alimentos na região.⁴⁵

É nessa situação que o presidente Vargas, em 1952, propõe a criação do BNB, com o banco de desenvolvimento e de investimento, preocupado com os financiamentos de médio e longo

45 Em 1945, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IFOCS) é transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). As suas funções eram de planejar e executar obras hidráulicas objetivando combater o problema das secas; definir e implementar medidas emergenciais na época das estiagens, como era o caso das frentes de serviço. Formalmente, a “sua grande função consistia em racionalizar os investimentos públicos da área na perspectiva de que o problema nordestino era a seca”. (Cohn, 1976, p. 58).

prazos, destinado a incentivar a agropecuária e o processamento industrial de lavouras resistentes às estiagens, como o algodão-mocó, a carnaúba, plantas forrageiras, a oiticica e o sisal.

Quanto aos recursos do novo órgão de desenvolvimento regional, estes vieram inicialmente, em quase sua totalidade, do orçamento federal (80%), especialmente das dotações do fundo de combate às secas criado pela Constituição de 1946 (Goodman e De Albuquerque, 1974, p. 154).

O BNB assumiu um papel de grande importância para a região ao divulgar e aplicar a técnica da planificação e ao melhorar a qualificação de grande parcela de técnicos ligados ao setor público.

Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)

Importante também foi a criação da Comissão de Desenvolvimento Industrial, em 1951, presidida pelo Ministro da Fazenda e composta de funcionários públicos e representantes do setor privado. Ela foi fundamental para a política industrial e para o desenvolvimento da indústria automobilística. Quanto à sua atuação, podemos destacar os estudos de viabilidade, realizados por determinação do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, com a aprovação de Vargas, nas áreas de transportes e de produção de veículos automotores no País, levando em conta a indústria de autopeças já instalada.

A CDI deu as orientações técnicas gerais às decisões de investimento na área industrial e criou uma hierarquia de prioridades de investimentos na indústria. Classificou as atividades industriais em três grandes segmentos: de infraestrutura, básicas e de transformação. Recomendou apoio prioritário aos setores de energia, metalurgia, química, mecânica, de alimentos e de borracha .

Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)

A criação da Petrobras, em 1953, não representou somente uma ação para eliminar os “gargalos” existentes em um se-

tor estratégico da economia, mas também a preocupação de setores governamentais, de empresários, de militares quanto ao Planejamento. Notadamente os esquerdistas e nacionalistas acreditavam que, com a criação da Petrobras, seria possível fortalecer o controle estatal sobre os instrumentos de política econômica e, ao mesmo tempo, nacionalizá-los. Não resta dúvida de que, com a criação dessa empresa (até mesmo os debates que a antecederam), a ideia de planificação, de programação, de “projetamento”, foi se firmando entre o governo e alguns setores políticos, econômicos e militares, passando a fazer parte permanente da linguagem dos membros desses segmentos (Ianni, 1991, p. 138- 139).

Assessoria Econômica de Vargas (AE)

No início do seu segundo governo, o presidente Vargas formou uma assessoria econômica, ligada diretamente a ele, a quem caberia elaborar estudos e formular projetos tecnicamente justificados mas com dificuldades políticas a serem resolvidas, como era o caso dos projetos de criação da Petrobras, do Banco do Nordeste e da Eletrobrás.⁴⁶

A AE surgiu no momento em que crescia na América Latina a ideia de Planejamento, através dos trabalhos desenvolvidos pela CEPAL e pelas recomendações feitas pelo Banco Mundial (BIRD), que vinculava o apoio financeiro aos países à apresentação de projetos.

Foi criada conforme uma tática utilizada por Getúlio diante do despreparo do Estado brasileiro para enfrentar os desafios do desenvolvimento.⁴⁷ A tática consistia em abrir espaços na desordenada estrutura institucional brasileira, mediante a

46 Conforme Vianna (1987), a Assessoria Econômica (AE) era para Vargas uma forma de preservar um canal para iniciativas políticas (p.37). Ela não influenciava praticamente na política econômica. A sua preocupação era com o planejamento da segunda fase do seu governo: a fase das realizações e dos empreendimentos (p.17 e 37).

47 Em 1952, Vargas enviou ao Congresso uma proposta de reforma administrativa, sugerindo até a criação de um Conselho de Coordenação e Planejamento - sugestão essa que foi vetada pela comissão interpartidária e aceita por Vargas, “mostrando-se extremamente conciliador”. (Monteiro e Cunha, 1974, p. 14).

instalação de órgãos com poder de planejar e de desenvolver mecanismos que tornassem viáveis os projetos elaborados (Bielschowsky, 1988, p. 400).

A equipe da AE era composta de técnicos de orientação desenvolvimentista-nacionalista, como Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, entre outros. Tinha uma atuação discreta e procurava auscultar os interesses políticos, econômicos e militares, e, a partir daí, tentava fazer a conjugação entre o técnico e o político. Esse comportamento pode ser detectado nas palavras do cearense Soares Pereira, um dos chefes da AE, ao se referir à elaboração do anteprojeto de criação da Petrobras:

A elaboração do projeto dessa lei pela AE processou-se em meio a tais escaramuças, que serviram de termômetros para auscultar o ambiente político partidário. Sofreu o projeto doze redações destinadas a aprimorar a primeira concepção, tendo em vista o ambiente político em que se delineava e os pronunciamentos de duas dezenas de homens públicos que o presidente decidiu ouvir a respeito da matéria, antes de submetê-lo ao exame do Congresso. (Ianni, 1991, p. 137)

MISSÕES INTERNACIONAIS

Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU)

Como resultado das negociações iniciadas em abril de 1950, é assinado, em dezembro do mesmo ano, um acordo entre os governos dos Estados Unidos (Truman) e do Brasil (Dutra) para a organização da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Os trabalhos da CMBEU, que contaram com o apoio integral do governo brasileiro, tiveram início em julho de 1951 e foram encerrados abruptamente por iniciativa dos Estados Unidos em 1953.

Segundo o documento assinado pelos dois governos, com a criação da CMBEU pretendia-se incentivar, entre o Brasil e os

EUA, o intercâmbio de conhecimento técnico e a cooperação em atividades correlatas, que pudessem contribuir para um desenvolvimento equilibrado e coordenado dos recursos econômicos e da capacidade produtiva do Brasil (Furtado, 1985, p. 153).

Concretamente, a comissão tinha como objetivo elaborar projetos de investimentos que seriam financiados com recursos externos através do BIRD e do EXIMBANK, com a contrapartida de recursos internos⁴⁸, afora realizar estudos técnicos e recomendações capazes de criar condições para eliminar obstáculos (“pontos de estrangulamento”) ao fluxo de investimento, público e privado - estrangeiros e nacionais - necessários para promover o desenvolvimento econômico do País. Quanto à sua contribuição para o planejamento do desenvolvimento no País, não há dúvida de que foi imensa. Podemos destacar a identificação dos “pontos de estrangulamento”; a criação do BNDE; a aplicação de técnicas de estudo de viabilidade econômica, de formulação e de projetos de investimentos tanto em nível de governo como em nível da iniciativa privada, ou seja, para o desenvolvimento da técnica de projetamento (Rangel, 1987). Além de seus estudos servirem de subsídios para a elaboração de planos de desenvolvimento nos anos 50 e início dos anos 60⁴⁹.

Comissão BNDE - CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)

Em meio ao aprofundamento do debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro e à insatisfação por parte do governo e de influentes empresários americanos, no início de 1953 é criada a Comissão Mista BNDE- CEPAL, formada de técni-

48 O BIRD e o EXIMBANK só financiavam os projetos recomendados pela CMBEU e segundo os seus integrantes “os projetos eram adaptados tecnicamente às exigências dessas duas instituições” (Skidmore, 1976, p. 126). No que se refere aos recursos internos, estes foram assegurados através da criação do Fundo de Reaparelhamento Nacional a ser administrado pelo BNDE.

49 Plano Lafer (Vargas), Plano de Metas Juscelino) e Plano Trienal (Goulart). Ver (Mantega, 1990, p. 65).

cos das duas entidades sob a orientação de Celso Furtado, objetivando realizar um estudo global sobre a economia brasileira.

A comissão funcionou no Rio de Janeiro, tendo realizado, no período de 1953 a 1955, minucioso estudo sobre o desenvolvimento brasileiro e suas perspectivas. O estudo faz uma análise do comportamento da economia brasileira desde 1939 e trata com mais detalhes o período de 1949-1954. Descreve o processo de acumulação e cita os fatores estratégicos que condicionam a taxa de crescimento, a atividade produtiva para os mercados internos e externos e a forma de utilização da capacidade para importar. Em seguida expõe as consequências da inflação para os setores privado e público e, finalizando, detecta as tendências do sistema econômico. A partir de hipóteses sobre o comportamento da taxa de poupanças e da produtividade física era feito um conjunto de estimativas de taxa de crescimento para o período. Incluía o estudo uma análise detalhada do comportamento da demanda projetada - produtos finais, produtos intermediários e de bens de capital. Trazia também anexos que abordavam detalhadamente temas como a política do café, do trigo e o comportamento das exportações (Furtado, 1985, p. 173-174)⁵⁰.

Com a morte de Vargas, em agosto de 1954, um novo governo se instala e outras diretrizes são adotadas. Dentro dessa conjuntura, Furtado (1985) comenta que todas as esperanças de que o trabalho desenvolvido pela comissão viesse a ter qualquer valor para a formulação de política para o Brasil foram perdidas. Mas, no ano seguinte, a desesperança de Furtado e de sua equipe foi desfeita. Juscelino, candidato à Presidência da República pela coligação PSD-PTB, queria formular um programa de governo voltado para a industrialização e recorreu à equipe do BNDE, que há pouco recebera o estudo elaborado pela comissão. Isto fez com que a equipe de JK pudesse, em tempo recorde, definir metas de produção a serem alcançadas

50 “Ali estavam calculadas metas referentes a todos os setores estratégicos, como explicação de esforço de investimento a ser realizado para que a produção interna satisfizesse às crescentes necessidades do País em energéticos, produtos siderúrgicos, químicos, celulose e papel, principais bens de consumo duráveis, bens de capital etc.” (Furtado, 1985, p. 175)

pelo seu governo. Tal atitude possibilitou que o nível dos debates políticos fosse elevado e a mensagem do candidato adquirisse uma capacidade excepcional de convencimento (Furtado, 1985, p. 175).

AMADURECIMENTO DO PLANEJAMENTO

No segundo governo Vargas (1951-1954), a ideia do Planejamento cresce na administração pública brasileira e em outros setores da sociedade. A montagem da estrutura para operacionalizar e organizar a industrialização planejada é iniciada, com indícios de que houve um certo grau de intencionalidade nas ações do governo, quando resolveu propor uma reforma administrativa, com a criação de diferentes órgãos. O avanço foi significativo: estudos de identificação de potencialidades e de viabilidade foram realizados, projetos foram elaborados e os meios para tornar viáveis as propostas apresentadas foram buscados.

Começava a predominar, mesmo nos meios empresariais, a consciência de que o País estava passando por profundas transformações e de que a intervenção do Estado Planejador neste processo era necessária, ao contrário do que pensavam os defensores da corrente neoliberal, na época, em baixa.

Nem mesmo a crise política e econômica a partir de meados de 1953 nem as divergências ideológicas entre os técnicos do governo foram capazes de barrar a filosofia do Planejamento. A ideia unânime entre estes técnicos era que aquele era o momento de se planejar a industrialização brasileira. Este pensamento unia os técnicos desenvolvimentistas da administração econômica estatal, quer fossem nacionalistas ou “não-nacionalistas” (Bielschowsky, 1988, p. 453)⁵¹.

51 Bielschowsky (1988) considera, como a nova e moderna seção de administração estatal, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), a Assessoria Econômica de Vargas (AE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) (p. 40).

A FORMA DE PLANEJAMENTO A SER ADOTADA

Quanto à discussão sobre que tipo de Planejamento deveria ser implantado no Brasil, prevaleciam duas propostas. Uma defendia o Planejamento Setorial e outra advogava o Planejamento Global.

A primeira proposta era da equipe da CMBEU, liderada por Roberto Campos, e a segunda, da CEPAL, que tinha como representante mais expressivo Celso Furtado.

A Proposta de Planejamento Setorial ou “Seccional”, defendida por Campos, partia do princípio de que era necessário identificar e remover os estrangulamentos setoriais - método dos “pontos de estrangulamento”; e de identificação dos “setores de impulso” para serem incentivados - método dos “pontos de germinação”.

A metodologia dos “pontos de estrangulamento”, segundo Campos (1974, p. 53-54), foi o impulso para o gradual aperfeiçoamento do processo de Planejamento, através de sucessivos estágios, atingindo plena maturidade com a adoção do método “dos pontos germinativos” no “Programa de Metas” (1957-1960).

Já a proposta da CEPAL, defendida por Celso Furtado, se diferenciava da anterior por sugerir que os investimentos deveriam ser feitos a partir da estrutura econômica global do País, com base em estudos e projeções das tendências de oferta e procura da economia nacional⁵².

O procedimento metodológico obedecia aos seguintes passos:

- Realizar o cálculo da taxa variável de crescimento através da combinação da taxa de poupança (interna e externa, corrigida pela variação nos termos de troca) e da relação capital/ produto;

52 A técnica de planificação foi apresentada pela primeira vez na Conferência da CEPAL no Rio de Janeiro, em maio de 1953, “sob o título defensivo” de: Estudo preliminar sobre a técnica de programação do desenvolvimento econômico. A apresentação se deu num clima de grande tensão política e sob cerrado fogo ideológico. (...). Nesse quadro de efervescência política, a Conferência da CEPAL foi relegada a um segundo plano, mas, mesmo assim, surgiram ataques à Teoria de Programação (Furtado, 1985, p. 158).

- Calcular a demanda futura dos diferentes setores produtivos, a partir das projeções da demanda;
- Calcular e programar os investimentos nos diversos setores, de acordo com a estrutura econômica projetada e levando em consideração as limitações da capacidade para importar e o critério da produtividade social marginal⁵³.

A proposta da CEPAL sofreu ataques de vários lados. Furtado (1985) diz que o debate passou do ambiente acadêmico para a grande imprensa. Porque o objetivo dos opositores da proposta era chamar a atenção dos setores mais amplos da sociedade para a ameaça que representava a doutrina industrialista da CEPAL (p. 159).

É nesse clima de discussão nas universidades, na imprensa, nas entidades de classe, na sede dos partidos políticos, no parlamento e nos órgãos governamentais, que o **Planejamento Econômico** vai se incorporando à sociedade brasileira e se institucionalizando. E aos poucos, ao longo desses anos, vai sendo materializado, com a criação de instituições, de aparatos legais e de comissões técnicas; também com as tentativas de elaboração de estudos, de programas, de planos, de projetos etc.

OUTROS EVENTOS

Outros eventos de grande importância no período em estudo foram os congressos e os encontros classistas, nos quais se discutiam as questões relacionadas ao desenvolvimento do País, davam-se os confrontos ideológicos e travavam-se os debates sobre planejamento, o tipo de desenvolvimento a ser adotado, qual deveria ser a participação do capital estrangeiro, a vocação agrícola do País, a produtividade setorial e o protecionismo, entre outros.

Daí saíam as produções coletivas - as cartas, os anais - que refletiam de um modo geral o sentimento daquele segmento social.

⁵³ A proposta cepalina foi elaborada sob a orientação de Jorge Ahumada e Raul Prebisch (Bielschowsky, 1988, p. 450).

Dentre os acontecimentos mais destacados desde os anos 40, pode-se citar: o primeiro Congresso Brasileiro de Economia, em 1943; o Congresso Brasileiro da Indústria, em 1944; Conferência Nacional das Classes Produtoras, em 1943; Congresso de Engenharia Industrial, em 1946, e os debates quando da elaboração da Constituição de 1946.

Muito significativas foram as atuações do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro, criado em 1943; do Instituto de Economia da Associação Comercial de São Paulo, criado em 1944; do Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria (CNI), instituído em 1947; do Departamento Econômico da CNI, criado em 1947; da Fundação Getúlio Vargas (FGV), instituída em 1944⁵⁴; do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955, e do Clube Militar.

ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE REAPARELHAMENTO ECONÔMICO

Com a volta de Vargas à Presidência, assume o Ministério da Fazenda Horácio Lafer. Deputado federal pelo PSD paulista, industrial, crítico ferrenho da política econômica adotada por Dutra, simpatizante das ideias desenvolvimentistas e de uma maior aproximação do Brasil com os Estados Unidos.

Lafer tinha a missão de, segundo Vargas, sanear as finanças públicas e combater a inflação sem recessão⁵⁵. Na primeira etapa, agiria como Campos Sales (1898-1902), pondo em ordem as finanças e, na segunda, como Rodrigues Alves (1902-1906), realizando empreendimentos e construções que o País estava a exigir (Vianna, 1987, p. 36).

54 A FGV era o principal núcleo dos economistas neoliberais. Outros núcleos relevantes foram a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e a Federação do Comércio de São Paulo (FCSP) (Bielschowsky, 1988, p.44-45).

55 No final de 1950 a situação financeira era a seguinte: déficit da União: Cr\$ 4.297 milhões (1949 = Cr\$ 2.810 milhões) e o déficit dos Estados e do ex-Distrito Federal: Cr\$ 2.165 milhões (Vianna, 1990, p. 120). A inflação - índice de crescimento real de preços - foi de 5% e a variação de preços no atacado (base: dezembro) foi de 14%, em 1950 (Baer, 1988, p. 96).

Como resultado das negociações que vinham se desenvolvendo, desde o final do governo Dutra, além da instalação da CMBEU em 19 de julho de 1951, foi assinado, em setembro do mesmo ano, um acordo de intenções entre o governo brasileiro e as instituições internacionais - o Banco Mundial e o EXIMBANK. Tinha como objetivo o financiamento de “um plano de reabilitação econômica nacional e reaparelhamento industrial” da ordem de Cr\$10 bilhões (US\$ 540 milhões) e mais Cr\$ 4 milhões (US\$ 216 milhões), destinados a um programa específico para ferrovias e portos de caráter emergencial⁵⁶.

Este **Programa de Reaparelhamento Econômico**, que ficou conhecido como **Plano Lafer**, era para ser executado em cinco anos, envolvendo uma soma de recursos da ordem de Cr\$ 20 bilhões, sendo Cr\$ 10 bilhões financiados com recursos externos e Cr\$ 10 bilhões com recursos internos, através da criação de um fundo especial, que seria administrado por um banco, também a ser criado⁵⁷.

O Plano Lafer teve sua morte acelerada a partir de 1953, com a extinção da CMBEU, que implicou a suspensão dos financiamentos externos até para os projetos por ela já aprovados, com a substituição de Lafer por Osvaldo Aranha no Ministério da Fazenda e, no ano seguinte, com o suicídio de Getúlio.

É necessário destacar que o chamado “Plano Lafer”⁵⁸, em termos técnicos, não pode ser considerado como um plano de desenvolvimento, por não apresentar uma articulação entre os ramos da economia que ele contemplava e tampouco em

56 O documento foi redigido com certas sutilezas, de forma dúbia, que permitiram, quando da mudança de governo nos EUA (assume, em 1953, o general Dwight Eisenhower, do Partido Republicano), às novas autoridades negarem o compromisso (Vianna, 1987, p. 140).

57 O Plano Lafer foi aprovado pelo Congresso, vinculado a um fundo de reaparelhamento e à criação de um banco, o BNDE, para administrá-lo. O artigo 3º da Lei nº 14.745, de 26.11.51, estabelece a criação de um adicional de imposto de 15% sobre as altas rendas e sobre os lucros das empresas (restituível), a reverter a favor de um fundo especial, aplicável na execução do programa de reaparelhamento (G. Lopes, 1990, p. 85).

58 O estilo de desenvolvimento adotado por Vargas pode ser visto no Plano Lafer, que correspondeu à oficialização dos projetos e das sugestões apresentadas pela CMBEU. Ao mesmo tempo, sem recursos nacionais suficientes (capital e tecnologia), com a nova fase de expansionismo econômico dos EUA (Ianni, 1991, p. 127).

nível global. Na realidade era um conjunto de projetos de investimentos (num total de 41) elaborados pela CMBEU, para eliminar os “pontos de estrangulamento” que emperravam o desenvolvimento das forças produtivas.

Quanto à sua importância, se o encararmos numa visão mais abrangente, que incluía as decisões tomadas e as ações implementadas nos campos institucional e administrativo, não resta dúvida de que a colaboração foi valiosa, não somente para aquele período mas para as fases posteriores do desenvolvimento do capitalismo em nosso País. Não é demais citar, como exemplo, a criação do BNDE, do BNB, da Petrobras, da CDI e o aperfeiçoamento das informações estatísticas e da prática que aos poucos foi se alastrando gradativamente tanto em nível do governo como da iniciativa privada, de vincular a captação e a aplicação de recursos a uma análise de custos e benefícios.

Em suma, o Plano Lafer contribuiu para criar as condições administrativas e financeiras mínimas, capazes de dar sustentação à formulação e execução de ações planejadas, visando atingir um novo patamar de desenvolvimento para o País.

3.2.4 PERÍODO DE TRANSIÇÃO (1954-1955)

ASPECTOS POLÍTICOS E SOCIAIS

Este período - agosto de 1954 a janeiro de 1956 - é caracterizado como de transição, tanto na área econômica como em termos políticos.

Com a morte de Vargas, assume a Presidência o Vice-Presidente, Café Filho, do Partido Social Progressista (PSP), ligado ao político paulista Adhemar de Barros, que procura obter o apoio da UDN ao seu governo, oferecendo ministérios. Em 3 de outubro de 1954, nas eleições legislativas e para governadores de alguns estados, a UDN perde cadeiras no Legislativo e o PSD e PTB aumentam as suas bancadas. Em São Paulo, Jânio Quadros venceu Adhemar de Barros na eleição para o governo do Estado.

Em outubro de 1955, ocorrem as eleições presidenciais e o candidato Juscelino Kubitschek, da coligação PSD- PTB à

Presidência da República, é eleito com 36% dos votos. Juarez Távora, da UDN, ficou em segundo lugar com 30% dos votos e, a seguir, Adhemar de Barros, do PSP, com 26%, e o candidato do Partido Republicano, Plínio Salgado, com 8%, enquanto o candidato a Vice de Juscelino, João Goulart, do PTB, obteve 44% do total dos votos.

Dada a possibilidade de os eleitos não tomarem posse, como desejavam os responsáveis pela derrubada de Getúlio, o Ministro da Guerra, Teixeira Lott, manobrou com o apoio do Congresso, de modo que as leis fossem asseguradas - deu “o golpe da legalidade”⁵⁹.

ASPECTOS ECONÔMICOS

Assume como Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, que passou a adotar uma política econômica conservadora, comum ao seu estilo de defensor máximo do “liberalismo tresnoitado”. (Furtado, 1985, p. 197).

A política econômica adotada teve basicamente duas fases, uma com Gudin (25.8.54 a 13.4.55) e outra com o seu sucessor Whitaker (13.4.55 a 11.10.55) no Ministério da Fazenda. Na primeira, a preocupação básica era com o combate à inflação e a melhoria das relações com a comunidade financeira internacional. Os instrumentos utilizados foram ditados pela ortodoxia - controle monetário, política salarial e creditícia restritiva, controle fiscal rígido e facilidades à entrada do capital estrangeiro.

A aplicação dessa política provocou protestos no meio empresarial e por parte dos trabalhadores; os primeiros defendiam uma maior proteção e apoio à indústria nacional e os operários lutavam pela reposição dos salários e contra a carestia⁶⁰. Mas a comunidade financeira internacional aprova-

59 Em 3.11.1955 Café Filho é hospitalizado e substituído por Carlos Luz, Presidente da Câmara dos Deputados, que é obrigado a passar o cargo a Nereu Ramos, Presidente do Senado, em 11.11.1955, que governa em estado de sítio, até a posse de Juscelino em 31.1.1956.

60 Em São Paulo deflagrou-se uma greve geral no dia 2.9.1954, comandada pelo Pacto da Unidade Intersindical. Um milhão de trabalhadores saíram às ruas (100 Anos de República, v. VI, p. 31, 1989).

va as medidas de Gudin, que em setembro de 1954 viaja para Washington para participar da reunião anual do Fundo Monetário Internacional (FMI) e é efusivamente recebido pelo staff dessa instituição. Segundo o jornal *New York Times*, Gudin era *//the right man in the right time//*. (Netto, 1990, p. 152).

A segunda fase da política econômica começa quando Gudin pede exoneração, em abril de 1955, e é substituído pelo banqueiro paulista José Maria Whitaker, o qual tentou implementar uma política de apoio à produção, emitiu moeda para cobrir o déficit orçamentário, tentou fazer uma reforma cambial, para acabar com o monopólio de exportação assegurado ao governo e para tornar livres as exportações, extinguindo o “confisco cambial”, através do qual o governo obrigava o produtor a lhe vender as letras de exportação pelo preço que lhe aprazia; e as revendia ao consumidor pelo maior preço que lhe podia arrancar (Pinho e Fanganiello, 1986, p. 115). A sua proposta de reforma cambial foi enviada ao Congresso e derrotada, levando à exoneração do MINFAZ, em novembro de 1955. Mário Câmara o substituiu, permanecendo no ministério até a posse do novo governo.

Para Lessa (1981, p. 26), o resultado desta política de contenção da demanda global, no período, trouxe para a classe industrial a certeza de que este tipo de medida de cunho recessivo não era eficaz. Por sua vez, contribuiu para o fortalecimento da ideia do desenvolvimento industrial planejado e da necessidade de apoiar a implementação das políticas governamentais de caráter desenvolvimentista.

CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO

Neste período, merece destaque a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), cujas raízes estão no Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), conhecido na época (1954) também como Grupo de Itatiaia, composto por intelectuais, funcionários públicos de diferentes colorações ideológicas, que se aproximaram dos militares nacionalistas após a morte de Vargas.

Em 1955, o Presidente Café Filho, através do Decreto nº 37.608 de 14.7.1955, oficializa o ISEB, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, destinado ao estudo, ensino e divulgação das ciências sociais visando à compreensão da realidade brasileira e à elaboração de instrumentos teóricos que orientassem o desenvolvimento nacional. Tinha em seus quadros os mesmos nomes que haviam criado e mantido o IBESP, quase todos fiéis aos ensinamentos da CEPAL.

A “fábrica de ideologias” (Toledo, 1977) começou a funcionar em 1956 e, neste mesmo ano, lança o seu primeiro livro, *Introdução aos problemas brasileiros*, que reunia as conferências proferidas no segundo semestre de 1955. A estrutura do ISEB incluía o Conselho Curador, os Departamentos e como órgão máximo o Conselho Consultivo. Seus membros eram figuras notórias da intelectualidade brasileira, como Lucas Lopes, Horácio Lafer, Roberto Campos, Cândido Mendes, Ignácio Rangel, Jesus Pereira, Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré, entre outros.

Quanto ao funcionamento, Toledo (1977, p.186-189) o divide em três fases: I) desde a sua criação até o início do governo de JK, caracterizada pelas manifestações de posições ideológicas ecléticas e conflitantes; II) a do governo JK, quando é hegemônica a ideologia nacional - desenvolvimentista no ISEB; e III) a do acompanhamento do movimento pelas Reformas de Base, ao lado de outras entidades, exigindo alterações na estrutura básica da sociedade.

É bom frisar que o papel do ISEB era “formular a ideologia do modelo brasileiro de desenvolvimento”, missão nada fácil, dada a heterogeneidade ideológica dos seus membros (Sodré, 1978, p. 12).

O ISEB enfrenta séria crise a partir de 1958, que culminou com uma reforma em 1960. Neste ano, deixam a instituição um dos líderes, Hélio Jaguaribe, e o seu opositor, nacionalista, Guerreiro Ramos. Nos primeiros dias de 1964, o ISEB foi denominado pelos novos mandatários da nação (os militares) de “subversivo”. A entidade foi invadida e depredada; toda a sua

documentação, arquivos e publicações foram queimados (Toledo, 1977, p. 191).

3.3 O PENSAMENTO ECONÔMICO E O PLANEJAMENTO

Baseado no conceito de Desenvolvimentismo, definido como um projeto de industrialização com planejamento e apoio estatal, Bielschowsky (1988, p. 283-285) identifica no período de 1945-1964 quatro grandes correntes de pensamento econômico no Brasil, além do pensamento independente de Ignácio Rangel. São elas:

a) Neoliberal

- Principais Núcleos - Fundação Getúlio Vargas (FGV), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Associação Comercial de São Paulo (ACSP) e Conselho Nacional de Economia (CNE);
- Principais Economistas - Eugênio Gudim, Octávio Gouvêa de Bulhões, Dênio Nogueira e Daniel de Carvalho;
- Principais Órgãos de Divulgação - Revista Brasileira de Economia (RBE) da FGV, Revista do CNE, Digesto Econômico - da ACSP e da Federação do Comércio de São Paulo (FCSP), e a Carta Mensal da CNC;
- Projeto Econômico Básico - Crescimento equilibrado via força de mercado;
- Teses Básicas - No Brasil não há desemprego, apenas baixa produtividade;
- Interpretação do Processo de Crescimento - Crescimento desequilibrado e ineficiente, por erros de política econômica;
- Posição Relativa ao Planejamento - Entre contrária e tolerante a ensaios de Planejamento Parcial.

b) Desenvolvimentista (Setor Público Não - Nacionalista)

- Principais Núcleos - Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE);

- Principais Representantes - Roberto Campos, Ary Torres, Lucas Lopes e Glycon de Paiva;
- Principais Órgãos de Divulgação - RBE, da FGV, Digesto Econômico e Carta Mensal;
- Projeto Econômico Básico - Industrialização em ritmo compatível com equilíbrio, com intensa participação do capital estrangeiro e com planejamento parcial;
- Teses Básicas - Tese de “pontos de estrangulamento/ pontos de crescimento”;
- Interpretação do Processo de Crescimento - Existência de tendências a desequilíbrios, não corrigidas (confirmadas) por erros de política econômica;
- Posição Relativa ao Planejamento - Favorável ao Planejamento Parcial.

c) Desenvolvimentista (Setor Privado)

- Principais Núcleos - Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federação da Indústria do Estado de São Paulo (FIESP);
- Principais Representantes - Roberto Simonsen, João Paulo de Almeida Magalhães e Nuno Fidelino de Figueiredo;
- Principais Órgãos de Divulgação - Revistas: Estudos Econômicos, da CNI, e Desenvolvimento e Conjuntura, da CNI⁶¹;
- Projeto Econômico Básico - Industrialização com proteção estatal ao capital industrial nacional;
- Teses Básicas - Crédito à produção como instrumento de crescimento;
- Interpretação do Processo de Crescimento - Substituições de importações;

61 Em 1954, com a extinção do Departamento Econômico da CNI, a revista Estudos Econômicos, editada desde 1950, deixou de circular, e em 1957 outra publicação da CNI foi lançada, a revista Desenvolvimento e Conjuntura.

- Posição Relativa ao Planejamento - Favorável.

d) Desenvolvimentista (Setor Público Nacionalista)

- Principais Núcleos - BNDE, Assessoria Econômica do Presidente Vargas (segundo governo) (AE), Club dos Economistas (CE), Comissão Mista BNDE-CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB);
- Principais Representantes - Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Américo B. Oliveira e Evaldo C. de Lima⁶²;
- Principais Órgãos de Divulgação - Estudos Econômicos, da CNI, e Revista Econômica Brasileira, do CE;
- Projeto Econômico Básico - planejada e fortemente empreendimentos estatais;
- Teses Básicas - Teses Cepalinas (desenvolvimento para dentro, estruturalismo etc.);
- Interpretação do Processo de Crescimento - Substituição de importações, existência de desequilíbrios estruturais, confirmados por ausência de Planejamento e corrigíveis apenas a longo prazo;
- Posição Relativa ao Planejamento - Enfaticamente favorável a Planejamento Global e a Planejamento Regional.

e) Socialista

- Principais Núcleos - Partido Comunista Brasileiro (PCB) e ISEB;
- Principais Representantes - Caio Prado Júnior, Nelson W. Sodrê, Alberto Passos Guimarães e Aristóteles Moura;

62 Com a volta de Getúlio ao governo, em 1951, Rômulo de Almeida foi convidado para fazer parte da Assessoria Econômica (AE), tendo exercido a sua chefia. Antes, Almeida foi chefe do Departamento Econômico da CNI, criado por Roberto Simonsen em 1946.

- Principais Órgãos de Divulgação - A Revista Brasiliense e a Revista de Estudos Sociais⁶³;
- Projeto Econômico Básico - Tornar viável o desenvolvimento capitalista para preparar a passagem ao socialismo. A industrialização planejada em bases estritamente nacionais e reforma agrária;
- Teses Básicas - Tese da etapa antifeudal e anti-imperialista;
- Interpretação do Processo de Crescimento - Duas contradições básicas obstruem o crescimento econômico: monopólio da terra e imperialismo;
- Posição Relativa ao Planejamento - Enfaticamente favorável.

f) Pensamento Independente de Ignácio Rangel

- Projeto Econômico Básico - Industrialização planejada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais;
- Teses Básicas - Tese da Dualidade Básica;
- Interpretação do Processo de Crescimento - Substituição de importações (anos 50) e crise de realização (anos 60);
- Posição Relativa ao Planejamento - Enfaticamente favorável a uma modalidade de Planejamento Parcial, via comércio externo⁶⁴.

3.4 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O PLANEJAMENTO

Mesmo sabendo que os programas dos partidos políticos muitas vezes são feitos em caráter de emergência e sem maiores discussões; que seus membros geralmente não os leem; que outros tomam conhecimento do seu conteúdo, princípios, propostas, mas não o defendem, por não concordarem com ele ou

63 A Revista Brasiliense (1955-1964), editada por membros do PCB, com certa autonomia do partido, e em 1958 surgiu a Revista de Estudos Sociais editada pelo PCB. A primeira tratava mais de temas como reforma agrária e imperialismo e a segunda abria espaço para a produção, na área econômica dos socialistas.

64 Rangel defendia uma ação planejada do Estado sobre o comércio exterior, por considerar que a política da taxa de câmbio e o sistema de preços dela dependente, condicionadores da alocação de recursos, estavam falidos (Bielschowsky, 1988, p. 265).

por inatividade política, considera-se que isso não invalida o princípio de que o programa de um partido é o retrato, é a face do partido exposta à sociedade. Como também não desclassifica a concepção de que um partido político⁶⁵ é um canal que recebe e encaminha as demandas da sociedade ou de grupos específicos, com maior ou menor intensidade.

Desta forma, procura-se abordar os programas dos partidos objetivando detectar sua postura em relação ao Planejamento.

Começamos pelo Partido da União Democrática Nacional (UDN)⁶⁶ que, em seu programa, pregava a promoção e estímulo à industrialização e observava que as indústrias estratégicas ficariam a cargo do Estado ou das empresas organizadas com a sua orientação e, quando possível, com a sua participação (Bielschowsky, 1988, p. 330). Um partido liberal defende a intervenção do Estado na economia, sem falar em planejamento, que era comumente associado pelos liberais ao sistema político socialista.

Já o Partido Social Democrático (PSD), fundado formalmente em julho de 1945, é pouco explícito em seu programa sobre o Planejamento.⁶⁷ Quanto à intervenção do Estado, através de suas políticas econômicas e financeiras, o PSD propõe a necessidade de favorecer as indústrias básicas que constituem o alicerce da economia nacional, notadamente a siderurgia, petróleo e combustíveis em geral (Bielschowsky, 1988, p. 331).⁶⁸ O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado em agosto de 1945, trazia em seu programa explicitamente a proposta de planejar

65 Vargas, na fase de distensão (final do Estado Novo), através do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1946, regulamenta a lei, que em seu artigo 109 estabelecia: “Toda associação de pelo menos dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica em termos de código civil, será considerada Partido Político de âmbito nacional.” (Benevides, 1979, p. 62).

66 A UDN surgiu, inicialmente, como uma “ampla frente democrática”, e transformou-se no principal partido liberal do País (Benevides, 1979, p. 63).

67 Como já vimos, isso não impedia que membros da cúpula do partido, como o deputado mineiro Israel Pinheiro, em seus pronunciamentos na Câmara Federal, defendessem insistentemente a utilização do Planejamento.

68 O PSD reunia sobretudo interventores e todos aqueles responsáveis mais diretos pela administração do Estado Novo, comerciantes, advogados, proprietários rurais, enfim, figuras de maior destaque nos municípios e Estados (Benevides, 1979, p. 62).

a economia brasileira, como pode ser visto na seguinte passagem citada por Bielschowsky (1988):

(...) planificação econômica atingindo todos os setores e visando, por meio da orientação, intervenção ou gestão de Estado, a que a produção do País responda a todas as necessidades internas, assegurando, a baixo custo, as utilidades essenciais a todos os trabalhadores (p.331).⁶⁹

69 O PTB foi organizado por Marcondes Filho, Ministro do Trabalho de Vargas, que apoiou a proposta de planejamento apresentada pelo relator da CNPIC, Roberto Simonsen (Benevides, 1979, p. 64).

4 APLICAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO GOVERNO JK

“Nação se identifica na comunidade cultural e política, mas só se mantém, só se consolida ‘como nação’ se houver crença no futuro. Pois foi justamente esta crença no futuro, essa esperança nos destinos da nação que fizeram de Juscelino um Presidente singular na nossa história.”

Maria Victória Benevides

Professora da USP e diretora da Escola de Governo de São Paulo.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Nos planos nacional e internacional, o governo JK se desenvolve dentro de conjunturas caracterizadas por acontecimentos decisivos, que influíram de forma considerável no jogo político e na busca do desenvolvimento planejado.

4.1.1 NACIONAL

Em nível interno, o período é marcado por enorme euforia decorrente das altas taxas de crescimento industrial; pela significativa mudança da base produtiva do País; por um grande prestígio do governo de JK aqui e no exterior e por uma relativa estabilidade política, o que não significa a inexistência de conflitos e de crises.

ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS

A fase anterior a este governo, especialmente nos anos de 1954 e 1955, é assinalada por conflitos no âmbito político, com reflexos marcantes na governabilidade do período de JK.

Os opositoristas, formados principalmente pela ala radical da UDN, comandada por Carlos Lacerda e por outros anti-getulistas, advogavam a não realização das eleições pre-

sidenciais. Alegavam que, se a chapa da aliança PSD-PTB fosse eleita, representaria a continuidade do governo Vargas e que João Goulart era comunista e, se eleito, iria fundar no Brasil a “República Sindicalista”.

Com a realização das eleições, eles passaram a defender a não posse dos eleitos - Juscelino (JK) e Goulart (JG). Argumentavam a falta da maioria absoluta de votos e que os candidatos a Presidente e a Vice tinham recebido o apoio dos comunistas⁷⁰.

Para assegurar a posse dos eleitos foi necessária a intervenção dos militares, especificamente do Exército, através do general Lott, que realizou o chamado “golpe preventivo”⁷¹.

Outros acontecimentos marcantes no período, no campo político, foram: duas rebeliões por parte de militares da Aeronáutica, a marcha dos cafeicultores contra a política econômica adotada pelo então ministro Lucas Lopes, o rompimento do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, a criação das ligas camponesas em alguns Estados do Nordeste e a vitória do candidato da UDN Jânio Quadros para Presidente da República e João Goulart para Vice (PTB).

Mesmo com todas essas e outras crises e conflitos, “esse governo deixou a marca de estabilidade política exatamente porque conseguiu ‘administrar’ e superar essas crises”. (Benevides, 1991, p. 11).

No que se refere ao conjunto da estrutura social e às relações de produção, continuaram sofrendo modificações; notadamente nos grandes centros urbanos do Sudeste, o que implicava, também, mudanças nos hábitos, nos valores, nos comportamentos e nos aspectos culturais, científicos e políticos. A partir da metade dos anos 50, falar em vocação agrícola do Brasil passa a ser anacrônico, pois, conforme Ianni (1991): “A

70 Em 1947, no governo do presidente Dutra, o registro do Partido Comunista Brasileiro é cancelado e os deputados filiados ao partido são cassados (Ianni, 1991, p. 112).

71 No dia 10.11.1955, Lott mobilizou as unidades do Exército no Rio e ocupou os principais prédios públicos e estações de rádio e jornais. Carlos Luz, Presidente da Câmara dos Deputados no exercício da presidência, é deposto. No mesmo mês, a Câmara dos Deputados rejeita a volta do presidente Café Filho, aprova o nome do senador Nereu Ramos para presidir o Brasil até a posse dos novos mandatários e, também, o estado de sítio, solicitado pelos militares.

indústria como categoria econômica, política e cultural passa a dominar o pensamento e a atividade dos governantes, e das classes sociais dos centros urbanos grandes e médios.” (p. 177).

Quanto aos indicadores sociais, segundo o censo de 1950, a mortalidade infantil girava em torno de 145 para cada mil crianças que nasciam. A taxa de alfabetização era de apenas 42,7% e a esperança de vida, de 45,9 anos.

QUADRO GERAL DA ECONOMIA⁷²

Na metade dos anos 50, o Brasil era ainda um país atrasado, que tinha como principal base econômica o setor primário e como principal produto de exportação o café.

Como diz Kubitschek (1975):

Quando assumi o governo o País não tinha produzido um só motor, um só trator, um só carro, um só jeep, um só navio. Os transportes marítimos e ferroviários estavam estagnados (p. 351).

Acrescenta JK que o Brasil, no início de 1956, produzia mil toneladas de aço, 3 milhões de kw de energia e possuía 800 km de vias pavimentadas.

O setor agrícola participava para a formação do PIB com 23,5%, a indústria com 20,4% e os demais setores da economia com 46,1%. Na época, o café contribuía com mais de 70% para a composição do valor total da produção agropecuária e com 60% para o valor total das exportações.

Na indústria, os setores mais importantes eram o têxtil e o de alimentos, que, juntos, segundo o censo industrial de 1950, correspondiam a 40% do total da produção industrial.

A indústria siderúrgica e a automobilística eram setores emergentes. Na siderurgia, a liderança era da Companhia Siderúrgica Nacional, que produzia mais de 50% do setor, e a se-

⁷² As informações deste item (Quadro Geral da Economia) são em sua grande maioria baseadas em Faro e Quadros da Silva (1991, p. 44-70).

guir vinham a Belga-Mineira e a Mannesmann. A indústria automobilística limitava-se, na realidade, a importar peças para utilizar na montagem de veículos. É o caso da Ford, no Brasil desde 1919, da General Motors (GM), desde os anos 20, e da Mercedes-Benz desde 1954. A Fábrica Nacional de Motores (FNM) criada pelo governo Vargas em 1940, que inicialmente fabricava motores de avião, passa, a partir de 1950, a produzir veículos de carga sob a licença da empresa italiana Isotta-Franchini, que faliu e foi substituída pela Alfa-Romeu⁷³.

No campo energético, o petróleo e os seus derivados (parte importada) forneciam 40% e a energia elétrica 25%, do total da energia para o País⁷⁴.

Quanto ao Produto Interno Bruto, este era estimado em US\$ 12 bilhões, o que correspondia a 1/35 do PIB dos Estados Unidos; seis vezes maior do que o da Coreia e 1/3 maior do que o do México. Segundo JK, o PIB era da ordem de US\$ 10 bilhões.

No que se refere à repartição da Renda Nacional, São Paulo ficava com 33% do total; Rio de Janeiro (Distrito Federal) com 14%; Minas Gerais com 11% e a Região Nordeste com apenas 9%, sendo que só o Estado de Pernambuco detinha 35% do valor total da região⁷⁵.

Nas relações com o resto do mundo, nosso comércio representava somente 0,5% do mercado internacional, e o Brasil tinha como principais produtos na pauta de exportações: o café (60%), o algodão, o cacau, o açúcar, o minério de ferro, o óleo vegetal e a madeira. Do total das exportações, em torno de 40% destinavam-se aos Estados Unidos.

73 Em 1955, a FNM produziu 2.420 unidades do caminhão D-9500, o pioneiro no Brasil, e já com um percentual de nacionalidade de 60%. É bom frisar que estas informações divergem da afirmação de JK, citada anteriormente, de que, quando assumiu a Presidência, o Brasil não produzia um só motor, nem um só carro.

74 A geração de energia elétrica, desde os anos 20, era praticamente monopólio das empresas estrangeiras que, em 1955, sob o título de “especial interesse”, detinham 95% de todo o estoque de US\$ 162,5 milhões de capital estrangeiro depositado na Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), antecessora do Banco Central. O setor público respondia apenas com 17% da potência instalada para a geração de energia elétrica.

75 O estado de São Paulo detinha 45% da indústria nacional; 27% da renda rural e 31% da renda advinda da intermediação financeira.

O fluxo de recursos externos para o Brasil era muito pequeno. Para se ter uma ideia, no período de 1951-1955, a média anual de entrada líquida de capital para investimento direto foi de apenas US\$ 16,2 milhões.

Quanto ao salário mínimo, em 1955, tinha um poder de compra 11% superior ao de 1940. A inflação era de 12,4% (IGP - FGV), o que representava a quinta maior inflação do mundo, só perdendo para a Turquia, 14%; o México, 15%; o Paraguai, 24%, e a Coreia, 68%.

O Sistema Financeiro da época era muito débil. Participava apenas com 2% da renda nacional, sendo que as estatais do mercado financeiro contribuía com 35% para a formação da renda do setor financeiro.

Em 1955, predominava a lei da usura, que proibia juros nominais acima de 12% ao ano, o que desestimulava o aplicador, pois a inflação em alguns anos chegava a 20%. O mercado acionário ainda era muito pequeno e, dado o pouco interesse dos investidores pelos papéis do governo, este era levado a emitir moeda para fazer face aos seus compromissos. O Banco do Brasil e a SUMOC exerciam as funções de autoridade monetária, o primeiro com maior intensidade⁷⁶.

Em relação aos sistemas de transportes, o ferroviário era totalmente estatizado. A Rede Ferroviária tinha em tráfego 37.092 km e transportava 20% das mercadorias e 28% dos passageiros. O setor rodoviário possuía 3.133 km de estradas pavimentadas, com malha total superior a 400 mil km, desta, 380 mil municipais, de péssima qualidade e transitáveis somente em certos meses do ano.

Sobre as contas públicas, o déficit público das três esferas de governo correspondia a 1,5% do PIB. Quanto à distribuição dos recursos por item de despesa, 28% se destinavam aos ministérios militares; 22% ao setor de transportes e menos de 10% às áreas de Educação e Saúde.

76 O Banco do Brasil era também o maior banco comercial brasileiro, responsável por 30% de todo o crédito concedido ao setor privado. Detinha 15% dos depósitos à vista e 5% dos depósitos a prazo. O segundo maior banco era o BANESPA e o terceiro, o Banco da Lavoura de Minas Gerais.

O braço empresarial do governo atuava em várias direções. Tinha empresas na área industrial; como Petrobras, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Companhia Nacional de Álcalis (CNA), Fábrica Nacional de Motores (FNM) e Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF); na área financeira, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica, BNDE; no setor de transportes e comunicação, o Loyde Brasileiro, o Serviço de Navegação do Rio de Janeiro, Estradas de Ferro e outras empresas de menor significado.

As empresas estatais contribuíam com 3 a 4 % para a Formação Bruta de Capital e eram responsáveis por 8 à 10% da folha total de salários do setor urbano.

4.1.2 INTERNACIONAL

O que marca o período em que se desenvolveu o governo de JK, em nível internacional, foi sinal de que o mundo estava em processo de mudança e novas relações entre os países estavam sendo construídas.

ASPECTOS POLÍTICOS

Baseado em estudos realizados por Moura (1991, p. 23-30) e Furtado (1989, p. 27-28) pode-se dizer que, em resumo, as principais características do período são:

- a. Estava em plena vigência a chamada “guerra fria” entre os Estados Unidos e a União Soviética (URSS), com guerra de propaganda, divulgação da possibilidade de uma guerra nuclear e o crescimento da corrida armamentista;
- b. fatos novos mostravam sinais de desalinhamento entre as nações dependentes e as superpotências. Como foi o caso da independência de antigas colônias; a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, e a nacionalização do Canal de Suez em julho de 1956, pelo presidente Nasser, do Egito;

c. em nível regional, acentuado controle político dos EUA sobre os países do continente americano, devido ao perigo do “comunismo” comandado pela antiga URSS. O nacionalismo era visto pelos EUA como um desafio subversivo à segurança do “mundo livre”; as reivindicações latino-americanas no campo econômico - crédito, melhores preços para suas matérias-primas, criação de um banco interamericano de desenvolvimento, continuavam sendo colocadas pelo governo americano em segundo plano. Quanto à Comissão Econômica para a América Latina, esta era considerada pelos EUA como uma entidade que alimentava a ideia de integração latino-americana e que defendia princípios estatizantes ou até mesmo “socialistas”⁷⁷.

No plano militar, prevaleciam os acordos de cooperação entre os EUA e o Brasil e as questões de segurança sempre tiveram prioridade em relação às questões de desenvolvimento econômico.

CONTEXTO ECONÔMICO

Nos anos 50, a economia capitalista estava na fase inicial de sua reestruturação. Os países industrializados apresentavam altas taxas de crescimento; os mercados nacionais se abriam; os fluxos de capitais ainda recebiam o monitoramento do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial; operava um sistema de taxas fixas de câmbio e a moeda-reserva era o dólar. Como observa Furtado (1989):

Desmantelavam-se as velhas estruturas coloniais, (...) a recuperação europeia e japonesa cumpria sua fase final, avolumava-se a primeira onda de implantação das empresas americanas na Europa Ocidental, preparando o

77 A Comissão Econômica para a América Latina, vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), começou a funcionar em Santiago, no Chile, em 1948, sob a indiferença dos EUA (governo e empresários) e de governantes latino americanos (Ianni, 1991, p. 121).

que, no decênio seguinte, se chamaria de desafio americano. (p.27)

4.2 EXPLICAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E SOLUÇÕES NA ÓTICA DE JK

4.2.1 A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Em meados dos anos 50, havia um Brasil “afundado no marasmo econômico, descrente de si mesmo”. O PIB era da ordem de US\$ 10 bilhões, a população de 60 milhões e o produto per capita de US\$228. Enquanto o da Argentina era de 697 dólares; o do Chile 539 dólares; o do México 372 dólares e o dos Estados Unidos 3.554 dólares. A média mundial era de 593 dólares. Em face dessas cifras, diz JK, o que se constata é o seguinte: éramos mais pobres do que os países citados e que o mundo considerado globalmente. “Esta era a situação que encontrei em 1956, do ponto de vista estático” (Kubitschek, 1975, p. 335).

4.2.2 A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO PLANEJADO

Dada essa situação, Juscelino defendia a necessidade de insistir na pregação desenvolvimentista, de modo “a obter uma transformação da mentalidade do povo. Tirá-lo do desânimo e da descrença, de forma a atraí-lo para uma cooperação direta e efetiva com o governo” (p. 75).

O Presidente entendia que os problemas brasileiros não podiam ser resolvidos se a economia nacional continuasse fortemente dependente do setor primário e o País praticamente desintegrado, já que em grande parte as vias de ligação entre as unidades da Federação eram os transportes marítimo e/ ou fluvial, com todas as dificuldades.

Para sair dessa situação de atraso, de subdesenvolvimento, o ator social JK tinha uma opção, segundo ele, clara e definitiva.

O Brasil teria que produzir tudo aquilo que constitui o núcleo original do enriquecimento dos povos há mais tempo empenhados na industrialização de grande porte. Industrializar aceleradamente o País; transferir do exterior para o nosso território as bases do desenvolvimento autônomo; fazer da indústria manufatureira o centro dinâmico das atividades econômicas nacionais - isto resumia o meu propósito, a minha opção. (p.57)

Esta opção supunha o Planejamento que, segundo ele, seria necessário para dar a racionalidade necessária às suas ações, de modo que desbloqueasse o caminho para o desenvolvimento do País.

Para a superação dos “pontos de estrangulamento” da nossa economia, teria de concentrar os seus esforços na montagem da infraestrutura capaz de dar as condições necessárias ao desenvolvimento da indústria e proporcionar a integração entre os Estados.

Dentro desse entendimento, JK propunha acabar com a chamada “república dos caranguejos” criando um cruzeiro de estradas, tendo como centro a nova capital a ser também construída (Brasília). Esta cidade, segundo Juscelino, seria o ponto de irradiação dessa política de integração, capaz de forçar o eixo do desenvolvimento nacional do litoral para outras áreas do País.

O que eu tinha em mente, na realidade, era recuperar áreas desperdadas, asfixiadas pela carência de vias de comunicação, e enquadrá-las no contexto da economia, do Brasil. Brasília era um marco. O símbolo dessa jornada de integração. (p.76)

4.2.3 CONDIÇÕES DE GOVERNABILIDADE

No que se refere ao jogo político e às relações de poder, o período entre o suicídio do presidente Vargas (agosto de 1954) e o início do governo de JK é marcado por conflitos e crises.

Como exemplo dessa situação, o presidente Juscelino, eleito democraticamente, só foi empossado após a gestão de dois presidentes interinos (Carlos Luz e Nereu Ramos) e de uma intervenção militar - “golpe preventivo”, tendo recebido o País em estado de sítio e a imprensa sob censura. Além de que, nas primeiras semanas de seu governo, teve de enfrentar uma rebelião de oficiais da Aeronáutica, sem grandes consequências⁷⁸. (Ver quadro 1)

A fúria da oposição, liderada pela UDN, com o apoio de importantes meios de comunicação, bloqueava o desejo do novo Presidente de implementar uma política de “união nacional”.

No final do governo, JK teve de enfrentar outra onda de crises, agora basicamente de origem econômica. Inflação crescente, queda dos salários reais, desequilíbrio das contas públicas e no balanço de pagamentos ameaçavam o cumprimento das metas do seu plano.

O número de greves aumentava; as “ligas camponesas” cresciam no Nordeste; a oposição incriminava JK por ter um projeto continuísta; as esquerdas acusavam o governo de defender os interesses estrangeiros e, para completar, ocorreu uma nova rebelião de oficiais da Aeronáutica, agora em Aragarças - GO⁷⁹.

Em 1959, o governo brasileiro entra em choque com o FMI, por ter sido pressionado a reforçar a política de combate à inflação através de instrumentos de política econômica restritiva, de crédito, de gastos públicos e de investimento, de aumento

78 A rebelião se resumia em um desvio de um avião da Força Aérea Brasileira (FAB), para Jacareacanga no Pará, feito pelo major-aviador José Chaves Lameirão, acompanhado por três sargentos. No dia 29 de fevereiro, a rebelião foi controlada. Os rebeldes denunciavam um suposto entendimento do governo de JK com grupos financeiros internacionais para a entrega de petróleo e de minerais estratégicos, além da infiltração de comunistas nas Forças Armadas (100Anos de República,v. VI, p. 41,1989).

79 Oficiais da Aeronáutica, os mesmos do levante de 1956, comandados pelo major Haroldo Veloso, sequestraram um avião e aterrissaram em Aragarças, de onde pretendiam iniciar um movimento que empolgasse o País. Manifestavam-se contra os “avanços do comunismo”, temiam o governo reformista de Leonel Brizola no Rio Grande do Sul e tinham como ídolo o jornalista e deputado Carlos Lacerda, que se recusou a dar apoio à ação. Os militares rebeldes foram dominados em menos de dois dias e posteriormente anistiados por iniciativa de Juscelino (100 Anos de República,v. VII, p. 10,1989).

de impostos, de corte dos subsídios cambiais, consubstanciada no Plano de Estabilização Monetária (PEM), elaborado por Lucas Lopes e Roberto Campos e que vinha sofrendo rejeição de diferentes parcelas da sociedade.

A PREOCUPAÇÃO COM A OPOSIÇÃO

JK, desde o início, mostra-se consciente das forças contrárias que teria de enfrentar e da postura cuidadosa que deveria adotar, de modo que não fizesse jogadas políticas passíveis de fortalecer os seus opositores:

Quando assumi o governo o Brasil acabava de viver uma das fases mais tempestuosas de sua história. Houve o suicídio do presidente Vargas e dois outros chefes foram depostos. Não deixei de herdar grande parte do ressentimento que conturbava o ambiente político. Em face disso era grande e aguerrida a bancada oposicionismo no Congresso. (Kubitschek, 197, p. 9)

Acrescenta JK:

Os elementos da Oposição haviam traçado uma norma de conduta que só poderia ser prejudicial ao País: a de criar todas as dificuldades possíveis à minha administração. Em face disso teria de agir com a maior cautela. Se essas resistências se evidenciavam em relação até a simples atos de rotina burocrática, certamente que se tornariam suportáveis em um problema de maior importância (...). (Kubitschek, 197, p. 39)

CERTO CONSENSO

É bom destacar que, mesmo com essa baixa governabilidade, em certos períodos, no todo, “havia entre as elites e as forças políticas relevantes (esquerda e direita) consensos em maior ou menor grau, a respeito de uma agenda para o País”. Havia aceitação quanto à necessidade do desenvolvimento econômico, da

utilização do planejamento estatal e do controle social - movimentos sociais e sindicais. Acrescenta D'Araújo (1992):

Conforme quadro de ampla autonomia do Estado como promotor do processo de industrialização e da regulação do mercado de trabalho. Isso mostra que estava em gestação um novo 'pacto conservador excludente'. (p.8)

4.2.4 A CAPACIDADE DE GOVERNO EXISTENTE

Os quadros da administração pública também eram um fator restritivo aos objetivos do novo Presidente. Como assinala Lafer (1987):

Os resultados das reformas administrativas realizadas (iniciadas nos anos 30) tinham sido diluídos pela política clientelista. Para se ter uma ideia da situação a relação entre os funcionários concursados (sistema de mérito - Constituição de 1934) e os não-concursados (sistema de clientela - apadrinhamento) era muito dispar, estimavam entre 10% e 17% o percentual de concursados. Segundo dados do censo do serviço público federal, em 1958, havia 229.422 funcionários públicos federais e somente 28.406 concursados. Além da prática clientelista várias leis 'dissolveram as diferenças jurídicas entre concursados e não-concursados (ex: efetivação de interinos) comprometendo a competência do serviço público'. (p.38)

Diante desse quadro, Juscelino resolveu criar uma verdadeira "administração paralela". Constituiu novas instituições e aproveitou a parte boa das já existentes.

O novo Presidente acumulava considerável experiência administrativa, tinha sido Prefeito de Belo Horizonte (indicado) e Governador de Minas. Conhecia a realidade brasileira e, para enfrentá-la, não se descuidava de ter ao seu lado bons técnicos e amigos, políticos partidários ou não. Como também

procurava utilizar métodos de trabalho que pudessem dar a “racionalidade” necessária às ações de seu governo⁸⁰.

Como governador de Minas, determinou à sua equipe, coordenada por Lucas Lopes, a elaboração de um programa de governo que dava ênfase ao binômio energia e transporte. Ainda como candidato à Presidência da República, fez preparar um programa de governo, linhas básicas, que posteriormente foi detalhado e aperfeiçoado, dando origem a um plano definido que ficou conhecido como Plano de Metas⁸¹.

Para a organização do plano citado, foram utilizadas projeções, estudos e estimativas, diagnósticos e conceitos elaborados principalmente pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e pelo grupo misto, composto de técnicos da CEPAL e do BNDE⁸².

Segundo Lopes (1991-b), Juscelino, ao se tornar candidato a Presidente da República, “percebia que seria fundamental preparar um programa de governo objetivo, sério e exequível, capaz de conquistar as forças que o tornassem politicamente viável” (p. 135).

No modo de administrar do governante Juscelino Kubitschek, prevalecia a vontade política de fazer e o esforço para aglutinar interesses de forma que tornasse viável a realização dos objetivos desenhados. Com a experiência prática e uma dosagem de conhecimento técnico, JK, com sua equipe, procura-

80 Juscelino foi nomeado Prefeito de Belo Horizonte em 1940 pelo então interventor de Minas, Benedito Valadares. Remodelou a cidade, construiu o conjunto arquitetônico da Pampulha, com a participação de profissionais como Cândido Portinari, Oscar Niemeyer e Burtel Marx. Em 31.1.1951 foi eleito governador de Minas, concentrou as suas ações na criação de infraestrutura, principalmente nas áreas de energia e transporte. Cria a Companhia de Eletrificação de Minas Gerais (CEMIG), constrói barragens, amplia a rede rodoviária e atrai empresas estrangeiras para o Estado.

81 O engenheiro Lucas Lopes foi Secretário de Agricultura, Indústria e Comércio; Secretário de Viação e Obras em Minas; Ministro da Viação e Obras Públicas; participou da CMBEU. No governo de JK, supervisionou a elaboração e coordenou a execução do Plano de Metas; foi presidente do BNDE; secretário-geral do Conselho de Desenvolvimento (CD) e Ministro da Fazenda.

82 Os conceitos básicos utilizados que influenciaram também na criação do Conselho de Desenvolvimento (CD): o de superação dos “pontos de estrangulamento” da infraestrutura econômica e os “pontos de germinação” da atividade produtiva (Lopes, 1991-b, p. 142).

va trilhar o caminho do desenvolvimento planejado, dentro de um tempo limitado que, no caso, coincidia com o seu mandato, e neste prazo fazer, como dizia o *slogan*: **cinquenta anos de desenvolvimento em cinco**.

Essas características do administrador JK e a tese de que o Plano de Metas não foi a mão da providência⁸³, mas, sim, um conjunto de ações planejadas, são reforçadas por Celso Furtado (1991-b):

Juscelino Kubitschek era um homem de ação mas não um improvisador. Ele gostava de ter uma visão geral das coisas, de ter diante de si objetivos claros. Mas, ao mesmo tempo, só se preocupava com aquilo que pudessem dar resultado. Não era um homem de meditação, de contemplação, era alguém que assumia plenamente a ação, visando objetivos que tinha perfeitamente diante de si, que antevia com clareza. Não era o fazer que o entusiasmava, mas os resultados sempre com uma antevisão destes. Agia sempre em função de objetivos que definia a médio e a longo prazos. Atuou no seu governo de forma perfeitamente clara. Era-lhe imprescindível definir metas e criar dispositivos de ação a exemplo dos famosos grupos executivos (para a indústria automobilística, naval etc.). A partir daí, exigia daqueles que estavam trabalhando com ele o cumprimento exato das tarefas previstas (Oliveira *et al.*, 1991-p. 159).

4.3 ELABORAÇÃO DO PLANO DE GOVERNO

4.3.1 ANTECEDENTES

Antes de falar sobre o conteúdo do Plano de Metas (PLAME), procura-se fazer uma retrospectiva histórica de como se deu a elaboração do programa de governo para a campanha de

⁸³ Termo usado por Oliveira (1981, p. 48) para dizer que o Plano de Metas foi resultado de uma intencionalidade do governo de JK e não obra da suprema sabedoria divina.

Juscelino à Presidência da República e, posteriormente, a sua transformação em Plano de Governo⁸⁴.

NECESSIDADE DE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO

JK, desde a sua campanha à Presidência da República, propunha que a saída para o desenvolvimento do País, para a melhoria da condição de vida do povo, passava pelo desenvolvimento industrial e, para isso, necessitava do planejamento para dar a “racionalidade” necessária às suas ações, de modo que desbloqueasse o caminho para o desenvolvimento do País. Afirma Lopes (1991-b):

Ele não desejava se lançar a uma pregação ideológica (...) tentava sentir e ver um Brasil grande superando as amarras do subdesenvolvimento. Desejava formular um programa com objetivos quantificados. (p.136)

TIPO DE PLANEJAMENTO

No governo de Minas, a equipe de JK já utilizava uma das modalidades do planejamento, que Ignácio Rangel (1987) chama de técnica do projetamento, ou seja, a orientação de um empreendimento específico dentro de um determinado setor, que é mais conhecida como técnica de elaboração de projetos. Como foi o caso dos projetos da CEMIG - Barragem de Cajuru, de Furnas e da Usina de Camargos, entre outros⁸⁵.

É bom ressaltar que o planejamento usado na época estava ainda dando os primeiros passos, como observa Lucas Lopes

84 Matus (1993, p. 336-338) enfoca o conceito de Programa como uma oferta de enfrentamento a alguns problemas. E também uma convocação à ação. Em nível político, pode ter a forma de um programa eleitoral que compreenda diversas dimensões políticas, econômicas e culturais e estabeleça um compromisso do dirigente com a base social que o ator social tenta representar. Como proposta, ele se diferencia do Plano, da mesma forma que uma ideia representa apenas o ponto de partida do projeto que permite realizá-la.

85 A Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A. (CEMIG) foi criada em 22.5.1952.

(1991-a, p. 114) ao se referir a um livro sobre planejamento, de sua autoria⁸⁶:

Quando vejo esse trabalho, anos depois, verifico o seguinte: eu não tinha a menor ideia de planejamento econômico no estilo moderno, implicando decisões macroeconômicas e monetárias. O planejamento no período que trabalhei como planejador era o planejamento do Roosevelt, Lilienthal (Presidente do Tennessee Valley Authority), planejamento de obras e construções.

Na fase pré-eleitoral (1955), Lucas Lopes, então Presidente da CEMIG, ficou incumbido de receber as contribuições para a elaboração de um documento que expressasse o pensamento de JK. Para isso, Lopes e um pequeno grupo de trabalho teriam de elaborar diagnósticos setoriais, definir objetivos e os rumos a serem seguidos. Tinham também de escolher o tipo de método de ação e os princípios básicos de definição política que deveriam ser adotados.

Afirma Lucas Lopes que ele e os demais membros do grupo de trabalho seguiram a orientação de restringir o universo de estudo aos problemas e desafios do desenvolvimento econômico, deixando de lado a pretensão de esboçar algum tipo de plano global. Segundo ele, por não terem competência e nem disporem de dados estatísticos e de estudos confiáveis (Lopes, 1991-b, p. 136).

PROGRAMA DE GOVERNO

Inicialmente, o documento recebeu o título de Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento e nele estavam alguns pontos fundamentais do pensamento de Kubitschek e mais tarde, “em plena ação, ele seria complementado e aperfeiçoado em fases sucessivas”. (Lopes, 1991-b, p. 137).

⁸⁶ Intitulado *O Vale do São Francisco*, publicado em 1995 pelo Ministério da Viação. Trazia uma análise do que Lucas Lopes e outros engenheiros tinham proposto no Plano Geral para aproveitamento econômico do Vale do São Francisco (Lopes, 1991-a, p. 114).

O programa era composto das seguintes partes: trazia uma análise sobre: A Visão Histórica da Realidade Nacional, O Processo Histórico, A Situação Brasileira, Expansão e Desequilíbrio, O Problema das Crises. Na segunda parte, apresentava uma discussão quanto à presença do Estado na Economia e esboçava as linhas mestras de uma Política de Desenvolvimento, “com sabor visivelmente isebiano”⁸⁷.

No documento, o então candidato à Presidência da República Juscelino Kubitschek assumia as seguintes posições:

- Quanto à importância do Estado - “A presença do Estado na batalha do desenvolvimento econômico de países retardatários na senda do progresso é uma condição de vitória no mundo de hoje, consequência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar.”
- Qual a atribuição do Estado? - “Será predominantemente de um manipulador de incentivos e não de um controlador de decisões; será de um incentivador pioneiro e supletivo, em vez de um leviatã⁸⁸ absorvente.”
- O tipo de Planejamento - “Não se trata de um plano global e rígido da economia nacional, mas de uma programação metódica de medidas governamentais, de objetivos e metas para a iniciativa privada.”

87 Refere-se às posições nacionalista - desenvolvimentistas com a participação do Estado, para o enfrentamento do subdesenvolvimento e para o desenvolvimento do capitalismo, defendidas pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 14.7.1955 e encampado pelo governo de JK “com a intenção de transformá-lo num órgão de assessoria, apoio e sustentação à política econômica desenvolvimentista definida no Programa de Metas” (Benevides, 1979, p. 241).

88 Um monstro marinho que encarna o mal. Em 1651, Thomas Hobbes aplicou esse termo ao Estado Soberano. Hoje se utiliza pejorativamente quando se discutem os processos políticos e de governo, com o propósito de chamar a atenção contra os perigos inerentes à expansão do setor público (Villarreal, 1984, p. 113).

Entre os objetivos do plano estavam: acelerar o processo de formação de riqueza, aumentar a produtividade dos investimentos existentes, aplicando novos investimentos em atividades reprodutivas, com o intuito de aumentar o padrão de vida do povo, abrindo-lhe oportunidades de melhorar o futuro.

Para atingir os objetivos citados, era necessário estimular: a expansão dos serviços básicos de energia e transporte; a indústria de base; a racionalização da agricultura; o planejamento regional e urbano; a valorização do trabalhador e a educação para o desenvolvimento.

Quanto aos dois últimos itens, Lopes (1991-b, p. 138) observa que o pequeno grupo de JK, que ajudava na formulação de seu programa, tinha dificuldades técnicas e políticas para traçar as linhas mestras desses objetivos. Acrescenta o autor:

Na verdade JK não desejou se envolver de forma renovadora no Programa Social de Valorização do Trabalhador porque esta era a área de maior projeção na obra de Getúlio Vargas e deveria ser, como o foi, o setor de influência do Partido Trabalhista. Com relação ao problema da educação, a pequena equipe inicial não contou com colaboradores dispostos a oferecer dados objetivos enquadráveis na estrutura de um programa de metas.

4.3.2 O PLANO DE METAS (PLAME)

No período entre a eleição e a posse de Juscelino, Lucas Lopes, então Ministro da Viação do governo Nereu Ramos (14.11.55 a 31.1.56) e já convidado para participar da equipe de JK, mobilizou um grupo no BNDE para atualizar as possíveis metas, quantificar e estudar detalhadamente cada uma delas.

Segundo Lopes (1991-a), representava um programa de governo sem qualquer análise macroeconômica, sem quaisquer preocupações com índices etc. Acrescenta que a formulação macroeconômica estava sendo elaborada por Celso Fur-

tado⁸⁹. “Mais tarde, na medida em que foram se desenvolvendo as várias metas, cada programa se baseou em projeções e naturalmente foi buscar seus índices nas projeções econométricas da CEPAL” (p. 169).

TRANSFORMAÇÃO DO PROGRAMA ELEITORAL EM PLANO⁹⁰

O Plano de Metas foi divulgado no final de 1956. Trazia um ambicioso conjunto de objetivos setoriais, constituindo-se na “mais sólida decisão consciente e planejada, em prol da industrialização, na história econômica do país” (Lessa, 1981, p. 27).

Acrescenta o autor que os objetivos do PLAME serviram de direção para a política econômica que esteve subordinada aos interesses do desenvolvimento industrial, por todo o governo de JK.

Mas a construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura eram as prioridades. Desse modo, o processo de substituição de importações que se vinha desenvolvendo desde os anos 30 teve a sua sequência assegurada (Lessa, 1981, p. 27).

Os investimentos governamentais destinavam-se ao setor de energia e transporte, às indústrias básicas, ao incentivo à expansão e diversificação do setor industrial - produtor de bens de capital e de insumos básicos, de bens duráveis.

89 Segundo Furtado (1991, p. 160), as técnicas de projeções com base na macroeconomia foram desenvolvidas na CEPAL (Santiago - Chile) e quando ele voltou ao Brasil para coordenar o grupo mito CEPAL-BNDE. “De 1953 a 1955, fiz projeções da economia brasileira. (...) Partíamos, por exemplo, de hipóteses sobre o Comércio Internacional, sobre a produtividade dos investimentos e sobre a taxa de investimento, inferíamos daí qual era o esforço de poupança a realizar e o impacto de tudo isso no balanço de pagamentos, e aí por diante.”

90 Matus (1993, p. 339) afirma que “a função principal que deve cumprir o Programa é de definir um marco de direção viável, capaz de orientar posteriormente o processo de planejamento, entendendo-se este como método de condução para alcançar aqueles objetivos. O Plano tem um triplo caráter: convocação, compromisso e guia para a ação prática.”

Enquanto isso, ficavam em segundo plano: combater a inflação; enfrentar os desequilíbrios nas contas do governo e no balanço de pagamentos; alterar a estrutura de propriedade no campo; reduzir os desequilíbrios regionais - tentou uma reação já no final do seu governo, criando a Operação Nordeste (OPENO); melhorar a distribuição de renda e direcionar um maior volume de investimentos para a área social⁹¹.

PONTOS PRINCIPAIS DO PLAME

O documento trazia como destaque o seguinte:

- As metas quantitativas de produção e os projetos específicos detalhados;
- Os objetivos quantificados de produção baseados em projetos ainda em estudo (por exemplo: indústria do aço);
- A declaração de prioridades atribuídas a certos setores (mecânica pesada e indústria elétrica), sem metas definitivas;
- A formulação de uma lista de incentivos a serem dados à empresa privada para alcançar metas de crescimento e para serem aplicados através da aprovação de projetos específicos apresentados pelas indústrias (indústria automobilística, construção naval etc.) (Campos, 1974, p. 59).

ESPECIFICAÇÃO DAS METAS

As metas estabelecidas pelo governo JK podem ser divididas em quatro grandes blocos de investimento. No primeiro bloco, podem-se incluir as inversões do governo nas áreas de transporte e energia. No segundo bloco, a ampliação ou instalação do setor produtivo intermediário. No terceiro, a instalação da indústria de bens de capital e no quarto bloco inclui-se a construção da nova sede do governo - Brasília. Além desses blocos de investimento, existiam outros com um menor volu-

91 No campo educacional, as metas só contemplavam a formação de pessoal técnico e com apenas 3,4% do valor total previsto para o PLAME.

me de investimento, como é o caso do setor agrícola, do setor mineral e da área social.

1. Setor de Energia - responsável pela absorção de 43,3% do investimento inicial planejado, era composto das seguintes metas:

- Energia elétrica - elevação da potência instalada de 3 milhões de kw para 5 milhões de kw e a realização de obras que possibilitassem o aumento para 8 milhões de kw em 1965;
- Energia Nuclear - instalação de uma central atômica pioneira de 10 mil kw e expansão da metalurgia dos minerais atômicos;
- Carvão Mineral - aumento da produção de carvão de 2 milhões para 3 milhões de t/ ano de 1955 a 1960, com ampliação da utilização *in loco* para fins termelétricos dos rejeitos e tipos inferiores;
- Petróleo (produção) - aumento da produção de petróleo de 6.800 barris em fins de 1955 para 100 mil barris de média de produção diária em fins de 1960;
- Petróleo (refinação) - aumento da capacidade de refinação de 130 mil barris diários em 1955 para 330 mil barris diários em fins de 1960;

2. Setor de Transportes - absorvia 29,6% do investimento inicial planejado. As metas eram as seguintes:

- Ferrovias (reaparelhamento) - a) aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas diesel; b) aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; c) aquisição de 791.600t de trilhos e acessórios de substituição de dormentes (meta revista);
- Ferrovias (construção) - construção de 2.100km de novas ferrovias, 280km de variantes e 320km de alargamento de bitola;

- Rodovias (pavimentação) - pavimentação asfáltica de 5 mil km de rodovias até 1960 (meta revista para 5. 800 km);
- Rodovias (construção) - construção de 12 mil km de rodovias de primeira classe até 1960 (meta revista para 13 mil km);
- Serviços portuários e de dragagem - a meta revista abrangia obras portuárias, reaparelhamento, dragagem e compra de equipamento de dragagem;
- Marinha Mercante - ampliação da frota de cabotagem e longo curso de 300 mil t e da frota de petroleiros de 330 mil t deadweight (dwt);
- Transporte aeroviário - renovação da frota aérea comercial com a compra de 42 aviões (meta inicial); implantação de uma infraestrutura de voo adequado; estabelecimento de uma indústria aeronáutica (meta revista);

3. Setor de Alimentação - Compreendia inversões para o fortalecimento da infraestrutura agrícola e apoio à cultura do trigo. Representava 3,2% dos investimentos iniciais planejados pelo PLAME:

- Trigo - aumento da produção do trigo de 700 mil para 1.500 mil t a ser atingida na safra de 1960 (meta revista);
- Armazéns e Silos - construção de uma rede com capacidade estática de 800 mil t, sendo 330 mil t de armazéns e 470 mil de silos (meta revista);
- Armazéns Frigoríficos - construção e aparelhamento de armazéns frigoríficos para uma capacidade estática de 45 mil t (meta revista);
- Matadouros Industriais - construção de matadouros com capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos (meta revista);
- Mecanização da Agricultura - aumento do número de tratores em uso na agricultura de 45 mil para 72 mil unidades (meta revista);

- Fertilizantes - atendimento ao consumo - 40 mil t de nitrogênio, 20 mil t de anidrido fosfórico, 60 mil t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos, de 120 mil t de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico;

4. Setor de Indústria de Base - absorvia 20,4 % dos investimentos iniciais contemplados pelo PLAME:

- Siderurgia - aumento da capacidade de produção de aço em lingotes de 1 milhão para 2 milhões de t por ano em 1960 e para 3.500 mil t em 1965. Em 1955, a capacidade era de 1.365.000;
- Alumínio - aumento da capacidade de produção de alumínio de 2.600 para 18.800 t em 1960 e 42 mil t em 1962;
- Metais não Ferrosos - expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, além da implantação da metalurgia do zinco, até 1960;
- Cimento - aumento da capacidade de produção de cimento de 2.700 mil para 5 milhões de t anuais em 1960;
- Álcalis - aumento da capacidade de produção de álcalis de 20 mil em 1955 para 152 mil t anuais em 1960 (meta revista);
- Celulose e Papel - aumento da produção de celulose de 90 mil para 260 mil t e de papel jornal de 40 mil em 1955 para 130 mil t em 1960 (meta revista);
- Borracha - aumento da produção de borracha de 22 mil para 65 mil t, sendo 40 mil t de borracha sintética e 25 mil de borracha natural, com o início da fabricação da borracha sintética (meta revista);
- Exportação de Minério - aumento da exportação de minério de 2.500 mil para 8 milhões de t e preparação para exportação de 30 milhões de t no quinquênio seguinte (1961-1965);
- Indústria de Automóveis - implantação da indústria para produzir 347.700 veículos em 1960: 170.800 caminhões e automóveis; 66.800 jipes; 52.600 utilitários e 58.000 automó-

veis, com um índice de nacionalização de 95% para automóveis e jipes, 90% para ônibus, utilitários e caminhões;

- Construção Naval - instalação da indústria de construção naval com capacidade nominal de 160.000 deadweight/ano;
- Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado - implantação e expansão da indústria mecânica e de material elétrico pesado. Não foram quantificadas as metas;

5. Setor de Educação - absorvia 3,4% do total dos investimentos inicialmente previstos no PLAME:⁹²

- Formação de Pessoal Técnico - intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento (metas não quantificadas);

6. Meta-Síntese - construção da nova capital - Brasília.

ABRANGÊNCIA DO PLAME E CONDICIONANTES

A abrangência do PLAME correspondia apenas a um quarto da produção nacional. Segundo Lafer (1987), a decisão política de não englobar toda a produção facilitou a implementação do Plano de Metas, por ter deixado margem de manobra para que uma parte ponderável de recursos fosse alocada através dos mecanismos tradicionais do sistema político (p. 38).

Quanto às barreiras para a execução do PLAME, Lucas Lopes (1991-b) reconhece que:

A capacidade de importar, enriquecida pela estrutura de nossa balança comercial, por um sistema cambial fluido e perverso, pela inexistência de um sistema de tarifas alfandegárias flexível e realista e, mais ainda, que a prevalência de um processo inflacionário crônico

⁹² A meta educação não existia no PLAME inicialmente. Foi incluída depois, por influência de Clóvis Salgado, eleito em 1950 Vice-Governador de Minas na chapa de JK e escolhido para o Ministério da Educação e Saúde, no governo de JK; acrescenta o autor que a saúde pública também não foi incluída, embora o combate à malária fosse “uma das coisas mais importantes a serem feitas naquela época” (Lopes, 1991-a, p. 201).

e perigoso⁹³ seriam fatores condicionantes e limitativos do programa. (p. 142)

POLÍTICA ECONÔMICA

Antes da alternativa de estabilização monetária apresentada em 1958 pelo então Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, outra opção já tinha sido discutida com o presidente Juscelino e descartada no início do seu governo.

A proposta de estabilização teve origem em trabalho elaborado antes da posse de JK, por uma equipe convocada por Lucas Lopes, então Ministro da Viação do governo de Nereu Ramos. O documento⁹⁴, datado de 10.12.1955, faz uma análise das tendências gerais de crescimento da inflação, de aumento de custos e da taxa de câmbio e propõe a realização de uma reforma cambial⁹⁵.

Após um processo de discussão com a sua equipe, se a proposta deveria ser aplicada em conjunto com o PLAME ou não, Juscelino resolveu pôr em votação e o resultado foi um empate. JK, como Presidente, teria de dar o voto de Minerva, o que fez, acompanhando o voto do Ministro da Fazenda do seu governo, José Maria Alkimin⁹⁶, dizendo não ao Plano de Estabilização. (Ver quadro 1)

Com a entrada de Lucas Lopes no Ministério da Fazenda, em 1958, vai novamente para a mesa de discussão a proposta de executar o PLAME em conjunto com um Programa de Estabilização Monetária (PEM), nos moldes do FMI - reforma cambial e corte nos gastos. A outra opção era de executar o PLAME

93 A inflação galopante (expressão nova naquela época, utilizada por Lucas Lopes) era em torno de 2 % ao mês.

94 A nota introdutória é assinada por Roberto Campos. O documento foi elaborado com base em relatório sobre a economia brasileira, preparado pelo economista Reynold Carlson para o Banco Mundial (Lopes, 1991-a, p. 220 e 257).

95 Reforma semelhante tinha sido rejeitada pelo Congresso no governo de Café Filho, o que levou o Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker (13.4.1955 - 11.10.1955), a pedir demissão.

96 Ministro da Fazenda no período de 1.2.1956 a 31.1.1958.

na velocidade desejada para atingir as metas traçadas, mesmo tendo de sacrificar a proposta de estabilização. (Ver quadro 3)

A primeira proposta trazia as seguintes preocupações:

- a. oferta de moeda e crédito: reduzir o crédito e aumentar o controle operacional sobre os bancos particulares;
- b. controle das finanças públicas: equilibrar o orçamento do governo através de medidas sobre o imposto de renda e de consumo;
- c. política salarial: atuar sobre a revisão do salário mínimo e restringir os aumentos;
- d. balanço de pagamentos: tomar medidas no sentido de controlar o câmbio e a moeda para evitar a expansão das importações de bens e serviços estrangeiros;
- e. desburocratização do setor exportador: eliminar gradualmente os subsídios cambiais para evitar uma maior demanda por bens importados, de consumo ou investimento.

Quadro 1- Presidentes da República e Ministros da Fazenda - 1930-1960

PRESIDENTE/MINISTROS	PERÍODO
Getúlio Dornelles Vargas	3.11.1930 - 29.10.1945
José Maria Whitaker	4.11.1930 - 16.11.1930
Oswaldo Aranha	16.11.1930 - 24.7.1934
Arthur da Sena Costa	24.7.1934 - 29.10.1945
José Linhares	29.10.1945 - 31.1.1946
José Pires do Rio	1.11.1945 - 1.2.1946
Eurico Gaspar Dutra	31.1.1946 - 31.1.1951
Gastão Vidigal	1.2.1946 - 15.10.1946
Pedro Luiz Correia e Castro	21.10.1946 - 10.6.1949
Manoel Guilherme de Silveira Filho	10.6.1949 - 31.1.1951
Getúlio Dornelles Vargas	31.1.1951 - 24.8.1954
Horácio Lafer	1.2.1951 - 15.6.1953
Oswaldo Aranha	15.6.1953 - 25.8.1954
João Café Filho	24.8.1954 - 8.11.1955
Eugênio Gudin	25.8.1954 - 13.4.1955
José Maria Whitaker	13.4.1955 - 11.10.1955
Mário Câmara(*)	11.10.1955 - 31.1.1956
Carlos Coimbra da Luz	8.11.1955 - 11.11.1955
Nereu de Oliveira Ramos	11.11.1955 - 31.1.1956
Juscelino Kubitschek de Oliveira	31.1.1956 - 31.1.1961
José Maria Alkimin	1.2.1956 - 31.1.1958
Lucas Lopes	21.6.1958 - 3.6.1959
Sebastião Paes de Almeida	3.6.1959 - 31.1.1961

Fonte: Abreu, Marcelo de Paiva. (Org.). *A Ordem do Progresso Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 4-6

(*) Ministro da Fazenda até a posse do presidente Juscelino (31.1.1956).

Essa opção “estabilizadora”, segundo os seus formuladores, procurava corrigir desequilíbrios orçamentários, de balanço de pagamentos e de aumento de preços, mas sem comprometer a política de desenvolvimento traduzida no slogan **crescer cinquenta anos em cinco** e consubstanciada no PLAME. O que na prática se tomou incompatível, crescer a um ritmo necessário para atender às metas do PLAME e, por outro lado, implementar medidas de contenção de gastos, de crédito e outras, provocando a redução da demanda agregada como meio de atingir a estabilidade.

O presidente JK, como da vez anterior, optou por continuar com o PLAME, mesmo com desequilíbrios nas contas públicas e com certa inflação. Essa opção fez com que a política econômica continuasse subordinada às metas perseguidas pelo PLAME e contribuísse para expandir o seu espaço de governabilidade e assegurar a execução do plano.

Características da Política Econômica

A política econômica que prevaleceu na segunda metade dos anos 50 foi a que se subordinou à política desenvolvimentista do Plano de Metas. Baseava-se em antigos instrumentos e em outros criados no governo de JK, que foram direcionados no sentido de incentivar a captação de capital estrangeiro; orientar os investimentos privados para as áreas eleitas como prioritárias pelo plano; elevar a capacidade do setor público na formação do capital; e por fim, em menor intensidade, contribuir para uma situação de estabilidade de preços.

Quanto à política de incentivo ao capital estrangeiro, foi fundamental para que o PLAME saísse da intencionalidade e suas metas fossem executadas, já que a poupança interna não era suficiente para fazer face aos investimentos programados e com isso dar continuidade ao processo de substituição de importações. Acrescenta Lessa (1981):

A possibilidade de importar equipamentos e, portanto, lograr uma taxa de investimento estava vinculada às entradas líquidas de poupança do exterior, seja através de inversões diretas, seja via concessão de financiamentos pelo resto do mundo⁹⁷. (p. 57)

Com a Lei nº 2.145, de 1954, e a Instrução 113 da SUMOC, o governo tinha a faculdade, após exame do pedido feito pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), de conceder às entidades públicas e privadas uma série de benefícios, como taxa de câmbio favorecida para remessa de rendimentos ao exterior; para o pagamento de amortizações e juros aos credores externos e, por meio dessa legislação, foram feitas as importações de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial.

Como resultado da aplicação desses mecanismos, o capital estrangeiro foi capaz de ter no período de 1955-1962 uma participação tão significativa (de 81,7%) no total das entradas autônomas de capital para projetos específicos .

Outra fonte de favores para a captação de capital estrangeiro era através do BNDE e do Banco do Brasil. O BNDE dava aval para que instituições privadas ou públicas contraíssem empréstimos em moeda estrangeira, ele ficava como corresponsável pelo débito contraído. No período de 1957-1961, o BNDE forneceu aval para um montante de empréstimos da ordem de US\$ 438.725 mil (Lessa, 1981, p. 68).

Nos últimos anos do PLAME, dadas as dificuldades de poupança externa, o governo apelou para os chamados *SWAPS*. O Banco do Brasil assumia uma dívida em dólar e entregava cruzeiros ao depositante de divisas, dando o direito a este de, em certa data, repetir a operação, devolvendo, pela taxa de câmbio, os dólares anteriormente depositados.

Observa Lessa (1981) que tais práticas permitiram a captação de poupanças externas, mesmo a um alto custo, mas

97 A partir de 1955, as receitas de exportações caíram devido à queda do preço do café no mercado internacional. Sofreram uma redução de US\$ 1.566 milhões no período de 1951-1954 para US\$1.305 no triênio de 1957-1959. As amortizações cresceram de US\$105 milhões anuais entre 1951-1954 para US\$ 385 milhões no período de 1957-1959 (Lessa, 1981, p. 57).

“serviram para minimizar um estrangulamento ameaçador”. (p. 59).

O governo assegurava como prioritária a remessa de câmbio para tais pagamentos, desde que fossem realizados em atividades consideradas prioritárias pelo PLAME.

Quanto ao estímulo à participação do setor público nos investimentos do PLAME, a cooperação do governo para a concretização das metas nele contidas foi relevante. Segundo estimativas da Fundação Getúlio Vargas, a participação do Estado na Formação Bruta de Capital Fixo, sem contar com a contribuição das estatais, foi de 25,6% no período de 1953-1956, tendo evoluído para 37,1% no período do PLAME (1957-1960) e, caso sejam incluídas as estatais em nível federal, este percentual chega a 47,8%.

O incentivo ao Setor Privado, de modo que os investimentos fossem feitos conforme as metas estabelecidas pelo plano de governo, foi significativo. Como, por exemplo, foi garantido o acesso ao capital estrangeiro; eram concedidos créditos com juros subsidiados, a longo prazo e com grande margem de tempo, de carência e para amortização; foi assegurada a reserva de mercado por novos setores industriais que iriam se instalar, como os produtores de bens de consumo duráveis.

A preocupação com a estabilidade econômica foi secundária em relação ao objetivo de industrialização acelerada. Inicialmente, não houve interesse em termos efetivos com a questão inflacionária e, posteriormente, as medidas de estabilização só foram admitidas se não comprometessem a sua execução e eficácia. Além do uso dos instrumentos monetários, cambiais, fiscais, a política de preços também foi utilizada subordinando o problema da estabilização à industrialização. Os gestores da política de preços evitaram reajustar os preços dos insumos básicos; aplicaram controle direto dos preços dos bens de subsistência; aplicaram uma legislação favorável aos inquilinos (aluguel) e preços políticos para as tarifas de transporte e comunicação; concederam taxa cambial subsidiada para a importação do trigo, do petróleo e derivados; mantiveram congeladas as bonificações pagas aos exportadores de

bens primários, de modo que desestimulassem as exportações destes bens, e os preços de determinados insumos permaneceram contidos, como foi o caso da energia elétrica e do aço. Portanto, dessa forma, o governo conseguiu amenizar as reivindicações dos trabalhadores por reajustes salariais e remover outros obstáculos para a consecução do PLAME.

Financiamento do PLAME

O esforço das autoridades governantes era para tomar viável o financiamento do PLAME, ficando em segundo plano medidas que evitassem possíveis desequilíbrios nas contas públicas.

A adequação do sistema de intermediação financeira, a criação de outros instrumentos de captação financeira, de reformas institucionais não são aventadas. Em suma, não havia previsão de formas de captação de recursos para seu financiamento. Como diz Leopoldi (1991):

Essa incerteza com relação às fontes de financiamento esteve presente durante todo o governo JK. Juscelino e os coordenadores do Plano de Metas julgavam ser possível a captação de boa parte do financiamento através de empréstimos públicos externos, combinados com investimentos privados de risco. (p.91)

Quanto a essa situação, Lessa (1981) levanta a hipótese de que, dado o momento político que o País estava vivendo no início do governo JK - um clima de ressentimento, desconfiança e expectativa - a não apresentação de um plano de financiamento foi uma questão pragmática e de cálculo político, para evitar maiores resistências ao Plano de Metas.

Os recursos necessários para os investimentos (no período de 1957-1961) em energia, transportes, produção de alimentos, indústria de base e educação somavam a importância de Cr\$ 236,7 bilhões e US\$ 2,3 milhões. Os recursos em cruzeiro seriam fornecidos através dos orçamentos do Governo federal

(39,7%) e dos Governos estaduais (10,4%), enquanto as empresas privadas e mistas contribuiriam com 35,4% e as entidades públicas com 14,5%. Já os recursos em moeda estrangeira teriam como fontes as agências internacionais (empréstimos) e a entrada do capital privado estrangeiro, atraídos via política de incentivos (Baer, 1988, p. 56 e 57).

Estas eram as informações de caráter geral dadas pelo ator social planejador, sem um maior detalhamento da origem dos recursos necessários para fazer face às necessidades de financiamento do Plano de Metas.

Essa postura do governo, por um lado, concorreu para certo descontrole das finanças públicas ao longo do período mas, por outro, contribuiu para a estabilidade política, por ter evitado a geração de uma incontável onda de descontentamento com o anúncio, por exemplo, da necessidade de aumento de impostos para custear o programa.

Ao longo da administração JK, algumas medidas foram tomadas e outras aperfeiçoadas, visando assegurar o financiamento do PLAME. Como foi o caso das ações direcionadas para a captação de poupança externa. Ações essas que atingiram, pelo menos nos três primeiros anos, os seus objetivos. Em 1956, ingressou de capital estrangeiro no Brasil a importância de US\$ 7 milhões, tendo evoluído para US\$ 522 milhões em 1960 (Baer, 1988, p. 93)⁹⁸.

Os empréstimos concedidos pelo BNDE para a formação bruta de capital⁹⁹, em moeda nacional, cresceram de 3,3% em 1956 para 6,2% em 1960 e em moeda estrangeira para ingresso de capitais autônomos (privados diretos ou não e oficiais) evoluíram de 23,9% em 1956 para 78,4% em 1960 (Baer, 1988, p. 93-94).

Quanto às proporções relativas do investimento público realizado pelas diferentes entidades públicas, pode-se dizer

98 Capital estrangeiro total é o somatório dos capitais autônomos - privados e oficiais mais os capitais compensatórios.

99 Definida como as aquisições de ativo fixo feitas pelas empresas e a formação da infraestrutura de apoio implementada pelo governo, ou seja, são os investimentos fixos.

que, no período de 1956-1960, o comportamento foi o seguinte: a União reduziu a sua participação de 29% para 19%; os Estados reduziram de 21% para 18%; os municípios de 10% para 5%; as empresas mistas aumentaram de 11% para 23%; a Previdência Social de 3% para 7%; o DNER aumentou de 14% para 16% e os DEERs aumentaram de 12% em 1956 para 16% em 1957 e, em 1960, voltam ao nível de 1956¹⁰⁰.

Outro fator importante que influenciou no financiamento da formação bruta do capital fixo foi a inflação, que segundo Baer (1988):

Foi a responsável por boa parte da redistribuição dos recursos do setor privado (poupança maior que investimento) para o setor público (poupança menor que investimento). (...) Isto não significa dizer que o setor investidor privado não tenha se beneficiado da inflação. Todavia, esse benefício consistiu exclusivamente em constituir parte de sua poupança com recursos tomados dos consumidores. (p.89)

A inflação, na realidade, foi um eficiente método para o desenvolvimento via mecanismo de criação de poupança forçada, assim descrita por Baer (1988):

A inflação não serviu apenas de mecanismo para efetuar a transferência intersetorial de poupanças, mas também como meio de extrair recursos do setor consumidor em benefício dos investidores, fossem eles de natureza estatal ou privada. (p.95)

CONTEÚDO IDEOLÓGICO

O discurso de Juscelino, como qualquer outro discurso político, traz contradições, mas isso não invalida a sua consistência e a sua lógica. Pelo contrário, como afirma Benevides

100 Os Departamentos de Estradas de Rodagem: DNER - federal e DEERs - estaduais, são entidades públicas de natureza autônoma (Baer, 1988, p. 93).

(1991), qualquer discurso político, de qualquer linguagem simbólica, tem ambiguidades e contradições, mas há uma lógica própria nessas ambiguidades. São elas que, segundo a autora,

(...) compõem o perfil ideológico do governo e se inserem no projeto político que, no caso de Juscelino, era o projeto de desenvolvimento econômico, aqui entendido não como crescimento 'tradicional' mas crescimento com mudança estrutural, profundamente dependente de planos específicos de execução num prazo determinado. (p.10)¹⁰¹

O discurso do ator principal, Juscelino, promotor do processo de planejamento, está centrado na questão do **desenvolvimento**.

Com esse objetivo, prega a necessidade da implementação de uma política de industrialização planejada, que permita atingir o crescimento econômico e levar o País do atraso à prosperidade, beneficiando não apenas determinados grupos, mas diversos estratos sociais, mesmo que de modo e em intensidade diferentes. Acredita JK que, resolvidos os problemas econômicos, os demais serão solucionados. Entende que há uma identificação entre os desejos do povo e do governo de superar a pobreza, o subdesenvolvimento e de atingir o desenvolvimento, que é progresso, é bem-estar para todos. E que esse desejo é possível de ser realizado. Para isso, é só trabalhar em cooperação e unidos. Segundo Kubitschek (1975), "Não há países condenados irremediavelmente à pobreza nem territórios destinados a inelutável desamparo."¹⁰²

101 Para Benevides (1991, p. 15) a ambiguidade mais visível nos discursos de JK é a conjugação entre o nacionalismo herdado de Getúlio e um novo modelo de desenvolvimento atrelado ao capital internacional.

102 Kubitschek. *A Marcha do amanhecer*, p. 17. Citado em Cardoso, 1977, p. 79.

Elementos Básicos da Ideologia

Para Cardoso (1977, p. 209-230) os elementos básicos da ideologia do desenvolvimento no pensamento de Juscelino se relacionam da seguinte forma:

- O objetivo básico, mas não final, do desenvolvimentismo é o bem-estar econômico e o bem-estar social;
- O fundamento ideológico do bem-estar econômico e do bem-estar social é a manutenção da ordem, a preservação da civilização cristã, ou seja, a segurança do sistema. Isso porque a pobreza é uma ameaça à ordem¹⁰³;
- A ordem, entendida como o conjunto das leis, das instituições e do regime, qualificadores da nacionalidade, identifica-se com democracia e é o primeiro requisito para o processo de desenvolvimento;
- Para se ter ordem, o desenvolvimentismo precisa atingir o objetivo segurança, que é político¹⁰⁴;
- Com o desenvolvimento econômico as carências e as privações deixarão de fazer parte do cenário social. Conservada a ordem social e aumentada a renda e os padrões de vida, aqueles que estavam nas posições mais humildes se beneficiarão da nova situação;
- A possibilidade dessa ascensão social torna fácil a mobilização social para o programa desenvolvimentista que, para ser bem-sucedido, necessita da participação de todos. Se todos serão recompensados, as desavenças, os conflitos devem ser colocados de lado e devem participar do crescimento econômico;

103 JK em visita aos Estados Unidos em janeiro de 1956, antes da sua posse, diz: “Os capitais estrangeiros são bem-vindos ao Brasil, e a melhor maneira de combater o comunismo seria enfrentar a miséria com prosperidade e não com repressão.”

104 A segurança que preserva a ordem deve ser encarada numa concepção ampla, além da segurança pública. Em uma concepção ideológica - como a eliminação de tudo aquilo que se opõe ao regime estabelecido, tanto em nível interno como em nível externo. Pois esse conceito de segurança “compreende a segurança do sistema global, identificado como civilização ocidental, democrática e cristã” (Cardoso, 1977, p. 211).

- O desenvolvimento é a aspiração coletiva que empolga a nacionalidade. Assim todos devem se envolver, porque do trabalho de cada um dependem as metas traçadas;
- Para que a ordem e a democracia prevaleçam, as relações entre o capital e o trabalho devem ser harmônicas e as possíveis desavenças devem ser resolvidas no âmbito institucional;
- Os fatores trabalho, capital e técnica, conjugados, permitem o desencadeamento do processo de desenvolvimento. O trabalho, que é nacional, deve ser melhor qualificado, para aumentar a produtividade;
- A técnica e o capital, nacionais, são insuficientes para o desenvolvimento desejado. Portanto, justifica-se a cooperação estrangeira em termos dos dois recursos;
- As discordâncias devem ser rejeitadas em nome da união pelo desenvolvimento e o tratamento dispensado aos recursos estrangeiros deve ser igual ao dado aos recursos nacionais;
- Considerando-se a escassez dos recursos e a necessidade de um urgente crescimento econômico, é recomendado o planejamento governamental. Para isso, o Estado Planejador é chamado para dar a “racionalidade” necessária. Essa orientação não deve ser destinada ao todo da economia, mas a setores escolhidos como prioritários .
- O Estado-Planejador, através de investimentos na infraestrutura e em insumos básicos, além de incentivos (fiscais, creditícios), apoiará e estimulará a iniciativa privada a investir nos setores prioritários;
- Através de um processo de racionalização via planejamento, são determinados os setores e níveis requeridos de investimentos.

CONTEÚDO COMUNICACIONAL

O Plano de Metas, bem como outros tipos de comunicação, discursos, mensagens enviadas ao Congresso Nacional, pronunciamentos transmitidos pela “Voz do Brasil” e por ou-

tros meios de comunicação trazem as temáticas abordadas, ou seja, o ato de fala do ator principal, responsável pelo planejamento, que é o presidente Juscelino¹⁰⁵.

JK não estava disposto a fazer uma pregação ideológica; por isso, o PLAME traz um conteúdo técnico - guia para a ação governamental e o seu aspecto público - um conjunto de promessas que procura representar interesses de diferentes forças sociais, além da intencionalidade do governo de transformá-las em realidade. Dentro das estratégias utilizadas por Juscelino de evitar conflitos, o plano não entra em detalhes de temas polêmicos (por exemplo: fontes de financiamento) que pudessem comprometer a política na obtenção de mais adeptos, mais aliados para a sua proposta de conseguir realizar o desenvolvimento de **cinquenta anos em cinco**.

Como demonstra a pesquisadora Miriam Cardoso (1977), Juscelino tinha um discurso para cada ocasião. Diversificava-o conforme o tipo de comunicação e o público a que se destinava. Preocupava-se sempre em não abordar temas para determinado público se estes não contribuíssem para ampliar o apoio ou aumentar a mobilização de atores sociais em torno de seu plano de governo. Desse modo, fica notória a tática muito usada por Juscelino, de evitar o debate político e, assim procedendo, não possibilitar a criação de áreas de conflito¹⁰⁶.

105 Ato de fala é o módulo básico dos significados num discurso. Podem ser de dois tipos: Os atos ilocutórios - são os atos de fala no sentido estrito da palavra; referem-se às asserções, expressões, declarações, diretivas e compromissos (...). Os atos perlocutórios são os efeitos que nossos atos ilocutórios produzem em nossos interlocutores, tais como convencimento, segurança etc. (Matus, 1993, p. 569-570).

106 O tema mais abordado por JK nos diferentes tipos de comunicação-mensagem, livros, discursos é o relativo ao desenvolvimento e subdesenvolvimento - prosperidade, soberania e libertação. A soberania, referida como uma conjugação de prosperidade e democracia nos moldes ocidentais e não uma posição oposta ao "centro", leia-se mundo capitalista (Cardoso, 1977, p.88, 214-230).

5 CONSTRUÇÃO DA VIABILIDADE DO PLANEJAMENTO E RESULTADOS

“O ator elege sua estratégia subordinado ao estilo político que pratica e que impõe a si mesmo como regra do jogo. O estilo político define as fronteiras do permitido e do proibido, e estrutura suas próprias normas de ética. Define comum perfil muito particular o modo de fazer e aceitar a política.”

Carlos Matos

5.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLAME

Neste item, abordam-se algumas medidas essenciais para a execução do PLAME e também o aspecto comunicacional deste plano, composto de operações correspondentes a compromissos de ação assumidos por um ator social, no caso, JK, para chegar à situação-objetivo, representada pelo slogan: **Construir cinquenta anos de desenvolvimento em cinco.**

5.1.1 NOVO MARCO INSTITUCIONAL

Ao se referir às medidas tomadas no âmbito econômico e administrativo pelo governo de JK, Lopes (1991-b) diz que foram criados fundos especiais, de caráter não inflacionário, para financiar setores específicos de metas; o Congresso aprovou uma lei de tarifas alfandegárias; o governo passou a dar prioridade à substituição de importações sobre a expansão de novas áreas de exportação. Foi ativado, com precauções, o estímulo ao afluxo de investimentos estrangeiros com base na Instrução 113 da SUMOC e no financiamento de fornecedores (*suppliers credit*). Foram aplicadas as políticas de subsídios, de financiamento e a cláusula de similar nacional. Acrescenta o autor:

Cabe destacar que todos os projetos que dependeram de financiamento ou avais do BNDE, ou devessem ser diretamente ou indiretamente controlados pelo Conselho de Desenvolvimento (CD), foram implementados num clima de honestidade, de equidade e de transparência exemplares. O Plano de Metas foi, na verdade, um programa de governo bem gerenciado e, por isto, bem-sucedido. (p.142)

Para Serra (1984, p. 75), além dos investimentos estatais em infraestrutura e na produção direta de insumos, outras medidas de grande importância para o êxito do PLAME foram:

- a. a utilização da Instrução 70 da SUMOC¹⁰⁷ e o aumento da carga tributária e do déficit fiscal, como fontes de financiamento;
- b. a utilização da Instrução 113 da SUMOC,¹⁰⁸ como forma de atrair a curto prazo os investimentos estrangeiros diretos;
- c. a destinação criteriosa do crédito oficial subsidiado (Banco do Brasil e BNDE) para estimular a acumulação do setor privado nos setores considerados prioritários;
- d. a criação de Grupos Executivos (GEx) com representantes da SUMOC, CACEX, BNDE e dos empresários, para organizar, incentivar (através de concessão de terrenos industriais, isenções de importação e linhas especiais de crédito) e acompanhar a implementação das diferentes metas setoriais.

107 A Instrução 70 da SUMOC, de 1953, disciplinou a alocação de importações de forma mais racional e definida de acordo com os interesses industriais. Além disso, mediante o leilão de divisas, passou a representar uma fonte fundamental de recursos para o Estado. As importações foram divididas em cinco categorias, segundo a sua essencialidade. Para cada uma delas havia o leilão correspondente. Criou-se, além disso, uma categoria “especial”, sujeita à taxa de câmbio oficial, e que incluía máquinas e equipamentos (Serra, 1984, p. 74).

108 A Instrução 113 da SUMOC, de 1955, permitia às empresas estrangeiras sediadas no País importarem máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, sempre que as autoridades governamentais achassem “conveniente para o desenvolvimento do País”. Para isso era necessário que os investidores estrangeiros concordassem em serem reembolsados mediante a participação no capital da empresa a que se destinavam esses bens. Muitas vezes, as multinacionais aproveitavam para importar máquinas e equipamentos obsoletos em seus países de origem e a preços superestimados (Serra, 1984, p. 74-75).

Não é demais enfatizar que a capacidade dos dirigentes públicos em aproveitar a legislação e as instituições existentes e “criar” outras foi decisiva para tornar viável a execução do Plano de Governo.

5.1.2 EFICÁCIA COMUNICACIONAL

O PLAME não tinha um plano comunicacional preestabelecido mas, desde a campanha, o programa era anunciado de forma gradativa, o que ajudava a dar a JK uma imagem pública definitiva e angariar mais apoio à sua candidatura, como relata Riedinger (1988, p. 152):

Juscelino prometia realizações em várias áreas como energia, agricultura, indústria básica, educação e a transferência da capital (..) o programa dar-lhe-ia o apoio da classe empresarial, uma vez que o governo se propunha a estimular a economia. A classe trabalhadora o aceitaria porque prometia mais empregos. A crítica dos nacionalistas seria reduzida, porque, embora dependesse de investimentos estrangeiros, o programa sistematicamente exaltava a independência nacional através do desenvolvimento econômico. Atrairia também os militares porque, fortalecendo a economia, reforçaria a segurança nacional

Em relação à sequência comunicação-ação ou ação-comunicação, se foi a mais eficaz para cada uma das operações-ações implementadas pelo governo de JK, é difícil de se fazer um julgamento definitivo, mas, pelos resultados obtidos e com base nos exemplos a seguir, podemos dizer que existia uma certa preocupação com as repercussões da ação-comunicação ou comunicação-ação¹⁰⁹. JK e sua equipe sabiam o grau

109 Matus (1989, p. 183) afirma que, no PES, o plano é também um processo comunicacional, que contém assertivas, expressões, diretrizes e compromissos. O responsável pelo plano assume diante das forças sociais o compromisso de cumprir as suas tarefas. Já a operação é um compromisso de realização de uma ou várias ações que objetiva mudar a situação.

de importância de uma operação para a construção da governabilidade.

A sua preocupação com a comunicação de promessas e de decisões tomadas, quanto ao teor, os meios, os modos de divulgá-las e seus efeitos para o público a que se destinava era uma constante. Não é por acaso que ele, o ator social, responsável máximo pelo PLAME, tinha um discurso para cada ocasião, dependendo do público.

Juscelino, em Jataí - GO, em 4 de abril de 1955, respondendo à pergunta de um eleitor, se iria ou não mudar a Capital Federal, disse que, se fosse eleito, cumpriria na íntegra a Constituição e, portanto, não teria motivos para ignorar o dispositivo que determinava a mudança da Capital Federal.

Ao assumir o governo, determinou que essa promessa, mesmo sem recursos assegurados, fosse incluída no PLAME. Posteriormente, mandou elaborar a mensagem e o respectivo projeto de lei. Transferiu a iniciativa para o governo de Goiás, objetivando criar um clima favorável à ideia e dando um caráter regional à mesma. Como também marcou a data de 18 de abril de 1956 para fazer, em Goiânia, o anúncio da grande meta - construir Brasília¹¹⁰.

Após a aprovação no Congresso, Juscelino sancionou a lei que autorizava a construção da nova capital, no dia 19 de setembro de 1956. Como sempre cauteloso e preocupado com a repercussão, Kubitschek (1975) comenta:

Fi-lo após o jantar, sem qualquer publicidade (..). Na realidade seria contraproducente fazer alarde da iniciativa. Se assim agisse, iria alertar a oposição sobre o significado do ato (...). Fiel a essa linha de conduta, dei ordens para que mesmo a publicação do decreto fosse levada a efeito com a maior reserva, incluindo-se o ato num conjunto de outras medidas administrativas, sem o menor destaque. (p.40)

110 Devido a problemas de mau tempo, o avião foi obrigado a pousar em Anápolis e o “ato público que deveria ter sido na principal praça de Goiânia, e na presença de milhares de pessoas, foi realizado no interior de um botequim, ao lado do aeroporto de Anápolis, e assistido apenas por meia dúzia de curiosos”. (Kubitschek, 1975 p. 10).

Outra mostra de sua grande capacidade de não deixar para depois o que prometia foi a decisão de construir a Rodovia Brasília - Acre, quando faltava menos de um ano para o final do seu governo. Decisão essa classificada pela oposição e compartilhada pela imprensa como uma “verdadeira loucura”.

Após a reunião com os governadores da Amazônia, um repórter aproxima-se de JK e pergunta sobre os resultados do encontro, e ele responde: “uma nova estrada, e completou, será a Brasília - Acre”. (...) “Não vou só construir, mas também inaugurá-la, antes de deixar o governo.” (Kubitschek, 1975, p. 247).

Quando do rompimento com o FMI, em 1959, para anunciar a decisão tomada e com isso ganhar a adesão de antigos opositores ou pelo menos amenizar as críticas ao seu governo, JK convidou os diferentes estratos da sociedade, incluindo a oposição, tendo contado até com a presença da grande liderança do Partido Comunista (PC), Carlos Prestes. Em seu discurso, JK acusa o FMI e os inimigos do Brasil de tentarem uma capitulação nacional, a fim de que a indústria caísse em mãos forasteiras. Em outro momento afirma: “O Brasil já se tornou adulto, não somos mais os pobres relegados à cozinha”. (100 Anos de República, v. VII, p. 8, 1989).

Quanto à relação expectativa criada e resultados prováveis, podemos dizer que foi muito significativa. O prometido foi em sua grande maioria realizado. Este comportamento do governo de JK é citado como um dos fatos que contribuiu para a criação de um quadro de estabilidade política, um clima de confiança junto a outros atores sociais e um sentimento de admiração por parte da população, o que faz com que ele seja lembrado com saudade, até hoje (Benevides, 1991).

Isto se justifica porque Juscelino conseguiu se aproximar do povo e fazer com que ele não se sentisse enganado, como geralmente acontece. Além do mais, não agiu como outros homens públicos, que transformam os seus programas em mero conjunto de promessas, incoerentes e impraticáveis, feitas para não serem cumpridas .

A preocupação com a sua imagem era uma constante. Como forma de manter uma imagem de bom administrador já se usava, naquela época, para prestar contas de suas realizações à população, o sistema (em cadeia) de rádio e televisão, sendo esta última recém-instalada no Brasil.

5.2 FORTALECENDO A GOVERNABILIDADE

5.2.1 ATORES SOCIAIS RELEVANTES E ESTRATÉGIAS UTILIZADAS

Os principais atores sociais deste período foram: o Presidente da República, Juscelino Kubitschek; os Partidos Políticos - PSD, PTB (situação) e UDN (oposição); o PC (não oficializado); as Forças Armadas, particularmente o Exército, tendo como a grande liderança o general Teixeira Lott, Ministro da Guerra; no segmento dos trabalhadores urbanos, o destaque era para a União Intersindical, e os rurais tinham as ligas camponesas em Pernambuco e Paraíba, sob a liderança do advogado e deputado Francisco Julião; já a Igreja Católica tinha a sua organização que congregava os bispos e concentrava poder, que era a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sendo D. Hélder Câmara o representante máximo da ala progressista.

Tiveram também participação ativa no jogo social os industriais nacionais, representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); os empresários do setor de comércio através de suas representações de maior destaque, a Federação do Comércio de São Paulo (FCESP) e a Conferência Nacional do Comércio (CNC). Além destes, os empreiteiros, os cafeicultores e a grande imprensa - os Diários Associados, a revista Manchete, os jornais

- Última Hora, Correio da Manhã, o Estado de São Paulo; os intelectuais ligados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV); os técnicos do BNDE, CACEX, SUMOC, Itamaraty e participantes dos Conselhos de Desenvolvimento (CD) e dos Grupos Executivos (GEx).

Quadro 2 - Atores sociais e principais estratégias utilizadas

ATORES	ESTRATÉGIAS					
	1	2	3	4	5	6
PRESIDENTE JK	-	-	-	-	-	-
EMPRESÁRIOS						
Nacionais	x					
Estrangeiros	x					
Empreiteiros	x				x	
Cafeicultores	x			x	x	
Industriais	x			x		
TRABALHADORES						
Urbanos	x	x		x		
Rurais			x	x		
MILITARES	x	x		x		
PARTIDOS POLÍ- TICOS						
PSD, PTB...	x	x		x		
UDN			x		x	
IGREJA	x				x	
IMPRENSA						
Apoio Oposição	x	x	x	x	x	
INTELECTUAIS	x	x				
TÉCNICOS	x					x
ARTISTAS	x					

1 - Cooperação

2 - Cooptação

3 - Conflito

4 - Negociação

5 - Não ao Conflito

6 - Autoridade

As transnacionais, principalmente, do setor automobilístico: Volkswagen, Mercedes-Benz (alemã), Simca (francesa) e, posteriormente, a Ford (americana); do setor da construção naval (capital japonês e holandês) e instituições internacionais, como o FMI e o BIRD, também tiveram suas participações no jogo social da época.

ATOR PRINCIPAL: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

As pessoas que conviveram com o presidente Juscelino, como Celso Furtado, Lucas Lopes, Lúcio Meira, Roberto Campos, e as que estudaram o seu governo, Lafer (1987), Benevides (1979 e 1991), Maranhão (1988), Gomes (1991), Maram (1991), Cardoso (1977), dentre outras, comumente se referem ao líder, ao administrador e ao homem JK de forma muito elogiosa.

Juscelino era um católico praticante; tinha uma memória invejável, um bom patrimônio cultural e uma vida social intensa. Conhecia os problemas brasileiros, transmitia confiança, preocupava-se com a sua imagem e cumpria as suas promessas.

O seu principal assessor da área econômica, Lucas Lopes (1991-a), assim se refere a JK:

Em 1940, JK foi nomeado por Valadares¹¹¹, prefeito de Belo Horizonte, onde, com o seu gênio e sua capacidade criadora, foi um grande prefeito. Juscelino era um homem aberto, que tinha vindo da Europa, falava francês e tinha muitas relações. Como prefeito, mobilizou muito a vida social de Belo Horizonte. Ao construir Pampulha, levou para lá Oscar Niemeyer, Lúcio Costa, Burle Marx, Portinari; modernizou a cidade e fez muita vida social, dava festas, era um pé de valsa. (p. 67)

111 Benedito Valadares (1882-1973), fundador do PSD mineiro, foi nomeado interventor em Minas em dezembro de 1933 e permaneceu no cargo até a deposição de Vargas da Presidência da República em 19/10/1945.

Quanto às tomadas de decisões, Lopes (1991-a) afirma que JK não deixava os seus ministros soltos, ele participava, cobrava e quando estas eram tidas como “fundamentais” ele decidia.

No que diz respeito à democracia e ao futuro, JK tornou-se um símbolo. Relata Lopes (1991-a):

Juscelino fez um governo totalmente aberto, deu anistia aos golpistas de Jacareacanga. Era um homem de espírito aberto e tornou-se símbolo. (p.285)

Ele representava de fato a esperança de um processo de renovação da economia brasileira, porque ele estava sabendo formular programas objetivos, isentos de tendências extremistas/nacionalistas/xenóforas (...) Era um grande promotor de ideias claras de economia de livre empresa, com o governo intervindo apenas dentro dos limites que fossem necessários.(...) Era um homem que defendia a economia de mercado e o respeito à lei, à estrutura constitucional vigente. (...) era um homem que mobilizava confiança nos projetos que fazia. (p. 182)

Lúcio Meira diz que Juscelino tinha uma visão de estadista, era uma figura carismática. Segundo ele, foi JK o instrumento pelo qual o Brasil ganhou consciência de suas potencialidades, transformando estas últimas em poder efetivo; e o *slogan* **cinquenta anos em cinco** tornou-se o mote de Juscelino e de todos os brasileiros. Ele era o antídoto ao pessimismo (Meira, 1991, p. 121).

Para Furtado (1985), o presidente JK era uma personalidade que se distinguia profundamente dos padrões brasileiros. Era dotado de excepcional força de vontade e capacidade para tomar decisões (p. 176). Acrescenta o autor:

Juscelino era um homem que seduzia antes de vencer. Como bom intuitivo, racionalizava mais que raciocinava. (...) Ao lado da obstinação, era dotado de faculdade de ajuizamento em grau que só os verdadei-

ros estadistas¹¹² possuem. Não obstante seu enorme ego, nunca entrava por caminhos incertos, ou, se o fazia, era como um visionário, o que ocorreu no caso da construção de Brasília. (Furtado, 1989, p. 43)

Celso Furtado complementa dizendo que passou a perceber em JK que, quando se tratava de causas maiores, nele predominava a ótica do estadista e, diante das crises, ao contrário de muitos líderes, ele crescia quando se sentia acuado. Demonstrou ter uma “extraordinária capacidade para apreender situações complexas e fixar rumos em meio à confusão”. Preocupava-se muito com a sua imagem, ao ponto de usar qualquer meio para defender-se, e, quando estava em jogo algo que considerava importante, ele sabia golpear duro.

Segundo Lafer (1991), Juscelino foi um homem de Estado bem-sucedido, de uma personalidade cativante e sedutora, porém, controvertido, que alcançou o consenso em torno de sua atuação na configuração dos rumos do País. Ele foi capaz de conjugar o desenvolvimento econômico com a democracia política, descortinando um horizonte de progresso e de esperança (p. 4-5). Diz o autor:

JK teve a coragem quando a situação exigia (..),mas era um homem alegre com transparente gosto pela vida, (o ‘Nonô pé de valsa’). Foi uma personagem generosa, sem ressentimentos e ódios (...) (p. 6). Ele teve a capacidade de conciliar, sob o signo da democracia e da legalidade, o ‘velho’ e o ‘novo’ numa direção positiva, reformista e ‘bossa nova’, um paradigma na excelência da gestão da sociedade brasileira, difícil de imitar. (p.7).

112 Para Benevides (1991, p.21) uma das marcas inconfundíveis de um estadista é conseguir manter,por um certo tempo, o necessário equilíbrio “psicológico da Nação” . JK com a sua personalidade conseguia manter esse equilíbrio, ao transmitir esperança.

Para Tancredo Neves¹¹³, JK era um homem preocupado com o desenvolvimento econômico.

Nunca entrei no gabinete de JK sem o ver ao telefone aos gritos cobrando a conclusão de uma ponte, de uma estrada (...) de uma grande realização de desenvolvimento econômico. (Silva e Delgado, 1985, p. 259)

A opinião de Benevides (1991) em relação a JK é a de que ele foi um grande político nos moldes do que já se convencionou chamar de “modernização conservadora” (p. 22). Juscelino, segundo a autora, era avesso ao radicalismo, tinha um espírito “conciliador”, o talento de provocar um “estado de espírito” de esperança e otimismo, o futuro era sua referência maior. Ele possuía o que o cientista político David Easton denomina de “talento das autoridades”, ou seja, sensibilidade para captar o estilo da política possível no momento de demandas conflitantes (Benevides, 1991, p. 20).

Para Maranhão (1988), o estilo de Juscelino era caracterizado pela sua grande capacidade de se comunicar com as massas; não se curvaria ao conservadorismo de muitos do PSD mineiro, como o de Benedito Valadares, procurava se modernizar e renovar sempre para galgar o poder e mantê-lo. Era acostumado a acordos, a alianças e a se cercar de um bom staff, “levava ao êxtase a eficácia pedessista em fazer grandes transformações sem mudar nada de essencial”.

Ao analisar o estilo do presidente JK, Maram (1991, p. 100-116) diz que Juscelino tinha uma visão altamente personalista do processo político. Jamais se considerou um militante partidário, mostrava pouco interesse em usar a política clientelista apenas para fortalecer o PSD, atendendo aos pedidos dos pedessistas sob certas condições. Percebia que o velho PSD não era o veículo eficaz para as suas ambições políticas e seus programas de desenvolvimento.

113 Em 1956, foi nomeado para o cargo de diretor da carteira de redesconto do Banco do Brasil e, posteriormente, assume também a presidência do Banco do Brasil (acumulando as duas funções), no período de 1958-1960.

Era cauteloso quando se tratava de tomar decisões políticas. Usava a distribuição de cargos de modo personalista e seus auxiliares para dizer NÃO a solicitações dos políticos, de forma que evitasse o desgaste da sua imagem. Cumpria os acordos e recompensava os aliados (o PIB e a ala “moça” do PSD), não era purista¹¹⁴.

Para Campos (1994), JK, a “pilha de simpatia humana”, gostava do seu lado de um ministro da fazenda que não emperasse a sua política expansionista, e tinha alergia a exercícios macroeconômicos, com medo de enxergar restrições ao seu plano de fazer **cinquenta anos de desenvolvimento em cinco**, mesmo “às caneladas”, como dizia JK.

OS PARTIDOS POLÍTICOS

a) Partidos da Situação (PSD e PTB)

A Aliança PSD - PTB representava o bloco de sustentação do Executivo no Congresso, onde era majoritária, assegurava a aprovação das iniciativas do Executivo enviadas ao Legislativo - projetos, orçamentos, verbas especiais, como, por exemplo, para a construção de Brasília. Participava do governo no exercício de diferentes cargos. Em nível partidário, simbolizava a “aliança pela convergência de interesses diversos, porém convergentes, pela união do voto ‘rural’ ao voto ‘urbano’. (...) Era a convergência de interesses entre o cálculo político do PSD, o seu poder hegemônico em nível governamental e as conveniências do PTB - fator de instabilidade futura.” (Benevides, 1979, p. 54 e 59).

Quanto ao seu funcionamento, segundo o ex-ministro Abelardo Jurema, a aliança só funcionou porque todos os acordos foram cumpridos e assegurados durante o período, mesmo

¹¹⁴ JK não deixou de permitir que os seus auxiliares também usassem o poder do Estado para prejudicar os opositores. Em 1956, o Ministério da Viação e Obras Públicas baixou uma norma administrativa que foi utilizada para impedir que Carlos Lacerda e outros udenistas tivessem acesso ao rádio e à televisão. Esse impedimento foi cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 1.9.1958 (Maram, 1991, p. 109).

em Minas (base do PSD), onde as áreas do PTB também foram mantidas intactas (Benevides, 1979, p. 76).

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob a liderança do vice-presidente João Goulart (JG), controlava a política trabalhista e todos os cargos dessa área e do Ministério da Agricultura. No momento das eleições sindicais e partidárias, fazia aliança em muitos casos com o Partido Comunista (PC), tendo sido eleitos vários parlamentares comunistas utilizando a legenda do PTB, já que o PC estava com os seus direitos de funcionamento cassados. O PTB era o partido que canalizava interesses de segmentos urbanos, como os operários. Defendia o direito de greve e a melhoria das condições de vida e de salários, além da participação dos trabalhadores nos cargos governamentais.

Era contra a participação maciça do capital estrangeiro, mas apoiava a indústria automobilística. Defendia a implementação do PLAME, porque a política industrial em execução levava a um aumento dos postos de trabalho e os seus objetivos eram, em parte, compatíveis com os do partido, pois a promoção do desenvolvimento econômico e social e a política salarial não provocavam perdas significativas no poder aquisitivo dos trabalhadores.

Isto não quer dizer que não houve discordância com o governo, nem com o seu parceiro na aliança, o PSD.

Para João Pinheiro, ex-Ministro do Trabalho do governo Goulart:

O PTB anesthesiava as reivindicações sociais, contemporizando, dando pouco, transigindo, contendo o mais agudo e agressivo das reivindicações, usando para isso a Previdência Social. O poder dos sindicatos era outorgado, vindo de cima e não de suas bases, o que propiciava a manipulação pelo governo. (Benevides, 1979, p. 87)

O Partido Social Democrático (PSD) participava da administração com a maioria dos ministérios, 16 dos 24 ministérios civis (Benevides, 1979, p. 84-86). Defendia a política de conciliação entre os empresários e os trabalhadores; tinha divergências com o PTB, notadamente nas questões sociais, o que exigia às vezes a intervenção providencial de JK.

O PSD tinha duas alas. A conservadora, não muito simpática ao PLAME, mas satisfeita pelo fato de o governo manter a questão da estrutura de propriedade no campo intocável (favorecendo também a UDN) e a ala “moça”, “progressista”, que era beneficiária diretamente do PLAME.

Em determinadas situações o PSD tinha atrito com o governo, quando este adotava uma política econômica que ia de encontro aos interesses de sua base eleitoral, como foram os casos da tentativa de execução do Plano de Estabilização Monetária (PEM) e das discussões em torno da questão do crédito e de outras formas de incentivo para as empresas nacionais e multinacionais.

Celina Franco descreve com muita propriedade o que era o PSD, ao dizer:

Se foi o partido das oligarquias, foi também o partido da oligarquia modernizante, pois o coronel passou a ser pela transformação sócio-econômica no País - em certo sentido, ‘motor do desenvolvimento na medida em que precisava do Estado para manter a sua força política, já decadente. (...) Na relação coronel-Estado, o PSD era a instituição intermediária, canalizador dos votos e distribuidor dos cargos. (Benevides, 1979, p. 65).

b) O Partido Comunista

O PC, em certas ocasiões, apoiava o governo e em outras era nitidamente contra, como foi o caso das negociações com o FMI e quando da tentativa de implementação do PEM. Quanto ao PLAME, era favorável, mesmo com certas restrições ao volume de capital estrangeiro, por acreditar que o desenvolvimento econômico era necessário para fortalecer o capitalismo, considerado como uma fase transitória rumo ao socialismo.

c) A União Democrática Nacional

A UDN era a representante de um complexo conjunto de interesses: grandes industriais - nacionais e estrangeiros, latifundiários, pequenos e médios empresários-industriais e co-

merciantes, agricultores, profissionais liberais e tecnocratas. Penetrava na classe média com um discurso de moralidade e era divorciada das massas. Foi opositora durante todo o governo de JK, defensora de um golpe militar para diferentes situações e se manteve minoritária durante o governo de JK.

Como em outros partidos, existia uma ala mais radical de direita (Carlos Lacerda), outra mais ligada aos princípios liberais (Afonso Arinos) e a chamada UDN “placa branca”, liderada pelo cearense Juraci Magalhães, radicado politicamente na Bahia, que quase sempre apoiava as iniciativas do governo.

Estratégias Utilizadas

Quanto às estratégias utilizadas por Juscelino para com os partidos políticos, podemos assim descrever:

Em relação aos Partidos da Situação (PSD e PTB) usava a cooptação, através da troca de favores: cargos, verbas, obras e a negociação quando necessitava administrar as áreas de conflitos (Ver quadro 3). É bom destacar que JK, de um modo geral, não nomeava as figuras mais expressivas dos partidos para os cargos públicos. Com essa tática, segundo Benevides (1976, p. 87), o presidente JK estava cumprindo os acordos feitos, e de outro lado, reforçando o partido e esvaziando a sua possível força “ideológica”. Além disso, pode-se dizer que, também ao distribuir cargos da administração pública “tradicional”, abria espaço para a formação da “administração paralela” sem forte interferência partidária, o que contribuía para o aumento da sua Capacidade de Governo e do grau de viabilidade para a execução do PLAME.

Quadro 3 - Composição ministerial do governo JK

MINISTÉRIOS	MINISTROS	PERÍODO DE PERMANÊNCIA	PARTIDO	ESTADO
AGRICULTURA	Ernesto Dornelles	31.1.56 a 27.9.56	PTB	RS
	Mário Meneghetti	3.10.56 a 5.4.60	PSD	RS
	A. de Barros Carvalho	6.6.60 a 30.1.61	PTB	PE
JUSTIÇA	Nereu O. Ramos	31.1.56 a 4.11.57	PSD	SC
	Eurico A. Salles	4.11.57 a 4.7.58	PSD	ES
	C. Cyrillo Júnior	8.7.58 a 31.7.59	PSD	SP
	Armando R. Falcão	31.7.59 a 31.1.61	PSD	CE*
EDUCAÇÃO	Clóvis Salgado da Gama	31.1.56 a 31.1.61	PR	MG
	José Maria Alkimin	31.1.56 a 4.11.57	PSD	MG
FAZENDA	Lucas Lopes	24.6.58 a 28.7.59	PSD	MG
	Sebastião Paes de Almeida	28.7.59 a 31.1.61	PSD	MG
RELAÇÕES EXTERIORES	J. C. Macedo Soares	31.1.56 a 3.7.58	PSD	SP
	Francisco Negrão de Lima	3.7.58 a 10.8.59	PSD	MG
	Horácio Lafer	11.8.59 a 31.1.61	PSD	SP
	José Parsifal Barroso	31.1.56 a 30.6.58	PTB	CE*
TRABALHO, IND. E COMÉRCIO	Fernando C. C. Nóbrega	16.7.58 a 17.4.60	PTB	PB
	João Batista Ramos	17.4.60 a 7.11.60	PTB	RS
	Allyrio Salles Coelho	7.11.60 a 31.1.61	PTB	?
VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS	Lúcio M. Meira	31.1.56 a 28.7.59	PSD	RJ
	Ernani do Amaral Peixoto	28.7.59 a 31.1.61	PSD	RJ
SAÚDE	Maurício C. de Medeiros	31.1.56 a 3.7.58	PSD	SP
	Mário Pinotti	3.7.58 a 1.8.60	PSP	RJ
	Pedro Paulo Penido	1.8.60 a 31.12.60	PSP	MG
	Armando R. Falcão	1.1.61 a 31.1.61	PSD	CE*
AERONÁUTICA	Vasco Alves Seco	31.1.56 a 20.3.56	-	-
	Henrique Fleinuss	20.3.56 a 20.7.57	-	-
	Francisco de Assis C. Melo	20.7.57 a 31.1.61	-	-

Fonte: Benevides (1979, p. 84-86).

Já a oposição¹¹⁵ era tratada por JK com “luvas de veludo”, mesmo nos momentos mais difíceis. A estratégia adotada foi a de não ao conflito e de evitar o confronto e, a todo custo, a radicalização. Especificamente em relação ao PC, a contrapartida do governo era fazer “vista grossa” à sua atuação, às suas publicações e alianças com o PTB, já que o partido continuava com o seu registro suspenso.

Quando era necessário enfrentar o radicalismo, o governo tinha apenas uma medida. O tratamento dado ao da direita era o mesmo aplicado ao da esquerda.

Juscelino mandou fechar a Frente de Novembro (esquerda), o Clube da Lanterna (direita golpista), o Sindicato dos Trabalhadores Portuários e a Liga de Emancipação Nacional, os dois últimos sob o controle do PC.

No mesmo ano, mandou apreender o jornal Tribuna da Imprensa no qual Carlos Lacerda assinava um manifesto acusando o governo de JK de vinculação com os comunistas e de ser dominado por traidores.

Com essas ações contra os extremismos, JK mostra o seu lado anticomunista e, ao mesmo tempo, pretende convencer os militares de que o seu governo não admitiria o radicalismo, nem de esquerda, nem de direita, que pudesse comprometer o caminho da democracia trilhado pelo País. Além de passar para a sociedade a imagem de um presidente que buscava a paz e a tranquilidade (Skidmore, 1976, p. 213).

OS EMPRESÁRIOS

a) Cafeicultores

Os cafeicultores sempre tiveram muita importância na definição da política econômica brasileira, embora reduzida, a partir dos anos 30, com menor força, na segunda metade dos

115 Os principais opositores do PLAME eram a UDN, os cafeicultores, os economistas neoliberais da FGV, Eugênio Gudín e Octávio Bulhões, e os Jornais da grande imprensa, O Globo e Tribuna da Imprensa (Lopes, 1991, p. 211).

anos 50, mas não sem nenhuma influência, como acredita Leff (1977, p. 18 e 19)¹¹⁶.

Este segmento era o mais organizado na agricultura. Em geral, os cafeicultores não eram contra o PLAME e nem se opunham à política econômica adotada por JK, exceto quando Lucas Lopes, atendendo à sugestão do FMI, pretendeu aplicar um Plano de Estabilização Monetária (PEM), que modificaria a política direcionada ao setor, até com redução de crédito. É bom frisar que o momento coincide com a crise da superprodução do café, iniciada em 1957.

A pressão dos cafeicultores foi grande, a “marcha da produção” rumo à sede do governo, partindo de vários Estados da federação, foi organizada e no Congresso os representantes deste segmento fizeram os mais violentos discursos protestando contra a política em execução¹¹⁷. Como resultado dessa pressão e aliado a outros fatos, JK substituiu o Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, pelo paulista Sebastião Almeida.

Os outros agricultores não tinham o que temer, já que a questão da distribuição da terra era um assunto encerrado. JK, bem treinado na escola política do PSD de Minas Gerais, estava pouco interessado em influir no sistema de propriedade rural existente. No máximo poderia propor a adoção de medidas inócuas como a expansão do crédito rural e a melhoria da infraestrutura de estradas e de armazenagem (Skidmore, 1976, p. 210). Assim, o que prevaleceu foi o status quo no meio moral, em troca do apoio ao PLAME.

b) Empreiteiros

Eles foram os mais entusiastas financiadores da campanha de JK à Presidência da República, por saber que a expansão

116 Para Leff (1977, p. 18-19), os cafeicultores não tinham poder para influir na elaboração e implementação da política econômica, o que contrasta com a opinião de Lucas Lopes (1991-a, p. 239-250), que aponta esse segmento como o que mais contribuiu para a sua saída do MINFAZ (1959) devido à política que vinha adotando para o setor.

117 O câmbio do café foi de 43 para 54 cruzeiros por dólar, e propôs-se comprar 40% da safra de café de 1958-1959 a preços abaixo do mercado. Os 60% restantes da safra deveriam ser exportados sem a intermediação do Estado, e os exportadores não teriam a opção de vender café ao governo antes do fim da safra anual (Lopes, 1991-a, p. 262).

dos seus negócios estaria garantida, caso ele fosse eleito. Essa opinião baseava-se no fato de JK ter realizado grandes obras quando governador de Minas Gerais. Os simpatizantes de JK diziam que ele tinha transformado o Estado em um verdadeiro “canteiro de obras”. Portanto, financiar a campanha de JK era um ótimo investimento com retorno assegurado¹¹⁸.

Os empreiteiros, a partir dos anos 50, segundo Wainer (1987), substituíram os barões do café e passaram a atuar de forma marcante, não só na captação dos benefícios proporcionados pelo Estado para a acumulação e reprodução do capital, como também exercendo poder de influência nos ministérios, em outras esferas do governo e na imprensa falada, escrita e televisionada.

c) Industriais

Com este segmento, JK ofereceu uma política favorável de crédito, de remessas de lucro (as multinacionais), de fortes incentivos fiscais e cambiais; de investimentos em infraestrutura e em insumos básicos. Além de um mercado cativo com um considerável nível de demanda e um clima sociopolítico estável. Em relação ao capital estrangeiro, JK, utilizando um discurso, de modo estratégico, rotulado de “nacionalista desenvolvimentista”, conseguiu, pelo menos por certo tempo, anular a oposição, das esquerdas e de industriais nacionalistas contra o capital estrangeiro. Com isto, pôde passar a imagem de que todos seriam beneficiados com o desenvolvimento industrial, mesmo com a participação do capital estrangeiro.

Existia certo consenso nacional em suas políticas e em suas ações direcionadas à classe empresarial e a outros segmentos. Este clima de confiança dos empresários se manifesta através das publicações de seus órgãos de representação, que defendiam entusiasticamente a industrialização promovida pelo governo, mesmo tendo em alguns momentos reclamado

118 Ver (Riedinger, 1988, p. 244). As fortunas das grandes firmas desse ramo datam da década de 50. “Hoje são as principais empresas brasileiras de construção, das quais as mais importantes participaram da implantação de Itaipu, a maior usina hidrelétrica do mundo.”

contra os favores outorgados ao capital estrangeiro. Porém, essas manifestações de insatisfação eram quase insignificantes. O que prevalecia era a satisfação com o crédito fácil, a expansão do mercado interno e a proteção contra importação de produtos concorrentes (Skidmore, 1976, p. 207-209).

Então, o que se constata é que o governo de Juscelino colocou a política econômica a serviço da acumulação, da reprodução do capital e subordinada aos interesses do PLAME. Deixou de lado tudo aquilo que poderia provocar divergências profundas (estrutura agrária, reforma administrativa), com isto, conseguiu aumentar o grau de governabilidade de seu governo, variável fundamental para a eficácia política de sua prática de planejamento.

A IGREJA

Desde Minas, JK sempre teve uma boa relação com a Igreja, com o clero conservador de seu Estado, “fiador da imagem de homem ordeiro e religioso”. (Maranhão, 1988, p. 27).

Quando da sua campanha à Presidência, ele se aproximou ainda mais das lideranças da Igreja, principalmente para mostrar a sua total desvinculação de uma possível simpatia pelo comunismo.

Dentro dessa tática de se vincular ainda mais à Igreja, de demonstrar-lhe fidelidade, JK, em junho de 1955, em campanha para presidente, participa do 36º Congresso Eucarístico Nacional, realizado no Rio, e aproveita para fortalecer a sua imagem de homem católico, anunciando publicamente que paralisava sua atividade política durante a semana, a fim de comparecer ao evento religioso, com a família (Riedinger, 1988, p. 204 e 212).

O centro do poder estava na secretaria da CNBB, dirigida por D. Hélder Câmara (bispo auxiliar do Rio, desde 1950), o grande líder da ala progressista, que tinha fortes ligações com JK. Portanto, foi a partir desse momento que a participação política da Igreja passou a ser mais ativa na defesa dos menos favorecidos (Cava, 1975, p. 31-35).

Com a sua estratégia de continuar fortalecendo a aliança com a Igreja, JK compareceu aos Encontros dos Bispos do Nordeste, em 1956 e em 1959. Dessa forma, conseguia apoio da Igreja para os seus projetos de desenvolvimento e de criação de órgãos, como foi o caso da SUDENE (Benevides, 1991, p. 10). A Igreja estava, em geral, em harmonia com as metas e com a ideologia do Estado. Os programas sociais da CNBB, que se desenvolveram no meio operário, no campo e no meio estudantil, estavam em sintonia com o Estado brasileiro.

Em resumo, ela estava comprometida com o desenvolvimentismo de JK e pregava a participação nos frutos desse desenvolvimento. O presidente JK tinha um plano que prometia o bem-estar social da população brasileira, que atendia aos interesses da população e, por sua vez, recebia dela a sua aprovação, além de dar demonstrações de que era um católico praticante e de não ser simpático ao comunismo. Tudo isso levava a Igreja a ser sua aliada e dar apoio às mais diversas ações de seu governo.

OS MILITARES

Segundo Maranhão (1988, p. 34), desde a Guerra do Paraguai, o Exército, principalmente nos seus escalões mais altos, é um importante centro de ação e decisão política “interna”. As chefias militares pertencem à elite política.

(...) Os generais que se destacaram no final dos anos 40, entre os comandos do Exército e o Clube Militar, mantiveram no período (1950-1964) um alto poder decisório, não apenas ao nível de aparelho militar, mas também das ações do Executivo. Mantiveram-se no núcleo do poder e foram as elites políticas durante todo o governo Juscelino (...) (p. 36). O governo de JK fez aliança com o Comando Militar, um importante fator de estabilidade política. O general Lott foi o principal artífice dessa aliança, e por isso mesmo se manteve como Ministro da Guerra até o final do governo. (p. 78)

O Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) passou a opinar sobre todos os problemas atinentes ao desenvolvimento econômico do País e cresce a presença dos militares nos órgãos subordinados à Presidência, fortalecendo o Executivo. Esta incorporação dos militares e sua aliança com a tecnocracia do Estado “contribuía para aumentar a autonomia e a eficácia dos aparelhos de Estado” (Maranhão, 1988, p. 80).

Segundo Benevides (1979, p. 170-171), as Forças Armadas, no período JK, estavam:

(...) diretamente motivadas para uma política econômica agressiva e eficiente em termos de ‘progresso’ e desenvolvimento econômico, correspondendo, assim, aos seus objetivos fundamentais de desenvolvimento e soberania nacional

Em suma, as estratégias de cooperação, de conflito negociável e de cooptação dos militares, através da distribuição de cargos nas diferentes áreas de governo, o aumento dos investimentos na área e a adoção de uma política salarial satisfatória, com pequenas perdas, promoção, até mesmo para os opositores, tudo isso foi o que prevaleceu no período em análise.

Outra jogada importante na construção da governabilidade foi a do não envolvimento de JK quando das eleições do Clube Militar. Ele não tomava partido por uma das candidaturas, como tinha feito Vargas, que obteve, como resultado, inimigos nas Forças Armadas.

Quanto às ideias de segurança, estas nunca foram abandonadas por JK, que as vinculava à questão do desenvolvimento econômico. Para ele, a luta contra o subdesenvolvimento na América Latina implicava a segurança do continente, o que acarretaria ligações políticas com os EUA, para um programa estratégico de defesa do hemisfério (Benevides, 1989, p. 176). Estas ideias, e as relativas ao planejamento, eram discutidas também no Conselho de Segurança Nacional e na Escola Superior de Guerra (ESG), a chamada “Sorbone” brasileira, fundada em 1949, e que tinha como uma das figuras em ascensão o

então coronel Golbery do Couto e Silva, autor do livro *Planejamento estratégico* lançado em 1955.

Como manifestação do estilo de política que executou e do seu desejo de conciliação, pode-se citar o caso em que JK anistiou, em fevereiro de 1956, todos os oficiais acusados de “atos revolucionários” desde o anti-golpe de novembro de 1955 e, posteriormente, todos os oficiais da Aeronáutica que tinham participado de levantes contra o seu governo. Isto demonstra que a estratégia de não ao conflito, marca de seu governo, também foi válida para os militares (Skidmore, 1976, p. 212).

OS TRABALHADORES

O movimento sindical, na época, se concentrava no Centro-Sul e era nitidamente urbano. Somente no final do governo de JK é que se veem sinais de crescimento da organização dos trabalhadores no campo, mas muito pontual, como é o caso das ligas camponesas no Nordeste - Pernambuco e Paraíba. No movimento sindical se reuniam parcela da esquerda comunista, parte da esquerda petebista (nacionalista), os adesistas ao governo e outras correntes de menor expressão.

Com os trabalhadores, o governo de Juscelino utilizava a cooptação de dirigentes sindicais e implementava outros mecanismos como o subsídio para o petróleo, trigo, transporte; a contenção dos preços dos aluguéis e das tarifas dos transportes ferroviários.

Acrescente-se a aplicação de uma política salarial satisfatória - o melhor salário mínimo real pago, em relação a outras épocas, com pequenas perdas salariais, se comparada com a inflação do período, e de grandes perdas, se comparada com a produtividade do setor industrial.

O PLAME, por sua vez, através do seu alto bloco de inversões, gerava um aumento considerável no nível de emprego. Ademais, o governo dava espaço político para os trabalhadores atuarem junto ao Estado e assegurava para os representantes de sindicatos, através da Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, um terço dos cargos nos órgãos dirigentes da Previdên-

cia. Além disso, fechava os olhos para a existência de entidades como o Pacto de Unidade Intersindical (PUI), formada em 1953, e o Conselho Sindical de São Paulo (1957), mesmo estando estas em discordância com a legislação vigente .

O Presidente também mostrava a sua autoridade quando achava necessário. Como aconteceu em relação às greves, em 1957, e à greve para paridade em 1960. Na primeira, encerrada em 25 de outubro, composta de 400 mil trabalhadores de seis categorias em São Paulo, o Exército interveio em duas ocasiões, desativando um piquete perto do quartel militar de Osasco e impedindo a invasão da Companhia Brasileira de Cartucho, em Utinga. Na segunda, ameaçou pedir ao Congresso o estado de sítio. É bom frisar que, no período, ocorreu a expansão do movimento sindical e cresceu o número de greves. De 15, em 1956, passa para 65, em 1959, e 68 em 1960, mostrando que, entre governo e trabalhadores, ocorreu também uma situação de cooperação e conflito e alguns momentos de confrontação (100 Anos de República, v. VII, p. 50, 1989).

A IMPRENSA

Como assinala Samuel Wainer (Castro, 1991), a imprensa brasileira nos anos 50 era controlada por um pequeno grupo, segundo ele, por cinco ou seis famílias oligárquicas (O Correio da Manhã - “era o nosso Vaticano, a nossa bíblia”, da família Caldas; O Estado de São Paulo, da família Mesquita; o jornal A Tarde, da família Simões; e o Jornal do Comércio, da família Queirós Lima) e pelos “Diários Associados”, de Assis Chateaubriand, que dominavam o mercado.

Ao contrário de Vargas que, em certa ocasião, segundo Samuel Wainer, teria dito que não precisava da imprensa para ganhar a eleição presidencial em 1950, JK fazia tudo para se aproximar dela, desde o início da campanha presidencial, em 1955.

Ao longo de seu governo, JK foi conquistando aos poucos a imprensa e neutralizando com muita habilidade “as antipatias” de Roberto Marinho (O Globo); Assis Chateaubriand (Diários Associados - jornais e TV Tupi) e Paulo Bittencourt (Cor-

reio da Manhã), “os príncipes da grande imprensa, que haviam combatido Vargas”. (Wainer, 1987, p. 222).

Os jornais declaradamente favoráveis a JK durante todo o período foram A Última Hora, do Samuel Wainer, que no começo dos anos 60 já era editado no Rio, em Niterói, São Paulo, Curitiba, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte; e o Diário Carioca, do Horácio de Carvalho, que o apoiava desde a campanha presidencial. Aos poucos, vários outros órgãos iam dando apoio ao seu governo: Correio da Manhã; O Globo; O Estado de São Paulo e, no final do governo de JK, esses órgãos, atendendo também ao desejo dos leitores, já dedicavam páginas inteiras a Brasília.

No caso da revista Manchete, esta talvez tenha sido a que mais deu cobertura e divulgação às realizações de Juscelino, por causa das negociações entre as partes em que ambos ganhavam: governo e Adolfo Bloch, proprietário da revista. A Manchete recebia, além de verbas publicitárias, crédito subsidiado para a compra de equipamentos. Assinala Maram (1991, p. 117):

Numa época em que a televisão brasileira ainda engatinhava, eram as revistas de fotorreportagem, como a Manchete, que apresentavam ao público as imagens visuais de seu país em transformação.

A oposição cerrada era feita pelo jornal do Carlos Lacerda, a Tribuna da Imprensa, que acusava o governo JK de corrupto. Pregava a quebra da legalidade, era o porta-voz da direita, da ala golpista da UDN e das Forças Armadas.

Quanto à imprensa comunista, essa no período JK era florescente, tinha 67 jornais, revistas e semanários considerados “sob controle dos comunistas”, especialmente: Voz Operária e Imprensa Popular, no Rio de Janeiro (Benevides, 1979, p. 98).

Uma das armas que JK utilizava no seu relacionamento com a imprensa era a liberdade. Segundo Maranhão (1988):

Existia uma liberdade de imprensa quase que absoluta, os jornais da oposição podiam malhar impiedosamente

te o governo desde um ponto de vista conservador. Ora isso permitia ocultar das massas populares o conservadorismo interno ao governo representado pelos principais setores do PSD. (p. 74)

Mas, só com liberdade, tudo leva a crer que o apoio da imprensa, de modo geral, não seria alcançado. Afora a liberdade e os benefícios proporcionados pelo PLAME, diretamente para os clientes da grande imprensa, e indiretamente para ela, existia uma “moeda” que era usada pelos governantes quando da conquista de apoio, de elogios, de formação de opinião e de construção ou reforço de imagem. Essa moeda chamava-se “facilidades”, materializadas de diferentes formas pelo agente emissor, chamado poder público, e trocadas por um “bem” (notícias favoráveis) que era ofertado por um mercado oligopolizado. O “método” de ofertar dificuldades (críticas) para vender facilidades (elogios) era prática comum.

Nos anos 50, a imprensa tinha como anunciantes, basicamente, os comerciantes, as empresas prestadoras de serviços públicos e, algumas vezes, empresas multinacionais com interesses específicos, como foi o caso da campanha contra o monopólio da Petrobras. Dada essa situação, e devido à receita das vendas de assinatura nas bancas ser insuficiente, os meios de comunicação apelavam para outras fontes de renda. Para isso, utilizavam como meio de troca seu peso entre a opinião pública. Samuel Wainer cita que os donos dos jornais sempre mantiveram relações especiais com o governo, e este tanto os favorecia diretamente como ajudava aos seus amigos. Diz ainda que poucos ministros tinham a coragem de recusar um pedido feito por Assis Chateaubriand dos “Diários Associados” ou por Paulo Bittencourt do “Diário da Manhã”. Por exemplo: Chateaubriand solicitava determinada obra. Se o pleito fosse atendido, rasgados elogios em editoriais e reportagens eram feitos e a empreiteira premiada presenteava o emissário com 10% do total da quantia orçada. Em contrapartida, os meios de comunicação faziam vista grossa para a irresponsabilidade das

empreiteiras, que utilizavam material de segunda, fraudavam cálculos e faziam orçamentos fictícios (Wainer, 1987, p. 225).

Wainer (1987) afirma que, no período JK, os grandes empreiteiros compreenderam que era importante contar com “jornais amigos” para a obtenção de obras sem a necessidade de concorrências públicas e para receber dívidas de obras já executadas. O tráfico de influência tornou-se intenso e imensas fortunas foram consolidadas. O triângulo dos favores (governo - empreiteiras - imprensa) funcionou com grande desenvoltura.

O governo contemplava os meios de comunicação com isenção de impostos; com empréstimos favorecidos pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica; com facilidades de importar papel e, eventualmente, com anúncios. A Lei nº 1.386 de 1951 assegurava prioridade de importação e obtenção de divisas para papel de imprensa. Segundo Lucas Lopes, um dos pontos inegociáveis para JK era o aumento do preço do papel de imprensa (1991-a, p. 230).

Como diz Wainer (1987) ao se referir a JK:

Sempre soube produzir afagos e favores a donos de jornais. Eu próprio fui contemplado por algumas dessas providenciais gentilezas. (p. 223)

Portanto, com a imprensa, prevaleceram as estratégias de cooptação, de cooperação e de confrontação no caso da Tribuna da Imprensa de Carlos Lacerda.

OS TÉCNICOS

O trabalho técnico assume papel especial, destinando-se à colaboração na produção de alternativas para modificar o quadro institucional em nome da “exigência racional do sistema”, que os técnicos, especialmente os economistas, descobrem e apresentam à sociedade como inadiáveis (Ianni, 1991, p. 174-175).

Com JK, criaram-se órgãos à margem de ministérios, e passa a funcionar uma tecnocracia ao lado da burocracia, sistema que teve início no segundo governo Vargas, com a criação de sua assessoria econômica e do BNDE.

Os técnicos, a maioria administradores de carreira, formavam uma elite que estava alocada em “ilhas de excelência”, como no BNDE, na SUMOC, na CACEX, no Itamaraty, nos Grupos Executivos, no Conselho de Desenvolvimento e em outros órgãos do BB. Eram, em sua maioria, economistas e engenheiros, e alguns advogados, jovens da classe média e de diferentes regiões do País.

Eles tinham relativa liberdade nas suas ações, mas dentro da estrutura de poder do Presidente, de modo que não entrassem em conflito com os objetivos do mandatário. Não eram tidos como uma ameaça à estrutura de poder, nem pelos políticos profissionais, nem pelo Presidente. Existia uma certa unidade de objetivos quanto à política do desenvolvimento, o que diferenciava era o ritmo e a forma de desenvolvimento industrial via substituição de importações. Isso foi um elemento importante que deu coesão interna e estabilidade ao processo de tomada de decisões (Leff, 1978, p. 128-136).

Os técnicos eram vistos como os especialistas, os apolíticos que tinham a incumbência de formular políticas e encontrar soluções para os problemas da sociedade como um todo, baseadas no saber técnico. Foram esses técnicos, nos diferentes órgãos da “administração paralela”, que asseguraram a operacionalização do PLAME sem desprezar a participação, mesmo pouco significativa, mas necessária, dos funcionários da chamada administração tradicional, denominados por Ianni (1989) de burocratas.

Com os técnicos, o ator principal, JK, tinha total governabilidade, havia uma identificação ideológica entre o que o governo desejava e o que os técnicos ofereciam em termos de alternativas para tirar o Brasil do atraso em que se encontrava, o que podia ocorrer eram certas divergências que não foram capazes de interromper ou comprometer os resultados do PLAME. O diálogo era cordial e quando a equipe não estava em

ordem com os seus objetivos, ele usava de suas prerrogativas e substituía os seus membros, como ocorreu com o ministro Lucas Lopes e sua equipe, em 1959, ou decidia com base na “responsabilidade política” e não na técnica porque, como dizia aos técnicos, “você sabem um bocado, mas quem foi eleito para presidente sou eu”. (Campos, 1994, p. 278). Portanto, a estratégia utilizada por JK para com os técnicos foi a de autoridade.

OUTROS ATORES

a) Intelectuais

Os intelectuais em torno do ISEB procuravam “forjar uma ideologia para a luta pelo desenvolvimento nacional, reuniam um espectro variado de ideólogos” (Maranhão, 1988, p. 92).

Para Lafer (1978, p. 31), os símbolos transmitidos e produzidos pela cultura podem trazer influência capaz de ser trocada por poder. Os intelectuais na política representam uma conversão ocasional bem-sucedida de símbolos em influência e desta em poder. Isso pode justificar a determinação de JK, de estar sempre próximo de intelectuais, como foi o caso de Augusto Frederico Schmidt, que teve grande influência em seu governo e exercia sobre Juscelino uma enorme fascinação intelectual.

O governo de JK nunca deixou de permitir a liberação de verbas para o ISEB, “catedral” dos intelectuais desenvolvimentistas (Maranhão, 1988, p. 92) e fazer convites para que seus membros participassem do governo, direta ou indiretamente.

Como consequência das estratégias de cooptação e de cooperação, a oposição dos intelectuais da esquerda radical, contrários à política de JK, aos poucos, com os resultados promissores do PLAME, foi sendo anulada, pelo menos nos três primeiros anos. Outros intelectuais chamados de tradicionalistas, por defenderem a economia primário-exportadora, não atenderam aos acenos de JK (Skidmore, 1976, p. 211).

b) Artistas

A colocação de Celso Lafer de que os intelectuais têm a possibilidade de gerar influências que podem ser transformadas em poder pode ser estendida para a classe artística.

O presidente JK sempre primou por um saudável relacionamento com esse segmento, desde Minas Gerais.

Os artistas serviam como “correia de transmissão” que levavam à sociedade o espírito do novo, do moderno, do fim do atraso, da liberdade de expressão, do nacionalismo, do entusiasmo aliados aos frutos do crescimento, das realizações, que tinham sido prometidas em campanha simbolizadas no slogan cinquenta anos em cinco e cumpridas.

A fé no Brasil está em quase todas as comédias musicais do período e o mito da mobilidade social e da felicidade era oferecido pelos ídolos, cantores (início da bossa nova, as músicas de Juca Chaves, as serestas), apresentadores de programas de auditório das rádios e artistas das chanchadas (um misto de show e comédia), do teatro de revista e dos shows do Carlos Machado (para um público mais sofisticado). “A época é, portanto, de festa, euforia e ilusão”. (Velloso, 1991, p. 121 a 123).

Com os artistas, a liberdade era quase absoluta e o apoio governamental também era dado, pelos menos para os mais favorecidos, como pode ser constatado através das declarações de Carlos Machado, de que bastava ter uma ideia de um show que orquestra, artistas e verba estavam sempre à sua disposição (Velloso, 1991, p. 123).

c) Classe Média

Em relação à classe média, Skidmore (1976, p. 210) diz que era a mais difícil de ser agradada por JK. Estava satisfeita pelo progresso advindo do PLAME, pelas políticas adotadas que não ameaçavam o seu *status*, pelo menos até 1959 quando a inflação se acelerou; pelo nacionalismo de JK baseado na aliança elite empresarial e administrativa, e não em movimento de massas, populismo de esquerda. Mas parcela desse segmento tinha vergonha das denúncias feitas pela oposição de “gastos” astro-

nômicos e de corrupção advindos de obras como Brasília, que não tinha sido incluída no orçamento e nem tinha prestação de contas. Porém, o seu poder de influência na redução do grau de governabilidade do governo era pequeno, principalmente porque a minoria era que formava a ala dos descontentes.

5.2.2 ADIAMENTO DE PROBLEMAS

Juscelino adotou, principalmente no final de seu governo, duas políticas de adiamento: uma de ordem estratégica e outra de ordem tática. Essas políticas e outros “paliativos” foram utilizados por JK numa conjugação de esforços, objetivando a concretização das metas do programa de governo (Jaguaripe, 1969, p. 199).

Entende o autor que o adiamento estratégico dos problemas pelo governo do presidente Juscelino:

Consistia, em última análise, na negociação de um armistício com as forças reacionárias, deixando intactos os alicerces de seu poder - o regime de propriedade e da exploração do complexo rural-agrícola - em troca de sua tolerância para a execução do Programa de Metas. (p.200)

Não podemos esquecer que JK, ao adiar os problemas para os governos futuros e não querer um candidato do PSD para concorrer à sua sucessão, e sim Juraci Magalhães, da UDN, colabora com a tese de que essas estratégias estariam dentro do seu projeto JK-65, ou seja, seria candidato à Presidência da República em 1965.

Para a concretização desse projeto, contaria com as altas taxas de crescimento conseguidas no seu período de governo e com o desgaste do Presidente da República (1961-1965) que provavelmente sairia desacreditado por não ser capaz de resolver os problemas deixados por JK e ainda por não poder repetir o processo de desenvolvimento por ele capitaneado entre 1956-1961 em um estado democrático.

5.2.3 AS OPERAÇÕES MAIS CONFLITIVAS

O governo de Juscelino enfrentou duas revoltas dos militares da Aeronáutica e a crise nas Forças Armadas provocada pela homenagem prestada ao general Lott, por ocasião da passagem do primeiro aniversário do antigolpe de novembro de 1955; negociou e rompeu com o FMI; optou pelo crescimento acelerado em vez da política de estabilização sugerida pelo FMI; enfrentou o lobby dos cafeicultores e de seus aliados contra a política econômica adotada pelo Ministro da Fazenda, Lucas Lopes; implementou ações objetivando a obtenção de recursos para financiar o PLAME; montou uma estrutura administrativa capaz de executar, acompanhar e avaliar o PLAME; enfrentou a oposição ferrenha da UDN e adotou determinadas medidas de modo que assegurasse a sustentação da aliança PTB-PSD, majoritária no Congresso.

Estas operações-ações foram as que mais exigiram habilidade do ator principal para a realização de jogadas que, ao serem efetivadas, não contribuíssem para a redução da sua governabilidade e com isso tornassem inviável a execução do PLAME, como tinha sido concebido.

5.3 EXPANSÃO DA CAPACIDADE DE GOVERNO

5.3.1 OPERAÇÕES E AÇÕES REALIZADAS

Para a organização do planejamento e a execução do PLAME, JK mobilizou a parte boa da velha estrutura (SUMOC, BNDE, BB, Itamaraty) herdada dos governos anteriores e criou outros órgãos de administração, formando uma verdadeira “administração paralela”. Com essas e outras ações, reforçou a Capacidade de Governo e contribuiu para tornar viável a eficácia perseguida pelo ator social planejador, sem contudo destruir a administração tradicional que servia como elemento de sustentação ao sistema político da época, baseado em grande parte na política de clientela e na troca de favores.

Dentre os órgãos criados que desempenharam papel de destaque na aplicação do planejamento podem-se citar: o Con-

selho de Desenvolvimento (CD), os Grupos Executivos (GEx), os Grupos de Trabalho (GTs) e a SUDENE em nível regional.

Como forma de concretizar as promessas de campanha e criar um clima de confiança, Juscelino, logo no dia seguinte à posse (1º de fevereiro de 1956), cria o Conselho de Desenvolvimento (CD) diretamente a ele subordinado e constituído por quase todos os Ministros, Chefes das Casas Civil e Militar, pelos presidentes do BB e do BNDE. A Secretaria Executiva do Conselho era exercida pelo presidente do BNDE, responsável pela coordenação do detalhamento e da execução do PLAME.

Para Lopes (1991-a), a estratégia de JK utilizada com a criação do CD foi no sentido de ter um conselho a ele subordinado e em nível de ministério, capaz de tomar as decisões básicas, de dar beneplácitos, de aceitar ou não as decisões fundamentais, de poder recorrer aos seus membros enquanto precisasse do apoio de cada um deles e de uma secretaria executiva, capaz de formular programas objetivos que seriam levados a seu conhecimento. Por não ter uma visão estatizante, Juscelino não deseja um órgão semelhante aos conselhos clássicos dos regimes fascistas ou comunistas¹¹⁹.

Ele queria era um conselho que fosse uma plataforma onde se discutissem algumas coisas que depois seriam postas em execução diretamente. (...) não deixou os ministros livres para fazerem o que eles quisessem. Juscelino participou, muito, através desses mecanismos de conselho e de apresentação de documentos de trabalho." (p.170-171)

Na prática, o CD e o BNDE formavam um corpo só. A equipe técnica era composta de funcionários de diferentes órgãos, da SUMOC, da CACEX e do BNDE. Como no Plano Monnet, procuraram também envolver no detalhamento das metas, na medida do possível, os empresários brasileiros de grande ex-

119 Lopes (1991-a, p. 170) diz que o CD só seria considerado como um órgão central de planejamento pelos que tinham uma visão estatizante do País, coisa que Juscelino não tinha.

pressão, como foram os casos de Luiz Dumont Vilares, representante da Belgo Mineira, que participou das discussões sobre o setor siderúrgico, e o pessoal da Alcan, que tratou do alumínio (Lopes, 1991, p. 174).

Quanto à estrutura, o CD foi organizado em diversos grupos de estudo, chamados também de Grupos de Trabalho, cada um com um coordenador, lembrava a estrutura da CMBEU, com GTs formados por especialistas em determinados assuntos. Cada GT se incumbia de aprofundar a análise das metas, e sugerir métodos de ação para serem executados; propostas completas e elaboradas de atos e de planos para a ação do governo. Em certos casos, os grupos apenas atualizavam os estudos da CMBEU e do BNDE. Em outros, os GTs se transformaram em Grupos Executivos, como foi o caso do grupo responsável pela indústria automobilística, o GEIA e GEICON, encarregado da implantação da indústria da construção naval.

O Conselho de Desenvolvimento foi perdendo importância quando Lucas Lopes saiu para o Ministério da Fazenda, em junho de 1958, “uma vez que o órgão se identificava intimamente com a sua figura” (Leopoldi, 1991, p. 75). Com seu afastamento, em 1959, do MINFAZ, e de Roberto Campos do BNDE, o CD ficou ainda mais enfraquecido e a preocupação dos novos dirigentes era de concluir as metas, prestar contas dos trabalhos realizados e “administrar” o aumento da inflação. A sua extinção se deu pelo Decreto nº 53.914, de 12.5.1964, que delimitou a estrutura provisória do Ministério do Planejamento.

Quanto ao planejamento em nível regional, cabe destacar a criação, pelo presidente Juscelino (Decreto nº 40.554 de 14.12.1956), do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cujo objetivo era realizar um profundo estudo da região, das atividades e dos dispêndios federais efetuados na área¹²⁰.

120 O Nordeste não era contemplado pelas metas do PLAME. Juscelino cria o GTDN (técnicos da ONU) para que apresentasse fórmulas feitas para o enfrentamento do problema. O que não ocorreu, fazendo com que JK perdesse a confiança no grupo; e Furtado, então diretor do BNDE, é nomeado interventor do grupo. Como solução, havia uma proposta de opção autoritária (relatório do coronel Ramagem) que sugeria a intervenção federal em alguns estados do Nordeste, o que significava entregar os estados aos militares (Furtado, 1991-b, p. 159-166).

Em março de 1959, através do DL nº 45.445, o Presidente da República transforma o GTDN em Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (CODENO), que é instalado por JK, com a presença de todas as lideranças da região, em Recife, em 25 de abril de 1959, e envia ao Congresso uma mensagem acompanhada de um projeto de lei, criando a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que foi aprovado em 15 de dezembro de 1959¹²¹.

A legislação determinava que a SUDENE tinha como atribuições programar o desenvolvimento regional; supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos sob a responsabilidade de outros organismos federais, cuja atuação se relacionasse com o desenvolvimento da região. Os recursos financeiros - 2% das receitas financeiras anuais da União deveriam ser aplicados de acordo com Planos de Desenvolvimento de médio prazo¹²² elaborados pela SUDENE e aprovados pelo Congresso Nacional. Também cabia à SUDENE administrar um conjunto de incentivos destinados ao setor industrial, tais como tratamento especial para importação de equipamentos, isenção de taxas e direitos alfandegários e isenção de imposto de renda para a indústria que utilizasse matérias-primas locais.

O seu primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social (1961-1963) foi concluído em maio de 1960 e aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1961. No dispositivo legal que o aprovou, no artigo 34, convertido mais tarde no conhecido sistema de incentivo 34/18 (baseado na política de incentivo em execução no sul da Itália), permitia às empresas inteiramente nacionais de todo o País deduções do imposto de renda e adicionais de até 50% para a aplicação em projetos industriais aprovados para a região.

121 JK convoca os governadores do Nordeste (16.2.1959) para anunciar “As bases de uma nova política global para o Nordeste e as novas relações entre o Centro-Sul e a região - A Operação Nordeste (OPENO)”. Assina o decreto criando o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, o embrião da SUDENE. E diz o Presidente a Furtado que o “Nordeste teria a mesma prioridade que Brasília” (Furtado, 1991-b, p. 167-169).

122 A estrutura dos Planos da SUDENE - Planos Diretores - era composta de um breve diagnóstico dos problemas regionais, uma síntese da estratégia de ação adotada e uma apresentação detalhada dos programas de investimento setorial e dos projetos que os compõem (Goodman e De Albuquerque, 1974, p. 166-167).

Quanto ao processo de decisão, foi criado um colegiado amplo do Conselho Deliberativo da SUDENE, capaz de dar apoio às atribuições de supervisão e coordenação do conselho, do qual participavam os governadores dos estados do Nordeste, os diretores do DNOCS e CVSF e representantes do BNB, do BNDE, do BB, da CHESF e dos ministérios do Governo federal (Goodman e De Albuquerque, 1974, p. 164).

A SUDENE, com sede em Recife, era ligada diretamente ao Presidente da República e o seu superintendente tinha nível de ministro de Estado. Exerceu pela primeira vez essa função o economista paraibano Celso Furtado, nomeado por JK “não obstante a campanha sem quartel” lançada contra ele¹²³ (Furtado, 1991-b, p. 169).

Com a subida dos militares ao poder, em 1964, a SUDENE foi sendo esvaziada ao longo dos anos, passando a ser um departamento de um ministério, e o superintendente perdeu o status de ministro.

5.4 EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO E RESULTADOS

5.4.1 CAMINHOS PERCORRIDOS E RESULTADOS OBTIDOS

Para atender à diretriz maior de industrializar aceleradamente o País, transferir do exterior para o nosso território as bases do desenvolvimento autônomo e fazer da indústria manufatureira o centro dinâmico das atividades econômicas nacionais, com a intenção de superar os pontos críticos da nossa economia, o presidente JK realizou operações-ações objetivando montar a infraestrutura necessária para implantar as indústrias de base e indústrias complementares da agricultura, ou seja, tornar viável o PLAME (Kubitschek, 1975, p. 57).

Para isso, precisou obter recursos, o que o levou, como chefe máximo da nação, responsável pelo planejamento, a reformu-

¹²³ Parlamentares e outras forças, Conselho de Segurança Nacional (CSN), acusavam Furtado de pertencer à Internacional Comunista, de ter se envolvido em negociações de câmbio no Chile e de ter participado de grupos implicados na compra de terras naquele país, destinadas à construção de bases secretas soviéticas (Furtado, 1989, p. 68-69).

lar a legislação que regulava o Fundo de Renovação da Marinha Mercante, o imposto único de combustíveis (petróleo, rodovias e ferrovias), o imposto único de energia elétrica e as leis de tarifas.

O ator social criou mecanismos para atrair o capital estrangeiro e direcionar os investimentos nacionais para os segmentos que desejava desenvolver. Visitou, logo no início do governo, a Europa e os EUA, a fim de sensibilizar os empresários de países europeus e americanos a investirem no Brasil e as autoridades das grandes nações a facilitarem a concessão de empréstimos e a instalação de empresas no Brasil. Procurou captar recursos externos - empréstimos e investimentos privados de risco e outra parte de recursos internos - Tesouro e poupança privada. Dentro dessa linha, implementou negociações com o BIRD (interrompidas em 1955), o FMI, o EXIMBANK e mais algumas instituições de crédito dos EUA e de outros países, de forma que obtivesse financiamentos através dessas instituições.

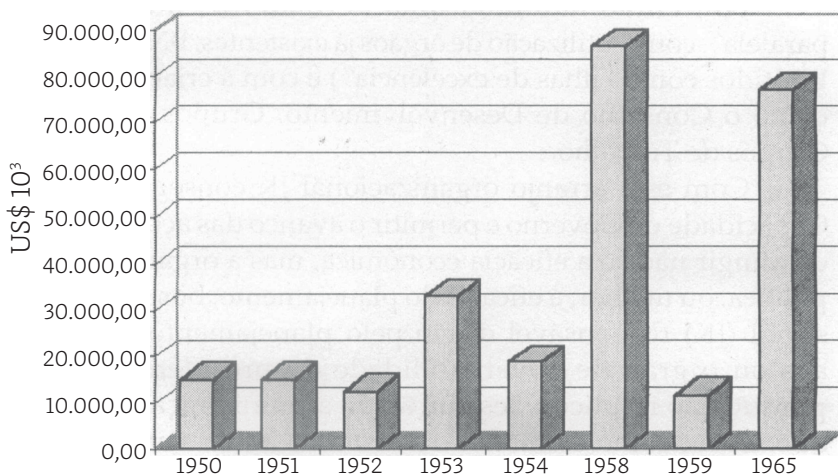
Quadro 4 - Movimento do capital de estrangeiros - Brasil

DISCRIMINAÇÃO	ANOS					
	1955	1957	1959	1960	1961	1962
Empréstimos governamentais	60	100	148	130	183	165
Empréstimos privados	24	211	211	217	346	178
Empréstimos consolidados	61	37	-21	58	310	120
Amortização dos empréstimos	131	173	186	173	117	122
Investimentos privados	43	143	129	99	100	69
Reinvestimentos	36	35	34	39	39	67
Remessa de capital privado (lucro, juro, etc.)	83	99	118	149	148	139

Fonte: Boletim do BACEN. Ago. 1965 (Pomeranz, 1984, tabela 4, anexo).

No que se refere especificamente à relação do Brasil com o BIRD, no período JK, apenas dois empréstimos foram realizados (1958-1959). Os empréstimos do período (1949-1959) no total de US\$ 267.034,7 foram todos para infraestrutura, sendo 89,5% para energia e 10,5% para transportes. Os empréstimos em 1958 para o setor energético se destinavam à ampliação dos fornecimentos de energia elétrica, via apoio à construção de hidrelétricas de Jurumim - CESP e à construção da hidrelétrica de Furnas. Em 1959, o empréstimo também se destinava à ampliação do fornecimento de energia elétrica. Nos anos 60, somente após o Golpe de 1964 é que foi refeito o fluxo de recursos do Banco Mundial. No período de 1965-1989, apenas no ano de 1969 é que não houve empréstimos do BIRD para o Brasil.

Gráfico 1 - Empréstimos contratados com o BIRD (1950 -1965)



Fonte: BIRD, Detail Statement of Loans, April, 1989. SEAIN/SEPLAN-PR. (Gonzales *et al* 1990, p. 65).

Estas ações desenvolvidas por JK foram bem-sucedidas de um modo geral. Para isso, ele contou, em certo grau, com uma situação favorável que prevalecia naquele período, estava ocorrendo uma redefinição da divisão internacional do trabalho e do capital internacional - as multinacionais estavam

emergindo. Os EUA perdiam a hegemonia do capital e, ao mesmo tempo, acontecia uma ascensão do capital europeu, notadamente o alemão, e do capital japonês.

O governo de JK precisava também criar uma estrutura organizacional capaz de dar maior dinamismo à implementação do PLAME. Como observa Kubitschek (1975):

O regime de vigência a ser implementado por meu governo fazia necessário criar órgãos que dessem uma maior dinâmica à administração. (p. 57-58)

Foi, então, adotada uma verdadeira “administração paralela”, com a utilização de órgãos já existentes, BNDE, SUMOC, BB (tidos como “ilhas de excelência”) e com a criação de outros, como o Conselho de Desenvolvimento, Grupos Executivos e Grupos de Trabalho.

Com este arranjo organizacional, JK consegue reforçar a Capacidade de Governo e permitir o avanço das ações no sentido de atingir não só a eficácia econômica, mas a organizacional e a política, ou melhor, a eficácia do planejamento, buscada pelo ator social (JK) responsável direto pelo planejamento. Nada disso abalou o grau de governabilidade do presidente Juscelino, porque não implicou destruição da administração tradicional que servia como elemento de sustentação ao sistema político da época, baseado em grande parte na política de clientela e de troca de favores.

Para aumentar a governabilidade e possibilitar a execução do PLAME, foi necessário efetuar várias jogadas, e com habilidade, para assegurar o apoio parlamentar - aprovação das suas propostas, das Forças Armadas e para romper com a aversão ao capital estrangeiro por parte dos nacionalistas, compostos de uma parcela de intelectuais, de partidos políticos, de militares, de empresários, da imprensa, de estudantes e de trabalhadores. Como também para reduzir o poder de fogo das oposições em relação à política econômica do governo, por exemplo, no combate à inflação, de modo que não gerasse altos

graus de desconfiança e, como consequência, tivesse um impacto negativo no grau de governabilidade.

Quadro 5 - Índice de custo de vida - Guanabara

BASE: 1953 = 100			
ANO	GOVERNO	MÉDIA ANUAL (%)	EM DEZEMBRO (%)
1947	Dutra	21,8	6,0
1948	Dutra	3,4	3,5
1949	Dutra	4,5	6,0
1950	Dutra	9,2	11,1
1951	Dutra/Vargas	12,0	10,9
1952	Vargas	17,3	20,8
1953	Vargas	14,4	16,8
1954	Vargas	22,4	26,2
	Café Filho		
1955	Carlos Luz	23,1	19,1
	Nereu Ramos		
1956	JK	20,9	21,7
1957	JK	16,3	13,4
1958	JK	14,6	17,3
1959	JK	39,1	52,0
1960	JK	29,4	23,8
1961	JK/JQ/RM/JG	33,3	43,2
1962	JG	51,7	55,3
1963	JG	70,4	80,6

Fonte: FGV (PAEG, p. 28).

Notas: 1) Variação Média Anual - dezembro de cada ano; 2) JK - Juscelino Kubitschek; JQ - Jânio Quadros; JG - João Goulart; RM - Raniere Mazzilli.

O ator social apostou, acertadamente, que era possível ir atendendo aos diferentes interesses, à medida que os investimentos fossem se concretizando. E que, com isso, geraria esta-

bilidade política necessária para assegurar a implantação das outras fases do PLAME.

A construção da estabilidade seria feita dentro de um processo constante, dinâmico e no dia a dia, desde o início da preparação do PLAME até os diferentes momentos de sua implementação. A procura da eficácia econômica não estava separada da perseguição das eficácias política e organizacional.

O ator principal, presidente Juscelino, optou pela estratégia da negociação e não pela do conflito para a construção da governabilidade necessária no seu governo, o que não quer dizer que em todas as situações esta estratégia tenha prevalecido. JK afirma:

Sempre tomei por norma, ao longo de minha vida pública, esta recomendação de Joubert: “não devemos cortar o nó que podemos desatar”. (Kubitschek, 1975, p. 5)

Outra aposta de JK era a de que, com a construção de Brasília, seria possível deslocar o eixo do desenvolvimento nacional do litoral para o interior do Brasil. Funcionaria como um elemento símbolo de otimismo, integração nacional e como elemento de mudança de mentalidade. Teria de ser construída, inaugurada e transferida a administração federal até o final de seu governo (31 de janeiro de 1961), já que a tradição administrativa no Brasil é de que nenhum governo dá prosseguimento a qualquer obra iniciada pelo seu antecessor. Esse tipo de operação (construção de Brasília) é classificado por Matus (1993) como uma operação K, caracterizada pelo seu alto valor estratégico e de eficácia política na consecução dos objetivos políticos desejados.

Para a execução dessa operação, contou com regras (geoestruturas) favoráveis como a Constituição de 1946, que nas Disposições Transitórias determinava a mudança da Capital Federal para o Planalto Central e que a data seria definida pelo Congresso.

JK envia ao Congresso uma mensagem e o respectivo projeto de lei, propondo a construção da nova capital e sugerindo a data da inauguração. Para garantir a sua aprovação, começou a fazer o jogo de natureza política e apostou que, transferindo o patrocínio da iniciativa para o governo de Goiás e assegurando cargos no órgão responsável pela construção e administração de Brasília, NOVACAP, ao maior partido de oposição, UDN, o resultado seria positivo. Essa aposta foi acertada, o projeto de lei foi aprovado até mesmo com votos da oposição.

JK preocupou-se em atender às promessas feitas em campanha, de modo que contribuísse para o desenvolvimento de um clima de confiança. Nesse sentido, decisões foram tomadas logo nos primeiros dias. Criou o Conselho de Desenvolvimento. Subordinou a política econômica aos objetivos do PLAME e os diferentes instrumentos de política econômica foram orientados nessa direção. Procurou, através de diversas medidas e ações, criar um “clima de confiança” para atrair o capital estrangeiro a investir no País e em áreas consideradas prioritárias, definidas no PLAME. Cooptou os militares através da distribuição de cargos nos diferentes níveis de governo, aumentando os investimentos na área e adotando uma política salarial satisfatória, com pequenas perdas.

Com a política de fortes investimentos, proporciona o atendimento de interesses, em maior ou em menor grau, dos diversos atores sociais. Atendia aos interesses dos trabalhadores com a geração de emprego e com salários pouco aquém do real; aos empreiteiros, com mais contratos de obras; aos comerciantes, com mais negócios; aos industriais, com mais crédito, subsídios e, por fim, mais lucros; à Igreja, com a esperança de um maior bem-estar social para os seus fiéis, com o crescimento; à classe média, com mais emprego nas esferas pública e privada e com a oferta de bens duráveis e mais serviços urbanos.

METAS ALCANÇADAS

Os resultados no campo econômico foram significativos e nesse terreno podemos dizer que o plano para o ator social res-

ponsável pelo planejamento foi eficaz. No que se refere à distribuição dos custos e benefícios, ele não respeitou o princípio da equidade, principalmente quando se leva em conta a variável tempo, o futuro.

Entretanto, ao analisar os resultados do PLAME, temos de ter em mente, como bem lembra Oliveira (1981), que pouco importa reconhecer se o PLAME estava muito longe de ser um plano acabado.

O que é importante é reconhecer que os meios e os fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados. Prioridade para indústrias automobilísticas, de construção naval, siderurgia, reforma da legislação tarifária, concessão de câmbio de custo para importações de equipamentos, não podem ser entendidas como 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. (p. 48)

Ao se comparar os resultados esperados com os resultados conseguidos, após a execução do PLAME, não se tem dúvida de que o ator social obteve a eficácia do citado plano, notadamente a econômica, como se vê a seguir:

1. Setor de Energia - responsável pela absorção de 43,3% do investimento inicial planejado, era composto das seguintes metas:

- Energia elétrica - elevação da potência instalada de 3 milhões de kw para 5 milhões de kw e a realização de obras que possibilitassem o aumento para 8 milhões de kw em 1965.
 - A capacidade instalada alcançou 95,4 % da meta proposta, ou seja, 4.770 mil kw em 1960.
- Energia Nuclear - instalação de uma central atômica pioneira de 10 mil kw e expansão da metalurgia dos minerais atômicos.

- Em janeiro de 1958, foi inaugurado o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica na Universidade de São Paulo (USP), o primeiro da América Latina; bolsas de estudo foram concedidas para os estudiosos da área e prospecções de minérios nucleares foram realizadas, sendo, portanto, alcançados os objetivos da meta.
- Carvão Mineral - aumento da produção de carvão de 2 milhões para 3 milhões de t/ano de 1955 a 1960, com ampliação da utilização in loco para fins termelétricos dos rejeitos e tipos inferiores.
 - Alcançou-se a produção de 2.199 mil t/ano em 1960, o que representa 73,3% da meta estabelecida.
- Petróleo (produção) - aumento da produção de petróleo de 6.800 barris em fins de 1955 para 100 mil barris de média de produção diária em fins de 1960.
 - Foi alcançada, em 1960, uma produção de 75.500 barris diários, o que significa 75,5% da meta proposta .
- Petróleo (refinação) - aumento da capacidade de refinação de 130 mil barris diários em 1955 para 330 mil barris diários em fins de 1960.
 - Em 1960, foi atingido o volume refinado de 218 mil barris diários, portanto, 66,7% da meta revista e 125% da meta inicial (175 mil barris diários).

2. Setor de Transportes - absorvia 29,6 % do investimento inicial planejado. As metas eram as seguintes:

- Ferrovias (reaparelhamento) - a) aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas diesel; b) aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; c) aquisição de 791.600 t de trilhos e acessórios de substituição de dormentes (meta revista).
 - Foram alcançados, respectivamente, 100% e 95% do item a; respectivamente, 51% e 59% dos itens b e c, e quanto aos dormentes, foi substituído mais do dobro da meta previs-

ta. Estima-se que, no conjunto, foram alcançados 76% do planejado .

- Ferrovias (construção) - construção de 2.100 km de novas ferrovias, 280 km de variantes e 320 km de alargamento de bitola.
 - Foram construídos 826,5 km, ou seja, 39,4% da meta revista ou 55% da meta inicial (1.500 km) .
- Rodovias (pavimentação) - pavimentação asfáltica de 5 mil km de rodovias até 1960 (meta revista para 5.800 km).
 - A meta inicial foi superada em 24 % e a revista em 7%, já que foram pavimentados 6.202 km.
- Rodovias (construção) - construção de 12 mil km de rodovias de primeira classe até 1960 (meta revista para 13 mil km).
 - A meta inicial foi ultrapassada em 24,8% e a meta revista, em 15%, pois foram construídos 14.970 km.
- Serviços portuários e de dragagem - a meta revista abrangia obras portuárias; reaparelhamento; dragagem e compra de equipamento de dragagem.
 - No conjunto estima-se que tenham sido alcançados 56,1% da meta prevista .
- Marinha Mercante - ampliação da frota de cabotagem e longo curso de 300 mil t e da frota de petroleiros de 330 mil t (dwt).
 - Quanto à frota de cabotagem, foram atingidos 85% da meta proposta e quanto à frota de petroleiros 90,9% da meta.
- Transporte aeroviário - renovação da frota aérea comercial com a compra de 42 aviões (meta inicial); implantação de uma infraestrutura de voos adequados; estabelecimento de uma indústria aeronáutica (meta revista).
 - Somente 31% da meta (inicial), relativa à renovação da frota, foi atingida; novos campos foram construídos e o índi-

ce de toneladas/ km de utilização chegou, em 1960, a 585 milhões, o previsto para a meta.

3. Setor de Alimentação - compreendia inversões para o fortalecimento da infraestrutura agrícola e apoio à cultura do trigo. Representava 3,2% dos investimentos iniciais planejados pelo PLAME.

- Trigo - aumento da produção do trigo de 700 mil para 1.500 mil toneladas, a ser conseguida na safra de 1960 (meta revista).
 - Os resultados foram decepcionantes, em 1960, a produção foi de 370 mil t, menos da metade da produção de 1955 (871 mil toneladas).
- Armazéns e Silos - construção de uma rede com capacidade estática de 800 mil t, sendo 330 mil toneladas de armazéns e 470 mil de silos (meta revista).
 - A meta revista foi atingida em 71%, já que foi alcançada uma capacidade estática de 569.233 toneladas.
- Armazéns Frigoríficos - construção e aparelhamento de armazéns frigoríficos para uma capacidade estática de 45 mil toneladas (meta revista).
 - Ampliaram-se somente 8.014 toneladas, o que representa apenas 17,8% da meta revista.
- Matadouros Industriais - construção de matadouros com capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos (meta revista).
 - A meta revista foi alcançada em 80%, tendo a capacidade de abate diário atingido, em 1960, 2.100 bovinos (59,2% da meta) e 700 suínos (53,8% da meta).
- Mecanização da Agricultura - aumento do número de tratores em uso na agricultura, de 45 mil para 72 mil unidades (meta revista).
 - A meta revista foi superada. Em 1960, estimou-se a existência de 77.362 tratores.

- Fertilizantes - atendimento ao consumo - 40 mil t de nitrogênio, 20 mil t de anidrido fosfórico, 60 mil t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos, de 120 mil toneladas de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico.
 - Os resultados, quanto às metas fixadas, foram, respectivamente: 100,5%, 95% e 108%. Quanto ao adubo químico, a meta foi superada em 141,7%.

4. Setor de Indústria de Base - absorvia 20,4% dos investimentos iniciais contemplados pelo PLAME .

- Siderurgia - aumento da capacidade de produção de aço em lingotes de 1 milhão para 2 milhões de toneladas por ano, em 1960, e para 3.500 mil toneladas em 1965. (Obs.: a capacidade em 1955 era de 1.365.000).
 - A meta foi superada em 14%.
- Alumínio - aumento da capacidade de produção de alumínio de 2.600 para 18.800 toneladas em 1960 e 42 mil t em 1962.
 - Conseguídos 92,1% da meta prevista.
- Metais não Ferrosos - expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, além da implantação da metalurgia do zinco, até 1960.
 - As produções de cobre, chumbo, estanho e níquel foram aumentadas em, respectivamente, 203,8%, 147,7%, 93,7% e 143,6 %.
- Cimento - aumento da capacidade de produção de cimento de 2.700 mil para 5 milhões de toneladas anuais em 1960.
 - Foram alcançados 87,4% da meta prevista.
- Álcalis - aumento da capacidade de produção de álcalis de 20 mil em 1955 para 152 mil toneladas anuais, em 1960 (meta revista).
 - A meta foi realizada em sua totalidade.

- Celulose e Papel - aumento da produção de celulose de 90 mil para 260 mil toneladas e de papel jornal de 40 mil em 1955 para 130 mil t em 1960 (meta revista).
 - Respectivamente, os resultados para a meta revista foram 77% e 50,6%.
- Borracha - aumento da produção de borracha de 22 mil para 65 mil toneladas, sendo 40 mil t de borracha sintética e 25 mil de borracha natural, com o início da fabricação da borracha sintética (meta revista).
 - A produção da borracha natural em 1960 (22.500 t) foi praticamente a de 1955 (22.400 toneladas). Quanto à borracha sintética, a sua capacidade de produção, em 1961, foi atingida.
- Exportação de Minério - aumento da exportação de minério de 2.500 mil para 8 milhões de toneladas e preparação para exportação de 30 milhões de t no quinquênio seguinte (1961-1965).
 - Foram atingidos 62,5% da meta proposta (5 milhões de toneladas) em 1960, o que representa 94% a mais do volume exportado em 1955 (2.565 mil toneladas).
- Indústria de Automóveis - implantação da indústria para produzir 347.700 veículos em 1960 -170.800 caminhões e automóveis; 66.800 jipes; 52.600 utilitários e 58.000 automóveis, com um índice de nacionalização de 95% para automóveis e jipes, e 90% para ônibus, utilitários e caminhões.
 - Os resultados obtidos foram os seguintes (92,3% da meta prevista): produção efetiva de caminhões e ônibus - 154.700; de jipes - 61.300; de utilitários - 53.300; de automóveis - 52 mil. Quanto ao índice de nacionalização, os resultados obtidos são (em junho de 1962): automóveis - 89,3%; caminhões - 93%; ônibus - 86,4%; utilitários - 94,3% e jipes - 90,9%. Quanto à produção de tratores, em 1960, foram produzidos 37 tratores médios (produção do mês de dezembro) (Lessa, 1981, p. 49).
- Construção Naval- implantação da indústria de construção naval com capacidade nominal de 160.000 dwt/ ano.

- A meta foi atingida - os projetos aprovados até 1960 somavam uma capacidade de 158 mil dwt/ ano.
- Indústria Mecânica e de Material Elétrico Pesado - implantação e expansão da indústria mecânica e de material elétrico pesado. Não foram quantificadas as metas.
 - As metas foram plenamente alcançadas. A produção de máquinas e equipamentos aumentou em 100% no período de 1955-1960 e a produção de material elétrico, em 200% no mesmo período.

5. Setor de Educação - absorvia 3,4 % do total dos investimentos inicialmente previstos no PLAME. Formação de Pessoal Técnico - intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento (metas não quantificadas).

- Essa meta, mesmo não quantificada, é considerada como atingida (Faro e Quadros da Silva, 1991, p. 63). O governo aumentou progressivamente as verbas para o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e criou, em 1959, o Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico, que realizou estudos e elaborou relevantes trabalhos sobre o assunto. Sobre essa meta, JK afirma o seguinte:

A constituição estabelece que 10% da arrecadação seriam destinados à educação, índice que meu governo superara em 1960, com a destinação de 16 bilhões para essa finalidade. (...) Na área de Ciência e Tecnologia, o meu governo cumpriu a sua vigésima meta (...) realizou grandes inversões em obras, aparelhagem científica e remuneração a professores e técnicos de alto nível, pesquisadores, bolsistas e estagiários de tempo integral (...) Em matéria de pesquisa, importante passo foi dado com a instalação de um reator atômico experimental, com potência de cinco mega watts, na Cidade Universitária de São Paulo. (Kubitschek, 1975)

6. Meta-Síntese - construção da nova capital - Brasília.

A nova capital foi construída em tempo recorde, três anos e dez meses. A meta - símbolo do governo JK não fazia parte do PLAME, foi incluída a pedido de Juscelino .

Em suma, levando em consideração o que era o PLAME, um plano setorial, e os objetivos por ele perseguidos, parecem-nos que as operações, as ações, as medidas tomadas pelo ator social (JK) responsável principal pelo planejamento foram positivas em relação aos problemas declarados (por ele) e na busca das soluções desejadas.

No final do governo de JK, vários segmentos da sociedade, inicialmente satisfeitos com os frutos do desenvolvimento, agora se mostravam descontentes, ao perceberem que “o banquete” não tinha sido de graça. Havia uma conta, já sendo paga por alguns, e precisava-se de sacrifícios também de outros estratos da sociedade.

O tamanho desse sacrifício variava conforme o maior ou menor poder de pressão que cada segmento apresentava em relação à política governamental. Esse “critério” ocasionou distorções violentas na distribuição dos frutos do desenvolvimento e na parcela da “conta” a ser paga pelos diferentes estratos da sociedade. Os mais beneficiados, como, por exemplo, o empresariado estrangeiro, não foram os que pagaram uma maior parcela da conta. Os que menos se beneficiaram, como os trabalhadores rurais, os pequenos empresários e os trabalhadores urbanos desorganizados, foram os mais apenados.

Ao comentar os resultados do Programa de Metas, Jaguaribe (1969) afirma que:

(...) tornou-se bem claro, ao término do governo Kubitschek, que suas extraordinárias realizações estavam, em última análise, sendo pagas a preços incontrolavelmente ascendentes e que a subsequente manutenção da mesma taxa de crescimento não seria viável sem uma drástica mudança de toda a estrutura social, econômica e política. (p. 197)

Acrescenta o autor que, naquele período, final da administração de JK, tornava-se mais claro que o modelo desenvolvimentista adotado, apesar das conquistas altamente satisfatórias, tinha exaurido o seu potencial (p. 199).

Quadro 6 - Taxas de variação anual do PIB (%)

ANO	PIB REAL	PIB REAL PER CAPITA
1950	6,7	1,9
1951	4,6	2,1
1952	7,6	2,5
1953	4,8	0,2
1954	7,9	4,6
1955	8,5	3,6
1956	3,0	-1,1
1957	7,7	3,8
1958	10,7	3,5
1959	9,8	4,2
1960	9,4	3,5
1961	8,5	4,1
1962	6,7	2,2
1963	0,6	-1,8

Fonte: IBGE e FGV (PAEG, 1964-1966, p. 20) para a 2ª coluna e FGV (Conjuntura Econômica - dez. 1996) para a 1ª coluna.

Essa etapa de desenvolvimento fez florescer uma crise estrutural de descontinuidade crescente entre o moderno setor urbano-industrial e o arcaico setor rural-agrícola, gerada pelo processo de exaustão, que vinha desde Vargas, de realizar o desenvolvimento econômico e social dentro do quadro institucional existente.

Para Jaguaribe (1969), o governo de JK, ao utilizar a política de adiamento estratégico de problemas, evitar confrontos, tinha implícita convicção de que:

A transformação do complexo urbano-industrial iria necessariamente provocar mudanças correspondentes

do sistema rural-agrícola, ao desencadear as forças econômicas naturais que unificariam o mercado interno. Na verdade, aconteceu justamente o oposto.

Essa política adotada por JK, até mesmo com a oligarquia rural, provocou um novo tipo de dualidade na economia brasileira, caracterizada pela “descontinuidade crescente entre o moderno setor urbano-industrial e o arcaico setor rural-agrícola” (p. 200).

Além disso, transfere para os seus sucessores um conjunto de problemas ainda mais grave e que, somado a um Estado inadequado, impossibilitava a continuidade do processo de desenvolvimento econômico e social implementado no seu governo. Objetivando impedir o confronto com as forças sociais reacionárias - oligarquia rural, burguesia comercial e a classe média tradicional - a política seguida por JK proporcionou, segundo Jaguaribe (1969), a transferência de problemas (com maior gravidade) das seguintes naturezas:

- No Aspecto Social - traduzidos na descontinuidade e no desequilíbrio crescentes entre os sistemas urbano industrial e rural-agrícola, conectados ao desequilíbrio regional aprofundado com o desenvolvimento que privilegiou o Centro-Sul em detrimento do resto do País, caracterizados por qualquer índice social ou econômico utilizado: produtividade e renda, educação e saúde, saneamento, mobilidade social, institucionalização, liberdade pessoal e participação política.
- No Campo - o contraste entre o minifúndio (45% do total de estabelecimentos abrange ao todo apenas 13,3% das terras aráveis) e o latifúndio (11% dos estabelecimentos rurais possuem 79,8% das terras cultiváveis).

A participação dos camponeses (50% da população) na renda nacional pode ser calculada em menos de 15% e em não mais de 27% no rendimento global pago conjuntamente à mão de obra rural e à urbana. Cálculos baseados em uma renda nacional de Cr\$ 1.789 bilhões, os salários urbanos de Cr\$ 718 bilhões e o valor total da renda da agricultura, de Cr\$ 536 bilhões, em 1960. A renda dos camponeses calculada em 50% da renda

agrícola, em virtude da prática, amplamente difundida, de remuneração dos camponeses com a metade das colheitas produzidas (o sistema de meia) (Jaguaribe, 1969, p. 202).

Os camponeses, em sua maioria, viviam ainda da economia de subsistência, com um consumo familiar estimado em US\$ 40, supondo uma taxa de câmbio em Cr\$ 190/ US\$ 1 e uma população camponesa de 35 milhões com uma renda de Cr\$ 218 bilhões em 1960.

- O Contraste Regional - o fato seguinte é revelador da situação: as Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste totalizavam juntas 29% da população brasileira, mas participavam de somente 14% da renda nacional. (Ver quadro 7)

Essas distorções foram causadas principalmente pela concentração de capital e tecnologia utilizada, pelo status quo da oligarquia rural e pela estrutura de propriedade (latifúndios e minifúndios, improdutivos ou com baixa produtividade).

Como consequência, teve continuidade a baixa quantidade de gêneros alimentícios incapaz de acompanhar a expansão urbana. O consumo urbano de alimentos crescia a 12% a.a. e o abastecimento evoluía a uma taxa de 5% a.a. Outro efeito é a restrição do mercado doméstico, ocasionada pelo fato de os camponeses, que correspondiam a 50% da população, viverem em regime de subsistência e a metade dos assalariados ganharem apenas o salário mínimo, suficiente, apenas, para os dispêndios com a alimentação.

Quadro 7 - Distribuição regional da renda nacional - 1960

REGIÃO	RENDA PER CAPTA (R\$ 1.000)	% EM RELAÇÃO A SÃO PAULO
Norte	16,3	34,2
Nordeste	13,6	28,5
Centro-Sul	35,9	75,1
Centro-Oeste	16,0	33,3
BRASIL	26,9	56,3

Fonte: FGV e IBGE (PAEG, p. 43).

(*) A relação entre a renda per capita do Centro-Sul e a do Nordeste era de 3,3 vezes em 1950 e caiu para 2,6 vezes em 1960 (PAEG, p. 45).

- No Plano Econômico - as distorções estruturais afetaram as relações intersetoriais, notadamente entre: 1. os setores público e privado; e 2. os grupos de alto e baixo nível de renda.

A sub-remuneração do setor público resultava de uma dupla causa: insuficiência de rendas fiscais e tarifas abaixo do custo para os bens e serviços produzidos pelas empresas públicas. Os impostos sobre as rendas rurais eram muito baixos, quando não inexistentes. Nas áreas urbanas, a arrecadação tributária era negativamente afetada por uma regressividade e pela concentração da renda, praticamente excluindo de impostos diretos a classe operária e a baixa classe média. Os impostos eram frouxamente arrecadados e supervisionados. A política de preços e tarifas subsidiadas imposta às estatais, como expediente para reduzir a inflação, provocava prejuízos para as empresas, que tinham de ser socorridas pela União, o que por sua vez aumentava o seu déficit (Jaguaribe, 1969, p. 204- 205). (Ver quadro 8)

Quadro 8 - Déficit da União/ PIB

ANO	DÉFICIT PÚBLICO (% DO PIB)	RECEITA (% DO PIB)	DESPESAS (% DO PIB)
1954	< 1	> 8 < 8,5	9
<u>1955</u>	<u>< 1</u>	8	<u>9</u>
1956	> 2 < 2,5	> 8 < 8,5	-
1957	4	8	12
1958	> 2 < 2,5	9	> 11 < 11,5
1959	3	> 8 < 9	> 11 < 12
1960	> 3 < 3,5	> 8 < 9	> 11 < 12,5
1961	> 3,7 < 4,0	> 8 < 9	> 11,7 < 13,0
1962	> 5,0 < 6,0	> 8 < 9	> 13,0 < 15,0
1963	> 5,0 < 6,0	> 9 < 10	15,2

Fonte: (PAEG, 1964-1966), Gráfico III - 2 - p. 29.

- Na Esfera Política - as deturpações estruturais manifestaram-se, em primeiro lugar, na falta de representatividade do processo de formação e delegação do poder (input político), caracterizada pela alienação das massas e pela falta de sentido e autenticidade dos partidos políticos. Em segundo lugar, exprimem-se tais desvios na falta de funcionalidade do processo de exercício institucional do poder (output político), em virtude dos alicerces e da natureza do estado cartorial.

Na raiz dessa falta de representatividade, está o fato de que os analfabetos não tinham direito ao voto, embora constituíssem metade da população. Praticamente quase todos os camponeses eram analfabetos. Mas a política clientelista dominante obscureceu o sentido dos partidos políticos.

Tais partidos, na realidade, exprimiam as influências regionais que moldavam seus ramos estaduais e que eram determinadas principalmente pelo grau relativo de desenvolvimento de cada região do País. É o caso dos três maiores partidos da época: PSD, PTB, UDN (Jaguaribe, 1969, p. 206-207). As discrepâncias entre o desempenho dos partidos no plano federal e suas bases regionais afetaram negativamente as funções internas deles, reduzindo-os a pouco mais do que legendas e máquinas eleitorais. O eleitor, em regra, não se sentia permanentemente vinculado aos partidos nem a qualquer título atuante neles.

Esses aspectos reduziam a um nível muito baixo a capacidade dos partidos de se mostrarem efetivamente representativos de grupos e interesses sociais. Como consequência da falta de representatividade, os grupos, as classes procuram se manifestar através de outros instrumentos. Entre estes, Sindicatos, Associações Comerciais, Federação das Indústrias e o Exército funcionavam como grupos de pressão da classe média. Também enfraqueceu o Congresso como foro para debates e negociações em escala nacional.

Os interesses e conflitos, a partir do final do governo de JK, manifestam-se de forma mais direta, em vez de canalizada para o Congresso, o que contribuiu para aumentar a tensão e polarização sociopolíticas que levaram ao desfecho do Golpe militar de 1964.

A falta de representatividade leva à formação de facções e frentes ideológicas suprapartidárias, como foi o caso, no final do governo JK, da Frente Parlamentar Nacional (parlamentares da esquerda) e da Ação Democrática Parlamentar (parlamentares da direita). Outra distorção no campo político era a que afetava a função do Estado e a ação do governo (output político). Essa distorção constitui a contrapartida da política de clientela e consiste na ausência básica de funcionalidade do Estado cartorial (Jaguaribe, 1969, p. 210).

Oliveira (1977, p. 76-92) também ventila o problema da divisão dos resultados do PLAME, ao estudar o tipo de acumulação da economia brasileira no período. Ele observa que o padrão de acumulação de capital centrava-se numa expansão sem precedentes da indústria de bens duráveis e que essa expansão tornava-se viável pela concentração de renda que se havia gestado no período anterior.

Quanto aos salários reais, estes, cresceram a taxas insignificantes, enquanto a produtividade do trabalho na economia em geral, e especialmente nos novos setores e ramos, experimentou grandes avanços no período. (Ver quadro 9)

A implementação de uma política cambial audaciosa, de tarifas protecionistas, contribuiu para a oligopolização dos novos setores industriais e para uma política fiscal conservadora; de uma política financeira e monetária, de insólita audácia, utilizando-se do mecanismo inflacionário até limites insustentáveis. (Ver quadro 5)

Quadro 9 - Remuneração do trabalho/ PIB

ANO	REM. DO TRABALHO/ RENDA INTERNA (%)	RENDA INTER- NA/PIB (%)	REM. DO TRA- BALHO/PIB (%)
1947	56,1	85,4	47,9
1948	58,4	85,0	49,6
1949	59,7	84,4	50,4
1950	60,0	84,8	50,9
1951	57,2	83,3	47,6
1952	60,2	83,7	50,2
1953	59,1	84,0	49,6
1954	59,0	82,1	48,4
1955	62,6	83,7	52,4
1956	65,2	86,9	56,7
1957	65,9/82,5/54,4		
1958	63,9	80,6	51,5
1959	64,3	79,2	50,9
1960	64,9	79,6	51,6

Fonte: FGV (PAEG, p. 42).

Nota: Admitindo-se, para fins de estimativa, que a participação dos assalariados na renda da agricultura tenha sido idêntica à da registrada para o setor urbano, chega-se à conclusão de que a relação entre a remuneração do trabalho e o PIB teria envolvido de acordo com o quadro acima. (PAEG, p. 41).

Lopes (1991-a, p. 302) reconhece que eles, componentes do governo JK, sabiam que não há desenvolvimento econômico sem renda per capita, sem elevação do nível social, mas pecaram. Tinham um pensamento muito elitista no sentido de que não se preocupavam naquele momento com distribuição de riqueza. Não tiveram a sensibilidade para os problemas da pobreza absoluta, dos erros que estavam sendo cometidos com o excesso de urbanização. (Ver quadro 6)

Acrescenta Lopes (1991-a) que todo o pecado deles foi sempre procurar atrair recursos para investimento em siderurgia, construção naval, indústria automobilística.

Esta foi a tônica deformada que tivemos. Não pensamos socialmente bem (LOPES, 1991-a).

A ideia de crescer em primeiro lugar e depois se preocupar em distribuir parece que fazia parte do modelo de desenvolvimento adotado pelo governo JK e que seus mentores tinham optado por essa lógica, como pode ser visto nas palavras de Roberto Campos¹²⁴, um dos ativos participantes da equipe de JK, ao lado de Lucas Lopes. Roberto Campos, em conferência no ISEB em 1955, afirmava:

A opção pelo desenvolvimento implica a aceitação da ideia de que é mais importante maximizar o ritmo de desenvolvimento econômico, que corrigir as desigualdades sociais. Se o ritmo de desenvolvimento é rápido, a desigualdade pode ser tolerável e pode ser corrigível a tempo. Se baixa o ritmo de desenvolvimento por falta de incentivos adequados, o exercício da justiça distributiva se transforma numa repartição de pobreza. Isso não significa, obviamente, que se devam deixar descontrolados os intuítos predatórios ocasionalmente presentes em certos setores do capitalismo. Implica apenas que, em nossa escala de valorização cultural, a “preservação de incentivos para o crescimento da produção deve ter prioridade sobre medidas que visam à sua redistribuição”. (Skidmore, 1976, p. 463)

Juscelino, ao deixar o governo em 31 de janeiro de 1961, reconhece que, na guerra contra o subdesenvolvimento, não obteve uma vitória total. Ganhou certas batalhas e perdeu outras, como pode ser visto na seguinte passagem do seu discurso de despedida:

124 Roberto Campos (embaixador, economista, formado também em Teologia e Filosofia), no período JK, participou da elaboração do PLAME, foi membro do GEIA e superintendente do BNDE. Com a ida de Lucas Lopes para o MINFAZ, assumiu a presidência do BNDE. Posteriormente, Lúcio Meira o substituiu na presidência deste órgão, por ocasião da saída de Lucas Lopes do MINFAZ.

Não fecho os olhos à realidade. Conheço e reconheço que é um trabalho imenso o que desafia os nossos administradores e homens públicos. Sei que o pauperismo continua a afligir-nos, a danificar-nos. Sei que não foram extintas as fontes do sofrimento e da miséria. Mas, ao mesmo tempo em que me dou conta disso, dou-me conta, também, de que já não aceitamos um destino negativo. (Benevides, 1991, p. 21)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade brasileira atual, no entanto, nem o povo nem - o que é mais grave - o governo parecem terem vista alguma meta ou objetivo, que diga respeito a toda a nação. Estamos todos no mesmo barco e todos com enjoo, como diria Chesterton, porque ninguém sabe se e quando chegará a bom porto. O ex-Governador do Ceará, Tasso Jereissati sublinhou o óbvio quando disse que a razão mais profunda da tão decantada crise em que nos debatemos reside na falta de um Projeto Nacional. Como ensinava a sabedoria popular, “marinheiros sem rumo, nenhum vento ajuda”.

Fábio K Comparaton

*Fundador e Presidente da Escola de Governo de São Paulo.
In: Jornal Folha de São Paulo, 6.10.1991, p. 1-3.*

Como resultado da análise do processo de planejamento no Brasil e particularmente no governo JK (1956-1961), chegou-se a várias conclusões em relação a essa prática de ações planejadas em nosso País e sobre o porquê do êxito dessa experiência de planejamento na metade desse século.

Quanto às tentativas de planejamento da economia brasileira constata-se que vários foram os esforços para a implementação de uma certa orientação a esta economia feita pelo Estado-Planejador. Porém, as medidas de política econômica não estavam atreladas e direcionadas para um determinado plano de desenvolvimento; todos os outros esforços de orientação da economia não passaram de ações voltadas para segmentos específicos como o cafeeiro, o de transportes, o metalúrgico; ou eram ações que tinham como objetivo dar certa racionalidade ao processo orçamentário; ou não passavam de uma “listagem” de projetos de investimentos na busca da ob-

tenção de determinados financiamentos junto a instituições internacionais.

Portanto, as formulações e sistematizações dos chamados Planos, como, por exemplo, Especial, SALTE e Lafer, são incapazes de resistirem a uma análise mais rigorosa, dentro da técnica do planejamento. Por sua vez, não podem ser enquadrados como exemplos de prática efetiva de planejamento no Brasil, e sim como esforços de planejamento que, mesmo sem um maior rigor técnico, contribuíram em muito para o aperfeiçoamento da prática do planejamento nos anos posteriores.

Na segunda administração Vargas, principalmente, os esforços para reforçar a Capacidade de Governo (C) e com isto contribuir para a prática efetiva do planejamento do desenvolvimento foram significativos. Diferentes órgãos foram criados - bancos, empresas etc.; comissões para a realização de estudos foram formadas; discussões diversas sobre a modalidade de planejamento a ser seguida foram realizadas; a tecnoestrutura foi sendo aperfeiçoada (criação da assessoria econômica); a legislação foi alterada e até uma reforma administrativa foi proposta pelo governo.

A partir dos anos 40, influenciados pelos acontecimentos externos, os diferentes atores sociais - governo, empresários, políticos, intelectuais - passaram a defender a necessidade do planejamento do desenvolvimento e a intervenção do Estado na economia, no sentido de criar um clima favorável para a reprodução do capital em nosso País.

Nos anos 50, os atores sociais não mais discutem a necessidade do planejamento, o que dominava os debates era a indagação sobre qual a modalidade de planejamento deveria ser adotada, se a setorial ou a global. No início do governo de JK, diferentes segmentos da sociedade estavam conscientes de uma maior intervenção do Estado-Planejador e da necessidade de políticas econômicas direcionadas para o crescimento, já que as políticas restritivas praticadas no governo Café Filho mostravam que este não era o melhor caminho para o País atingir o desenvolvimento. Por outro lado, encontrou uma certa capacidade de governo, e, com alguns ajustes, poderia ser iniciada

definitivamente a prática de planejamento no Brasil, de forma sistematizada e com maior aperfeiçoamento dentro da técnica de planejamento.

Juscelino conseguiu elaborar e construir de modo eficaz a sua Capacidade de Governar, representada pela formação, elaboração e articulação das variáveis: Plano de Governo (P), Capacidade de Governo (C) e Governabilidade do Sistema (G). Ele agiu mais como estadista do que como político tradicional. Preocupou-se com o futuro, com os grandes problemas, com o cumprimento dos compromissos assumidos, com os adversários e com o uso da intuição, da improvisação, do cálculo técnico e do cálculo político, principalmente, para acumular poder e tornar viável a execução do seu Processo de Planejamento.

Comprovando a hipótese assumida, os resultados encontrados mostram que as principais variáveis que contribuíram para que o planejamento adotado no governo JK desse certo não foram só de ordem econômica, mas também de ordem política, institucional e de Capacidade de Governar. E, ainda, por causa do tipo de liderança utilizada por JK na “edificação” de um entendimento social, de um “pacto de interesses” que deu lastro para a construção de um ambiente propício (social, político, institucional e econômico), objetivando conseguir cinquenta anos de desenvolvimento em cinco.

Estes resultados, obtidos a partir da aplicação de instrumentos do PES, nos levam a sugerir que para um governante ter êxito nas suas ações planejadas de governo é necessário que ele não se preocupe só com o Plano mas também com a Governabilidade do Sistema e com a Capacidade de Governo, que é definidora da qualidade de gestão de um governo. Deve ter preocupação não só com a eficácia econômica, mas também com outras eficácias como a política, a técnica, a comunicacional e a institucional.

O dirigente, como fez JK, não pode deixar que o dia a dia passe a comandar as ações em detrimento dos grandes problemas a serem enfrentados pelas ações planejadas. Ao mesmo tempo, no processo de governo, ele e sua equipe têm de administrar o sistema de modo que apresente sempre um balanço

global positivo. Para conseguir essa situação, o governante não pode apertar os três cinturões de governo (gestão política, gestão macroeconômica e gestão dos problemas) de uma só vez. O balanço de Gestão Política, que sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados em relação às demandas dos atores sociais e da população, mais o balanço macroeconômico, que registra os benefícios e custos das políticas econômicas adotadas, e o balanço de intercâmbio de problemas específicos, que se refere ao saldo de efeitos políticos (+) ou (-) dos problemas dessa natureza (água, luz, habitação, transporte coletivo) enfrentados pela população, é que constituem o balanço global de um governo. O governo, ao agir em determinada direção, gerando efeitos negativos, deve provocar efeitos positivos compensatórios em outra direção para que a gestão política sempre seja positiva. Caso contrário, as ações planejadas não serão bem-sucedidas, porque a suposta eficácia técnica dada pelo planejamento será suplantada pela falta de eficácia política.

É bom frisar que, no caso brasileiro, poucas são as situações em que o governante tem controle sobre a gestão macroeconômica por um período médio de tempo (anos). Este quadro, a cada dia, se agrava com a globalização da economia, do sistema financeiro e com a redução da capacidade do Estado nacional em executar políticas econômicas, eficazmente.

Ainda, quanto à explicação do êxito da experiência de planejamento em discussão, não se pode deixar de reconhecer que, na época, o Estado brasileiro tinha capacidade de fazer e implementar políticas econômicas subordinadas aos objetivos do Plano de Governo; de financiar investimentos, e, sem dúvida, de liderar o processo de desenvolvimento planejado, associado ao capital estrangeiro e dele dependente.

Também não se pode esquecer que os aspectos conjunturais da época (nacional e internacional) eram relativamente favoráveis. Em nível local, o desejo da classe empresarial e de outros segmentos pela retomada da política de incentivo ao crescimento econômico e o clima de esperança proporcionado pelo novo governo foram marcantes. Em nível internacional, já havia praticamente terminado a fase de reconstrução da Euro-

pa e do Japão. O capital europeu e o japonês estavam à procura de novos hospedeiros, em resposta ao capital americano, que tinha avançado fortemente nessas áreas.

Não é demais admitir que, mesmo com a preocupação técnico-política, com a situação, com os outros atores sociais, com o tempo, o processo de planejamento executado no período JK possivelmente teria se tornado inviável caso não houvesse essa situação de expansão capitalista citada, já que o outro contraponto, o capital privado americano, se recusou a vir inicialmente para o Brasil, a exemplo das multinacionais do setor automobilístico.

O PES, mesmo sendo um método participativo ainda em processo de aperfeiçoamento, apresenta-se como uma possível alternativa, eficaz ao planejamento tradicional. Ele é uma ferramenta que poderá ser utilizada na rearticulação dos modos renovados de regulação da economia e na redinamização do sistema de planejamento de diferentes países, incluindo o Brasil. Entretanto, convém assinalar que o PES é um entre outros métodos de planejamento existentes e não é a panacéia para todos os males de gestão governamental e de baixa capacidade de governo. Além de que, a prática do planejamento não deve prescindir de estudo sobre a natureza do processo de desenvolvimento e de mudanças socioculturais em determinado espaço geográfico.

Não há dúvida de que um novo modo de planejar objetivando o desenvolvimento sustentável deve ser pensado para o Brasil. Um desenvolvimento pautado na defesa e na preservação do patrimônio natural; baseado na lógica de uma ética reguladora da ciência (incluindo a economia) e na lógica da liberdade e do bem-estar social. As dúvidas, entre outras, são quanto à possibilidade e ao tipo de planejamento que deve ser adotado e que seja capaz de enfrentar eficazmente os problemas apresentados pela realidade vigente.

Espera-se que esta publicação possa contribuir, também, de alguma forma, para uma reflexão sobre as seguintes indagações: Que tipo de planejamento é possível de ser realizado hoje, e que seja eficaz? Que tipo de planejamento é capaz de ser

eficiente na busca de um desenvolvimento sustentável? E por último, qual será o papel do Estado em uma nova modalidade de planejamento?

Essas questões são desafios a serem enfrentados o quanto antes e devem ser objeto de novos estudos que fundamentem um modelo de desenvolvimento para o nosso País, que seja mais justo e igualitário e que tenha como fundamentos básicos o respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Por fim, não é demais acrescentar que, para a realização de nossas utopias, é decisivo acreditar que o futuro é conquistado, é inscrito na história pela ação do homem, e que a prática de um planejamento democrático e participativo pode ajudar-nos a prepará-lo e evitar que sejamos levados pela corrente.

7 ANEXOS

Quadro 10 - O Brasil de JK e FHC

DE JK		INDICADORES	DE FHC
Plano de Metas Nº de metas: 31		Plano/Programa ⁽¹⁾	Brasil em Ação Nº de projetos: 42
8,1	(1955/1960)	Produto Interno Bruto (%) a. a	(1995/1996) 3,6
12,15	(1955)	Inflação	(1995) 21,98 ⁽²⁾
30,47	1960	(%) a. a	1996 9,12
13,7	(1955)	Déficit Público	(1995) 4,59
16,8	(1960)	(%) (da receita)	(1996) 9,32
437	(1956)	Balança Comercial	(1995) -3.352
- 23	(1960)	(US\$ milhões)	(1996) -5.539
194	(1956)	Balanco de Pagamentos	(1995) -18.594
-410	(1960)	(US\$ milhões)	(1996) -21.707
1,445	(1955)	Endividamento Externo	(1995) 129.313
3,907	(1960)	(US\$ bilhões)	(1996) 136.670 ⁽³⁾
70.070.457	(1960)	População (Nº Abs.)	(1995) 156.904.899
			(1996) 157.079.573
55	(1960)	População rural (%)	(1995) 21
43	(1960)	Pop. c/ menos de 14 anos (%)	(1995) 32
2,99	(1960)	Tx. Geom. Cresc. Pop. ao ano (%)	(1995) 1,40
			(1996) 1,38
6,28	(1960)	Taxa de Fecundidade (filhos por mulher)	(1995) 2,50
			(1996) 2,21

(continua)

DE JK	INDICADORES	DE FHC
118 (1960)	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)	(1995) 38
15.543.332 (22,2% da pop.) (1960)	Eleitores (Nº Abs.)	(1996) 100.996.296 (65% da pop.)
18,7 milhões de homens (68% da pop.) (1960)	Pop. Econ. Ativa	(1995) 44,2 milhões de homens 29,9 milhões de mulheres
54 (1960)	Mão-de-Obra Emp. Agric.	(1995) 15
•10% mais ricos detinham 39,6% da renda nacional (1960) •10% mais pobres detinham 1,9% da renda nacional	Distribuição de Renda (renda nac.)	(1995) •10% mais ricos detinham 48,2% da renda nacional •10% mais pobres detinham 1,1% da renda nacional
Cr\$ 3.800,00 (1957)	Salário Mínimo	(1997) R\$ 120,00
39,6 (1960)	Analfabetismo na Pop. com 15 anos ou mais (%)	(1995) 17,2

Fonte: IBGE: Estatísticos Históricos do Brasil. Rio de Janeiro, 1987; PNAD (1995); Contagem Populacional (1996) e FGV - Conjuntura Econômica (1995, 1996, 1997).

Notas: 1) O principal Plano do Governo de Fernando Henrique Cardoso é o REAL, que é basicamente de estabilização monetária, enquanto o Programa de Metas: Brasil em Ação é a junção de vários Projetos Setoriais que estão sendo executados em diferentes regiões do País; 2) INPC calculado pelo IBGE; 3) Informação até set. 1996.

Quadro 11- Programas e planos no Brasil -1869-1996

DISCRIMINAÇÃO	ANO
1 Plano Moraes - sobre navegação no interior do Brasil	1869
2 Plano Queiroz - esboço de um plano de viação	1874
3 Plano Rebouças - Tratava da construção de ferrovias - ligação de portos ao interior do Brasil	1874
4 Plano Bicalho - rede geral de comunicação: articulação ferrovia e a navegação fluvial	1881
5 Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Elaborado pelo DA5P)	1939
6 Plano de Obras e Equipamentos	1943
7 Plano SATE - Saúde, Alimentação, Transporte, Educação	1948
8 Plano de Reaparelhamento e Fomento Nacional (Plano Lafer)	1951
9 Programa (Plano) de Metas (1657-1960)	1956
10 Plano Trienal (1963-1965)	1963
11 Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1967)	1964
12 Plano Decenal de Desenvolvimento (1967-1976)	1967
13 Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)	1967
14 Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1973)	1970
15 Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - I PND (1972-1974)	1970
16 II PND (1974-1979)	1974
17 III PND (1980-1985)	1979
18 I PND/Nova República (1986-1989)	1986
19 Plano Cruzado I	1986
20 Plano Cruzado II	1986
21 Plano de Ação Governamental (PAG)	1987
22 Plano de Controle Macroeconômico (Bresser)	1987
23 Plano Verão (Mailson)	1989
24 Projeto de Reconstrução Nacional (PRN)/Collor	1991
25 Programa de Metas (Marcílio Moreira)	1992
26 Plano Real (FHC)	1995
27 Programa de Metas: Brasil em Ação	1996

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 7. ed., Rio de Janeiro: FGV, 1988.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civ. Bras., 1973.

BARELLI, Walter; TROYANO, Annez Andrans. *Planejar como arte do governo*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, v. 5, nº 4, p. 18-22, out./dez. 1991.

BARROS DE CASTRO, Armando. *Planejamento: avaliação crítica e redefinição institucional*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: SEADE, v. 5, nº 4, p. 13-17, out./dez. 1991.

BARROS DE CASTRO, Armando. *O Conceito de desenvolvimento: continuidade e mudança na América Latina*. In: Rev. Perspectiva e Debate, São Paulo: PUC, v. 5, nº 73/81, 1988.

BARROS DE CASTRO, Armando. *Economia e planejamento; nova década e novos desafios*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: SEADE, v. 4, nº 1, 1989.

BENEVIDES, Maria Victória de M. *O Governo Kubitschek - desenvolvimento econômico e estabilidade política*. 3. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BENEVIDES, Maria Victória de M. O Governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991, p. 9-22.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BROMLEY, Ray; BUSTELE, Eduardo S. (org.). *Política x técnica no planejamento*. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.

BUARQUE, Cristovam. *Avaliação econômica de projetos*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Memória do Banco Central - Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1990.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A Experiência brasileira de planejamento. In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique. *A Nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974, p. 47-78.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, v. 8, nº 1, 1989.

CAPRA, Fritjof. O Impasse da economia. In: *O Ponto de mutação*. São Paulo: Cultrix, 1991. p. 180-225.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed., São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 161-184.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARVALHO, Horácio Martins de. Planejamento e estado nas sociedades capitalistas. *Rev. Encontro com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, nº 9, mar. 1979.

CARVALHO, Horácio Martins de. *Introdução à teoria do planejamento*. 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1978.

CASTRO, Antônio Barros. A Experiência brasileira de planejamento. In: IPEA/CENDEC (org.). *Planejamento: sonho e realidade*. Brasília, 1986. p.137-143.

CASTRO, Tarso de. O Getúlio eleito pelo povo. In: 20 Textos que fizeram história. São Paulo: *Folha de São Paulo*, 1991, p. 43-68.

CAVA, Ralph Della. Igreja e estado no Brasil do século XX: Sete monografias recentes sobre o catolicismo brasileiro, 1916/64. *Estudos CE-BRAP 12*. São Paulo, p. 5-52, abr./ maio/ jun . 1975.

100 ANOS DE REPÚBLICA. São Paulo: Nova Cultural, v. 6, p. 41, 1989.

100 ANOS DE REPÚBLICA. São Paulo: Nova Cultural, v. 7, p. 10, 1989.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva*. 19. ed., Rio de Janeiro, 1990. p. 283-316.

COMPARATO, Fábio K. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. In: *O Desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: UNESP, 1989, p. 61-89.

COSTA FILHO, Alfredo H. O Planejamento no Brasil: a experiência recente. *Revista Iberoamericana*/ Madrid, nº 2, jul.-dic. 1982.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Um Caminho para a estabilidade. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 22 jan. 1992.

DELFIN NETTO, Antônio. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1966.

DOWBOR, Ladislau. *Desenvolvimento e mecanismos de regulação*. São Paulo: PUC, 1989. (mimeo.)

DOWBOR, Ladislau. *O Município e o meio ambiente*. São Paulo: PUC, 1990. (mimeo.)

DOWBOR, Ladislau. *Autonomia e as relações intermunicipais*. São Paulo :PUC, 1990. (mimeo.)

DOWBOR, Ladislau. Crise: raízes internacionais e dinâmica interna. In: BURSZTNYN, Marcel Arnaldo, LEITÃO, Pedro (orgs.). *Que crise é esta?* 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 136-174.

DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

DRAIBE, Sônia. *Rumos à metamorfose: estado e industrialização no Brasil*. 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DROR, Yeherkel. Hacia una revolución paradigmática en la planificación/políticas nacionales. Caracas: 1989. In: *Curso internacional alta dirección*. (mimeo.)

DROR, Yeherkel. *Governabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación*. Rev. de la CEPAL, nº 31, Santiago, abr. 1987.

FARO, Clóvis; QUADROS DA SILVA, Salomão. A Década de 50 e o Programa de Metas. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/ CPDOC, 1991. p. 44-70.

FRIEDMANN, John. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. In: *Estado e planejamento*. Brasília: IPEA/CENDEC, 1986. p.161-180.

FURTADO, Celso. *Teoria econômica do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Cia. Nacional, 1979.

FURTADO, Celso. *Os Ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

FURTADO, Celso. *A Fantasia organizada*. 4. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, Celso. *A Formação econômica do Brasil*. 17. ed., Rio de Janeiro: Cia. Nacional, 1980.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. *Rev. do Instituto de Estudos Avançados da USP*, São Paulo, v. 4, nº 8, p. 166-187, jan. - abr. 1990.

FURTADO, Celso. A Redenção do Nordeste. In: OLIVEIRA, José Aparecido (org.). *JK· O Estadista do desenvolvimento*. Brasília: Memorial JK, 1991-b. p. 159-171.

FURTADO, Celso. *A Fantasia desfeita*. 3. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *A Pré-revolução brasileira*. 2. ed., Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

G. LOPES, Carlos Thomaz. *Planejamento, estado e crescimento*. São Paulo: Pioneira, 1990.

GOMES, Ângela de Castro. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

GONZALEZ, Manuel José Foreno et al. *O Brasil e o Banco Mundial: Um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1990*. Brasília: IPEA, 1990.

GOODMAN, David; DE ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.

GUDIN, Eugênio. Rumos da política econômica. In: IPEA/ INPES (org.). *A Controvérsia do planejamento da economia brasileira*. 2. ed., Rio de Janeiro, 1978. p. 43-141.

GUDIN, Eugênio. Carta à Comissão de Planejamento Econômico (CPE). In: op. cit., p. 219-236.

HADDAD, Paulo Roberto. A Controvérsia sobre os pressupostos na economia neoclássica. In: *Contabilidade social e economia regional: análise de insumo-produto*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 17-34.

HADDAD, Paulo Roberto. O que fazer com o planejamento regional no Brasil na década próxima? *Planejamento e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, nº 1, p. 67-93, 1989.

HIRSCHMAN, Albert. El Tercer mundo ante la década de los noventa. *Rev. Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, nº 18, p. 175-181.

HUERTAS, Franco. *O Método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1989.

IPEA/ INPES. *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 2. ed., Rio de Janeiro, 1978.

IPEA/ CENDEC. *Estado e planejamento: sonho e realidade*. Brasília, 1988.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KUBITSCHKE, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Brasília: Bloch, 1975.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed., São Paulo: Perspectiva, 1987.

LAFER, Celso. *O Sistema político brasileiro: estrutura e processo*. 2. ed., São Paulo: Perspectiva, 1978.

LAFER, Celso. Um Estadista com lucidez e vontade. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 15 dez. 1991.

LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed., São Paulo: Perspectiva, 1987.

LEFF, Nathaniel H. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60). In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/ CPDOC, 1991. p. 71-99.

LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1981.

LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991-a.

LOPES, Lucas. O Programa de Metas. In: OLIVEIRA, José Aparecido et al. *JK· O Estadista do desenvolvimento*. Brasília: Memorial JK, 1991-b. p. 135-149.

MANTEGA, Guido. *A Economia política brasileira*. 5. ed., Petrópolis: Vozes, 1990.

MARAM, Sheldon. Juscelino Kubitschek e a política presidencial. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. p. 100-118.

MARANHÃO, Ricardo. *O Governo Juscelino Kubitschek*. 5. ed., São Paulo: Brasiliense, 1988.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Letteris, 1989.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: Chipanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. *Planificação, liberdade e conflito*. São Paulo: ILDES, 1991.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993. 2v. 591 p.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, v. 5, nº 4, p. 28-42, 1991.

MEIRA, Lúcio. A Industrialização. In: OLIVEIRA, José Aparecido et al. JK: *O Estadista do desenvolvimento*. Brasília: Memorial JK, 1991-b. p. 121-127.

MELLO E SOUZA, Nelson. O Planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, nº 4, p. 59-93, 1968.

MIGLIOLI, Jorge. *Introdução ao planejamento econômico*. 2. ed., São Paulo: Brasiliense, 1983.

MONTEIRO, Jorge Viana; CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. *Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)*. *Pesquisa e Planejamento*. Rio de Janeiro: IPEA, v. 4, nº 1, fev. 1974.

MONTEIRO, Jorge Viana; CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. A Organização do planejamento: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento*. Rio de Janeiro: IPEA, v. 3, nº 4, p. 1045-1064, 1973.

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/ CP-DOC, 1991.

MYRDAL, Gunnar. O Significado e a validade da economia institucional. In: DOPFER, Kurt (org.). *A Economia do futuro*. Rio de Janeiro, 1979.

NETTO, Demosthenes Madureira de Pinho. O Interregno Café Filho. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

Nova Cultura. **100 ANOS DE REPÚBLICA**. (1951-1958). Os alegres anos de JK. São Paulo: Nova Cultural, v. 6, p. 41, 1989.

_____. v. 7, p. 10, 1989.

OLIVEIRA, Francisco de. Planejamento e poder: o enigma transparente. *Cadernos PUC-SP*. São Paulo, nº 12, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed., Petrópolis: CEBRAP/ Vozes, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da dependência imperfeita*. 2. ed., Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, José Aparecido et al. *JK: O Estadista do desenvolvimento*. Brasília: Memorial JK, 1991-b. v. 1, p. 86, 159.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. (org.). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PASSOS, Carlos de Faro. *Estrutura financeira e desenvolvimento: o caso brasileiro*. São Paulo: Atlas, 1973.

PEREIRA, Luiz Carlos B. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*. 15. ed., São Paulo: Brasiliense, 1987.

PINHO, Diva Benevides; FANGANIELLO, Helena. *Aspectos do pensamento econômico do Brasil (1940- 1960)*. São Paulo: IPE/ USP, 1986.

POMERANZ, Lenina. *Questão sobre o planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil*. Inst. Planejamento da Economia Nacional (Tese para obtenção do título de Ph.D). Moscou, 1967. (Tradução: São Paulo, 1984).

POMERANZ, Lenina. *Avaliação de projetos públicos: metodologia alternativa*. São Paulo: USP-FIPE, 1991.

RANGEL, Ignácio. *Elementos de economia do projetamento*. 2. ed., São Paulo: Bional, 1987.

RATTNER, Henrique. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

REIS, Eustáquio J. Uma Agenda para a pesquisa e o planejamento na próxima década. *Planejamento e políticas públicas*. Rio de Janeiro, nº 2, dez. 1989.

RIEDINGER, Edward Anthony. *Como se faz um presidente: a campanha de JK*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

RODRIGUES, Octávio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense - Universitária, 1981.

SANTOS, Wanderley Guilherme (coord.). *Que Brasil é este? - manual de indicadores políticos e sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ - Vértice, 1990.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz G., COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 3. ed., São Paulo: Brasiliense, 1984. v. 1. p. 56-121.

SILVA, Vera A. Cardoso; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *Tancredo Neves: a trajetória de um liberal*. Petrópolis: Vozes; Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1985.

SIMONSEN, Roberto C. A Planificação da economia brasileira. In: *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 2.ed., Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

SIMONSEN, Roberto C. O *Planejamento da economia brasileira*. In: op. cit., p. 145-207.

SIMONSEN, Roberto C.; SINGER, Paul. *A Crise do "milagre"*. 2. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 5. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SODRÉ, Nelson W. *A Verdade sobre o ISEB*. Rio de Janeiro: Avenir, 1978.

TAVARES, Maria Conceição. O Planejamento em economias mistas. In: IPEA/ CENDEC. *Estado e planejamento: sonho e realidade*. Brasília, 1986.

TAVARES, Maria Conceição. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 6. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

TOLEDO, Caio Navarro. *ISEB: fábula de ideologias*. São Paulo: Ática, 1977. (Ensaio, 28)

VELLOSO, Mônica Pimenta. A Dupla face de Jano: romantismo e populismo. In: GOMES, Ângela de Castro. (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1991. p.122-143.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas Tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889- 1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A Política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDE, 1987.

VILLARREAL, René. *A Contra-revolução monetarista, teoria, política e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

VON DOELLING, Carlos. Apresentação In: IPEA/ INPES. *A Controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 2. ed., Rio de Janeiro, 1978.

WALNER, Samuel. *Minha razão de viver: memórias de um repórter*. 10. ed., Rio de Janeiro: Record, 1987.

FOTOS

Lançamento do livro impresso Planejamento Público no Brasil: de Getúlio Vargas a Juscelino Kubitschek (1930 a 1960), no Congresso Brasileiro dos Economistas, no Centro de Convenções, em Fortaleza-CE. Ano 1997.

FOTO 1 - [Da esquerda para a direita] Mônica Clarck Cavalcante (Secretaria do Planejamento do Ceará), Alberto Teixeira (Presidente do Iplance e autor do livro), Tânia Bacelar (Economista e Professora da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE), Fernando Gurgel (Economista e Presidente da Fiec), Eduardo Suplicy (Economista e Senador da República). Ano 1997.



Fonte: Acervo do autor

FOTO 2 - Apresentação do livro pela prof^a Tânia Bacelar (Economista, ex-presidente do Conselho Regional de Economia de Pernambuco-Corecon/PE e Professora da UFPE). Ano 1997.



Fonte: Acervo do autor

FOTO 3 - Mensagem do Economista Fernando Gurgel (Presidente da Fiec). Ano 1997.



Fonte: Acervo do autor

FOTO 4 - Fala de Alberto Teixeira (Economista, Presidente do Iplance, ex-presidente do Conselho Regional de Economia do Ceará - Corecon/CE e autor do livro). Ano 1997.



Fonte: Acervo do autor

APÊNDICE

Quer saber mais? Confira a bibliografia abaixo.

ERA GETÚLIO VARGAS

ABRANCHES, Sérgio. **O processo legislativo:** Conflito e conciliação na política brasileira. Brasília: UnB, 1973.

ABREU, Marcelo de Paiva. **A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

AGUIAR, Ronaldo Conde. **Vitória na derrota:** A morte de Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2004.

AMARAL PEIXOTO, Alzira Vargas do. **Getúlio Vargas, meu pai.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

ANTUNES, Delson. **Fora do sério:** Um panorama do teatro de revista no Brasil. Rio de Janeiro: Funarte, 2004.

ARAÚJO, Rubens Vidal. **Os Vargas.** Porto Alegre: Globo, 1985.

AURÉLIO, Daniel Rodrigues. **Dossiê Getúlio Vargas.** São Paulo: Universo dos Livros, 2009.

AXT, Gunter; BARROS FILHO, Omar L.; SEELIG, Ricardo Vaz; BOJUNGA, Sylvia (orgs.). **Reflexões sobre a Era Vargas.** Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público, 2005.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **O Nordeste no segundo governo Vargas.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1985.

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização.** 2 v. São Paulo: Senac, 1997.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: FONSECA, Pedro Cezar D. (Coord.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Edunesp, 2012a.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ortodoxia e heterodoxia econômica antes e depois da Era Vargas. In: FONSECA, Pedro Cezar Dutra & BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012b.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **A Era Vargas: Desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012c.

BAUM, Ana (org.). Vargas, agosto de 54: A história contada pelas ondas do rádio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata (Coord.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**. Vols. 1 e 2, São Paulo: Brasiliense, 1982.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Coord.). **Cinquenta anos do pensamento na CEPAL**. Vols. 1 e 2, Rio de Janeiro: Record, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 1988.

BORGES, Vavy Pacheco. **Getúlio Vargas e a oligarquia paulista**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Democratização e desenvolvimento: um programa de pesquisa. In: BOTELHO, André; BASTOS, Elide Rugai & VILLAS BOAS, Glaucia (orgs.). **O moderno em questão: a década de 50 no Brasil**. Rio de Janeiro: TopBooks, 2008.

BRANDI, Paulo. Vargas: Da vida para a história. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio (superv.). **Grandes personagens da nossa história**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

CALLADO, Ana Arruda. **Darcy**: A outra face de Vargas. Rio de Janeiro: Batel; Biblioteca Nacional, 2011.

CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930 - 1964). In: GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* (orgs.) **História Geral da Civilização Brasileira** - O Brasil Republicano. Tomo III. Sociedade e Política - vol. 3. 6ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

CAMARGO, Aspásia; HIPOLITO, Lucia; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; FLAKSMAN, Dora Rocha. **Artes da política**: Diálogo com Amaral Peixoto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANTON, Olides. **Getúlio Vargas**: Depoimento de um filho. Porto Alegre: Est, 2004.

CARNEIRO, Dionísio D. Crise e esperança. In: ABREU, Marcelo de P. (Coord.). **A Ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CARONE, Edgard. **A primeira República**. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1969.

CARONE, Edgard. **A República Nova (1930-1937)**. 3.ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1974.

CARONE, Edgard. **A Segunda República (1930 - 1937)**. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1973.

CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937-1945)**. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1976.

CARONE, Edgard. **O tenentismo**. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1975.

CARONE, Edgard. **Revoluções do Brasil contemporâneo (1922-1938)**. 3. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977.

CARRAZZONI, André. **Depoimentos: Da ideologia à ação revolucionária**. Rio de Janeiro: Schmidt, 1932.

CARRAZZONI, André. **Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1939.

CASTRO, Celso. **O espírito militar**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

CASTRO, Josué de. '**Carta de Josué a Alzira Vargas**'. 1 de dez. 1951. Rio de Janeiro. Acervo CPDOC-FGV/ Fundo Alzira Vargas. AVAP vpu sgv 1951.04.04, documento I-1.

CHAGAS, Carlos. **O Brasil sem retoques: 1808-1964. A história contada por jornais e jornalistas**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2001.

CHATEAUBRIAND, Assis. **O pensamento de Assis Chateaubriand**. 27 v. Brasília: Fundação Assis Chateaubriand, 1998.

COELHO, Danton. '**Carta de Danton Coelho a Getúlio Vargas**'. 4 de abr. 1951. Rio de Janeiro. Acervo CPDOC-FGV/ Fundo Alzira Vargas. AVAP vpu sgv 1951.04.04, documento I-1.

COHN, Gabriel. '**Problemas da industrialização no século XX**'. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Brasil em perspectiva**. 4ª edição. São Paulo: Difel, 1973.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL E COMERCIAL (CNPIC). Os primeiros debates da planificação. In: CNPIC. **A planificação da economia brasileira: estudos e anteprojeto**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945c.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL E COMERCIAL (CNPIC). **A planificação da economia brasileira: estudos e anteprojetos.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945a.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA INDUSTRIAL E COMERCIAL (CNPIC). Estudo da planificação pela seção técnica da secretaria do Conselho. In: CNPIC. **A planificação da economia brasileira: estudos e anteprojetos.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945b.

CONY, Carlos Heitor. **Quem matou Vargas.** São Paulo: Planeta, 2004.

CORTES, Norma. Ser (É) tempo. Álvaro Vieira Pinto e o espírito de 1956. In: BOTELHO, André; BASTOS, Elide Rugai & VILLAS BOAS, Gláucia (orgs.). **O moderno em questão: a década de 50 no Brasil.** Rio de Janeiro: TopBooks, 2008.

CUNHA, Mário Wagner Vieira. **O sistema administrativo brasileiro, 1930-1950.** Rio de Janeiro: INEP, 1963.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O segundo Governo Vargas 1951 - 1954: democracia, partidos e crise política.** 2ª edição. São Paulo: Ática, 1992.

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). **As instituições brasileiras da Era Vargas.** Rio de Janeiro: UERJ-FGV, 1999.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A Era Vargas.** 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DEAN, Warren. A industrialização de São Paulo. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1991.

DELFIN NETTO, Antônio. **O problema do café no Brasil.** 3. ed. Campinas: Unesp, 2009.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfose: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DULLES, John W. F. ***A Faculdade de Direito de São Paulo e a resistência anti-Vargas (1938-1945)***. São Paulo: Edusp; Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

DULLES, John W. F. ***Getúlio Vargas***: Biografia política. Rio de Janeiro: Renes, 1967.

FAUSTO, Boris. ***A Revolução de 30***: Historiografia e história. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FAUSTO, Boris. ***História do Brasil***. São Paulo: Edusp; FDE, 2001.

FAUSTO, Boris. ***O pensamento nacionalista autoritário***. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

FERREIRA, Jorge. Os conceitos e seus lugares: trabalhismo, nacional-estatismo e populismo. In: FONSECA, Pedro Cezar Dutra & BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (orgs.). ***A Era Vargas***: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: editora UNESP, 2012.

FERREIRA, Jorge. ***O imaginário trabalhista***: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra & BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (orgs.). ***A Era Vargas***: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. ***Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil***. Revista Pesquisa & Debate, vol. 15, nº 2, 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930. In: ***Revista de Política Econômica***, v.23, n. 3, jul./set. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. ***Vargas***: o capitalismo em construção: 1906-1954. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. ***Curso de direito constitucional brasileiro***. 2 v. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Um estadista da República**: Afrânio de Melo Franco e seu tempo. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1976.

FRANCO, Sérgio da Costa. **Dicionário político do Rio Grande do Sul (1821-1937)**. Porto Alegre: Suliani Letra & Vida, 2010.

FURTADO, Celso. Teoria do Departamento de Administração Geral. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Anos de formação 1938 - 1948**: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o Doutorado. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2014.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

GOMES, Ângela de Castro (coord.). **Olhando para dentro: 1930 - 1964 - Vol. 4**. Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010, organizada por Lilia Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013a.

GOMES, Ângela de Castro. As marcas do período. In: GOMES, Angela de Castro (coord.). **Olhando para dentro: 1930 - 1964 - Vol. 4**. Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010, organizada por Lilia Moritz Schwarcz. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013b.

GOMES, Juvenal Osório. Depoimento. In: BNDES. **BNDES: 50 anos de Desenvolvimento**. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002.

GUDIN, Eugênio. O caso das nações subdesenvolvidas. In: **Revista Brasileira de Economia**. n.3, vol.6, 1952.

GUEIROS, J. A. **Juracy Magalhães**: O último tenente. Rio de Janeiro: Record, 1996.

HELTON, Stanley. **O Brasil e a crise internacional (1930-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HENRIQUES, Affonso. **Ascensão e queda de Getúlio Vargas**. 3 v. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 1977.

JORGE, Fernando. **Getúlio Vargas e seu tempo**. 2. v. São Paulo: T. A. Queiroz, 1994.

KOIFMAN, Fábio. **Presidentes do Brasil**. São Paulo: Cultura, 2002.

LACERDA, Carlos. **Depoimento**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

LACERDA, Cláudio. **Uma crise de agosto**: O atentado da rua Toneleros. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

LACERDA, Maurício de. **Segunda República**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1931.

LAMOUNIER, Bolívar. **Getúlio**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

LAURENZA, Ana Maria de Abreu. **Lacerda x Wainer**: O corvo e o Bes-sarabiano. São Paulo: Senac, 1998.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia industrial e industrialização no segundo Governo Vargas (1951-1954). In: SUZIGAN, Wilson & SZMRECSÁNYI, Tamás (orgs.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. 2ª edição. São Paulo: Edusp/Hucitec, 2002.

LEVINE, Robert M. **Pai dos pobres? O Brasil e a era Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LIMA, Marcos Costa (org.). **Os boêmios cívicos**: A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54). Rio de Janeiro: E-papers; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LUSTOSA, Isabel. **História de presidentes**: A República do Catete. Petrópolis: Vozes, 1989.

MAGALHÃES JR., Raimundo. **Getúlio, Pró e contra**: O julgamento da história. São Paulo: Melhoramentos, 1976.

MELLO, Frederico Pernambucano de. **Guerreiros do sol**: violência e banditismo no Nordeste do Brasil. São Paulo: A Girafa, 2004.

MELO FILHO, Murilo. **Testemunho político**. São Paulo: Elevação, 1999.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. **Afrânio de Melo Franco e seu tempo**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1976.

MOISÉS, José Álvaro. **A greve dos 300 mil e as comissões de empresa**. Caderno Cedec, n. 2, 1977.

MORAIS, Fernando. **Chatô**: O rei do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MOTTA, Marly Silva da. Os boêmios cívicos da Assessoria Econômica: Saber técnico e decisão política no governo Vargas (1951 - 54). In: História Oral: História, cultura e poder. Trabalho apresentado no **VI Encontro Regional no Sudeste de História Oral da ANPUH**. Juiz de Fora (MG), 2005.

MOURÃO FILHO, Olympio. **Memórias**: A verdade de um revolucionário. 4. ed. Porto Alegre: L&PM, 1978.

MUYLAERT, Roberto. **1943**: Roosevelt e Vargas em Natal. São Paulo: Bússola, 2012.

NASSER, David. **A revolução dos covardes**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1947.

NASSER, David. **Eu fui guarda-costas de Getúlio**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1947b.

NETO, Lira. **Getúlio**: da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1964). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NETO, Lira. **Getúlio**: Do governo provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NETO, Lira. **Getúlio**: Dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930). São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

O'DONNELL, F. Talaia. **Oswaldo Aranha**. Porto Alegre: Sulina, 1980.

OLIVEIRA, Irene Rodrigues. **Missão Cooke**: Estado Novo e a implantação da CSN. Rio de Janeiro: e-Papers, 2003.

RIBEIRO, José Augusto. **A Era Vargas**. 3. v. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001.

RIOS, Kênia Sousa. **Campos de concentração no Ceará**: Isolamento e poder na seca de 1932. Fortaleza: Museu do Ceará; Secretaria de Cultura do Estado, 2006.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Oliveira Vianna e o papel modernizador do Estado**. Londrina: UEL, 1997.

ROSE, R. S. **Uma das coisas esquecidas**: Getúlio Vargas e o controle social no Brasil (1930-1954). São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SANDER, Roberto. **O crime que abalou a República**: Violência, conspiração e impunidade no crepúsculo da era Vargas. Rio de Janeiro: Maquinária, 2010.

SANTOS, Renata Belzunces dos. **A assessoria econômica da Presidência da República**: Contribuição para a interpretação do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954). 2007. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **O espetáculo das raças**: Cientistas, instituições e questão racial no Brasil - 1870 - 1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Maria Helena Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SEITENFUS, Ricardo. **O Brasil vai à guerra**: O processo do envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial. 3. ed. São Paulo: Manole, 2003.

SEVERIANO, Jaime. **Getúlio Vargas e a música popular**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

SILVA, Hélio. **1945**: Porque depuseram Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SILVA, Hélio. **1945**: Um tiro no coração. Rio de Janeiro: BestBolso, 2008.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Getúlio a Tancredo. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SKIDMORE, Thomas. **Uma história do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: De Getúlio a Castello. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUZA, José Inácio de Melo. **O Estado contra os meios de comunicação (1889-1945)**. São Paulo: Fapesp; Annablume, 2003.

SOUZA, Leal de. **Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica, 1940.

SOUZA, Márcio. **O brasileiro voador**. São Paulo: Marco Zero, 1986.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Arte nova, 1971.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas**. 2. v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

VALADARES, Benedito. **Tempos idos e vividos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VANNUCHI, Marco Aurélio; ABREU, Luciano Arone. **A Era Vargas (1930 - 1945)**. Série 87 - História, v.1. Porto Alegre: ed. PUCRS, 2021.

VANNUCHI, Marco Aurélio; ABREU, Luciano Arone. **A Era Vargas (1930 - 1945)**. Série 88 - História, v.2. Porto Alegre: ed. PUCRS, 2021.

VANNUCHI, Marco Aurélio. Estado e classes médias no Primeiro Governo Vargas. **Revista de História**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 137-154, abr./jun., 1984.

VARGAS, Alzira. **Getúlio Vargas, meu pai**. Porto Alegre: Globo, 1960.

VARGAS, Getúlio. **A nova política do Brasil**: 'Da Aliança Liberal às realizações do primeiro ano de governo (1930-1931)'. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

VARGAS, Getúlio. **Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 03 de maio de 1937**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

VARGAS, Lutero. **Getúlio Vargas: A revolução inacabada**. Rio de Janeiro: Bloch, 1988.

VIANA, Arízio. **D.A.S.P.**: instituição a serviço do Brasil. Rio de Janeiro: DASP, 1953.

VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro**. São Paulo: Monteiro Lobato Editores, 1926.

VIANNA, Sérgio B. 'Duas tentativas de estabilização: 1951-1954'. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Coord.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

VILLA, Marco Antônio. **A história das Constituições brasileiras**: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Leya, 2011.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

ZAUDER, F. (org.). **História das escolas de samba**. Rio de Janeiro: Rio Gráfica, 1976.

ERA JUSCELINO KUBITSCHKEK

BENEVIDES, Maria Victoria. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956 - 1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento, Brasil**: JK - JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

COUTO, Ronaldo Costa. **Brasília Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

KUBITSCHKEK, Juscelino. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento**. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955.

KUBITSCHKEK, Juscelino. **A marcha do amanhecer**. São Paulo: Best Seller, 1962.

KUBITSCHKEK, Juscelino. **Depoimento**. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 1974.

KUBITSCHKEK, Juscelino. **Porque construí Brasília**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MOREIRA, Virgínia Maria de Lacerda. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In. FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). **O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v.3.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Teixeira de. (org.). **JK: Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo**. vol. 1. Belo Horizonte: Mercado Comum, 2014.

RANGEL, Ignácio. **Introdução ao estudo do desenvolvimento econômico brasileiro**. Salvador: Livraria Progresso, 1957.

RANGEL, Ignácio. **Apontamentos para o 2º Plano de Metas**. Recife: Comissão do Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE), 1961.

RANGEL, Ignácio. “Prefácio”. In: PEREIRA, Jesus Soares. **O homem e sua ficha**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

SOBRE O AUTOR



Antonio Alberto Teixeira, natural de Itapipoca-CE, possui graduação em Ciências Econômicas (Universidade Federal do Ceará - UFC); Especialização em Consultoria para pequena e média indústria (Universidade Estadual de Campinas - Unicamp), Mestre em Economia Política (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP); *Máster en Sociedad de la Información y el Conocimiento* (Universitat Oberta de Catalunya-UOC/Barcelona - Espanha - Programa de Doctotat sobre la Societat de la Informació i el

Coneixement); Doutorando em Bens Culturais e Projetos Sociais na Escola de Ciências Sociais (FGV-CPDOC). Curso Avançado em Administração Pública (Instituto Superior de Ciências Sociais - ISCSP e Instituto de Formação e Consultoria-IFOR - Universidade de Lisboa - doutorado em Administração Pública); Participou da parte da docência/aulas do Curso de Doutorado em Ciência da Informação (Doutorado Interinstitucional-DINTER: UFC e Universidade Estadual Paulista - UNESP; Curso Superior de Dirección Pública Local para Gestores Iberoamericanos (Agencia Española de Cooperación Internacional-AECI, Ayuntamiento de Zaragoza, Asociación para el Desarrollo de Zaragoza y su área de Influencia-EBROPOLIS), Zaragoza-Espanha. Foi aluno da Primeira turma da Escola de Governo de São Paulo (Instituição Não Governamental) sob a direção do Prof. Fábio Konder Comparato (USP), Prof^a. Maria Victória Benevides (USP) e Prof. Claudineu Melo (Universidade Mackenzie). **Atividade Profissional:** Professor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA da Universidade Federal do Ceará-**UFC**, Campus Juazeiro

do Norte-CE (2010-2013) e na Universidade Federal do Cariri-**UFCA** (2013 - até o presente momento). Tendo participado da coordenação adjunta do Curso de Administração Pública e Gestão Social em três mandatos, e de projetos de pesquisa de extensão universitária; e ministrado dezenas de disciplinas notadamente para os cursos de Administração e de Administração do Setor Público e Gestão Social. Entre as disciplinas podemos citar: TICs aplicadas à gestão pública; Economia da Cultura; Estado, Sociedade e Economia Brasileira; Economia do Setor Público; Oficina de Avaliação de indicadores sociais; Estado e Governança Pública; Oficina de Controle Social, Participação e Transparência e Avaliação de Políticas Públicas. Coordenou nos anos de 2013 e 2024 a Residência Social-**APGS-CCSA-UFCA** (Atividade de experiência prática em Administração Pública e Gestão Social em Instituições Públicas), obrigatória para todos(as) formando(as) do Curso de Administração Pública e Gestão Social-APGS. Teve experiência docente na Universidade Federal do Ceará-**UFC/FEAAC** - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade; Universidade Estadual do Ceará-**UECE**; Universidade de Fortaleza-**UNIFOR**; Universidade do Parlamento-**UNIPACE**. Tendo ministrado diferentes cursos/disciplinas, na UFC/FEAAC: **Graduação** - Formação Econômica e Política do Nordeste; Economia do Setor Público; Desenvolvimento Econômico; Ideias Sociais. Especialização: O papel do gestor na sociedade contemporânea (CETREDE/UFC). Graduação na UNIFOR: Economia Brasileira; Economia Rural; Introdução à Economia. **UECE: Mestrado Profissional-MPPP**: Planejamento e Políticas Públicas. UVA/UNIPACE: **Especialização**: Gestão da Informação e do Conhecimento; Sociedade da Informação no contexto da globalização. **Projeto de Pesquisa**: Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública (Laboratório de Estudos da violência-LEVIS/UFCA). Participação em Conselhos: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho-IDT; Colegiado do Curso de Administração Pública e Gestão Social/UFCA; Conselho de Leitores do Jornal O Povo; Conselho Regional de Economia, Corecon-Ce; Conselho Consultivo da Fundação Brasil Cidadão. **Experiências de Gestão Pública Governamental**

e Não Governamental: Delegado Regional do Trabalho-Ceará (**DRT-CE**); Presidente do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará-**INESP**, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará-Alece, no período de 1999 a 20002. É um dos fundadores da Escola de Formação de Governantes (**EFG-CE**). Onde foi professor e Diretor Presidente dessa instituição não governamental. **Livros publicados:** Guia da Cidadania para Transparência-FKA, 2007; Informação, Ação Cidadã e Transparência-FKA, 2007; Internet na Transparência da Gestão Pública Municipal. Fortaleza: FKA,2025; O Planejamento Público no Brasil - de Getúlio Vargas a Juscelino Kubitschek. 1ª edição. Fortaleza: IPLANCE, 1997. **Prêmios e Títulos:** Prêmio Américo Barreira - União dos Vereadores do Ceará; Melhor Executivo da Administração Pública Estadual (Ceará) - Comitê de Imprensa da Assembleia Legislativa do Ceará; Economista Destaque do Setor Público - Conselho Regional de Economia/Ceará.

PENSE:

“La planificación ocupa un lugar único en su género en la actividad humana y social: comprende un experimento para dar forma al futuro, usando, conscientemente, el conocimiento y la aptitud del razonamiento humano, con el deseo de realizar una actividad organizada y racional para alcanzar metas que la sociedad (o ciertos cuerpos en ella) requiere de sí misma.”

Yehezkel Dror

“Sempre tomei por norma ao longo de minha vida pública, esta recomendação de Joubert: não devemos cortar o nó que podemos desatar.”

Juscelino Kubitschek



MESA DIRETORA

2023-2024

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Osmar Baquit
2º Vice-Presidente

Deputado Danniell Oliveira
1º Secretário

Deputada Juliana Lucena
2ª Secretária

Deputado João Jaime
3º Secretário

Deputado Oscar Rodrigues
4º Secretário



APOIO:

