

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO NOS ANOS DE JK

NOLLI, Joana D’Arc Moreira*

INTRODUÇÃO

Os anos de 1950 entraram na memória popular e política como uma década de transformações econômicas, ideológicas, políticas e culturais aceleradas. JK, o presidente com “capacidade de produzir esperança e de transformá-la em recurso de poder político” (Gomes, 2002, p. 7), ficou marcado pela ousadia de suas realizações, pela sua cativante e sedutora personalidade, e, especialmente, como o presidente que mobilizou a sociedade brasileira em torno da construção de um país moderno, pois, se antes se falava em “fomentar o desenvolvimento”, com JK a proposta desenvolvimentista ganhou fôlego. Na memória coletiva esse período se consagrou e passou a ser denominado de *os anos dourados*.

Já no imaginário político, JK se mantém presente como um exemplo e um legado de que os atores políticos buscam apropriar-se, pois, apesar de se saber que não houve consenso em sua campanha, os antecedentes de sua posse foram dramáticos e sua gestão foi duramente combatida (cf. Lafer, 2002, p.1), JK mudou o país ao levar adiante sua proposta de realizar “50 anos em cinco”, foi capaz de transformar objetivos em resultados, transformando o Programa de Metas na primeira experiência de planejamento a ser totalmente colocado em prática.

O seu ânimo político e o seu otimismo estão relacionados ao seu desejo de desenvolvimento, que ele mesmo explica por sua história de vida. Criado em Diamantina, interior de Minas Gerais, JK trazia da infância a dolorosa consciência do atraso e aspirava concretamente por estradas, hidrelétricas e siderúrgicas. Tanto é que a energia e o

* NOLLI, Joana D’Arc Moreira. Mestre em Ciências Sociais - Universidade Estadual de Londrina (UEL); Profª de Sociologia do Quadro Próprio do Magistério do Estado do Paraná. Londrina-PR.

transporte são setores que se transformarão no binômio do seu programa de governo para governador de Minas e depois para presidente. Em uma entrevista que deu à Maria Victoria Benevides em 1974, JK comentou que o seu programa de governo (energia e transportes) estava nascendo ali mesmo em Diamantina. [...] Transporte estava nascendo ali, porque era uma coisa tremenda, a falta total de transportes. [...] era para uma vida em que não havia nenhum dinamismo, porque, numa viagem de Diamantina ao Rio de Janeiro, levava-se um mês [...] (JK apud Benevides, 2002, p. 1).

Na juventude ingressou no curso de medicina em Belo Horizonte e foi lá, depois de conhecer sua futura esposa, que possuía vários parentes na política, que JK iniciou sua carreira política. Primeiro foi deputado federal pelo Partido Progressista de Minas Gerais (PP) entre 1934 e 1937; depois, prefeito de Belo Horizonte em 1940; em 1946 foi eleito deputado federal, agora pelo Partido Social Democrático (PSD), no qual JK participou ativamente dos trabalhos de sua criação e no qual permaneceu até 1965; em 1951 foi eleito governador de Minas Gerais; em 1956 foi eleito presidente do Brasil.

Uma viagem que fez aos Estados Unidos e Canadá em 1948 exerceu grande influência em suas concepções político-administrativas e o convenceu de que o Brasil só atingiria um pleno desenvolvimento com um processo de industrialização intenso e diversificado.

Como Vargas nos anos 1950 levou o país a viver sob a égide de uma ideologia *prometeica*, de crença no desenvolvimento, no progresso e na mudança, como já havia promovido a criação de uma série de agências para estudar, formular e promover políticas de desenvolvimento econômico a partir do dirigismo estatal, JK, ao ser eleito presidente em 1956, beneficiou-se de um aparelho de Estado já montado, valendo-se do planejamento e dos corpos técnicos que o Brasil havia formado.

Entretanto, JK governou num período em que o funcionamento dos mecanismos eleitorais, a atuação dos partidos políticos e do Congresso, a presença do Judiciário, eram condizentes ao grau de democracia então vigente. O populismo exigia uma aliança política conservadora, que reunia os interesses da burguesia comercial, da oligarquia rural e da classe média tradicional, representadas no PSD e no PTB, partidos que personificavam a herança getulista e que o levaram ao poder.

Assim, JK conseguiu a adesão de todos mantendo a administração formal, sem destruir o clientelismo já tradicional na administração brasileira, porém, recorrendo à “administração paralela”, ampliada e dinamizada a partir de breve ensaio no segundo governo Vargas, ou seja, uma “administração de notáveis”, um módulo de eficiência que evitava o imobilismo do sistema sem contestá-lo.

O objetivo deste trabalho é justamente demonstrar – através de autores que se dedicaram à análise do período JK, como Celso Lafer, Maria Victoria Benevides, Ângela de Castro Gomes, Cláudio Bojunga e outros –, como funcionava o sistema político e o processo de planejamento no período, demonstrando os alcances e os limites de uma política que pretendia superar o estado de atraso e alcançar um alto grau de desenvolvimento econômico e político que iria permitir associar Brasil “moderno” a Brasil “democrático”.

O herdeiro de Vargas...

Sem dúvida, tanto para os amigos como para os inimigos políticos, JK foi identificado como um dos “herdeiros” de Vargas. Porém, segundo o próprio relato de JK, ele aproxima-se de Vargas por reconhecer e respeitar o seu talento e grandeza política, mas distancia-se dele, em busca de um compromisso diferente e mais forte com a democracia (Gomes, 2002, p. 16). Outros fatores também fazem com que JK lembre Vargas. O enterro nos braços do povo, o papel ativo enquanto homens políticos e o fato de se tornarem memoráveis são alguns deles.

Contudo, para Araújo (2002), a herança consiste em JK dar continuidade a um intenso processo de modernização política e econômica, em utilizar o trabalho de planejamento elaborado pela Assessoria Econômica da Presidência da República criada por Vargas em 1951 e comandada por técnicos de recorte nacionalista. A ideologia desenvolvimentista já ocupava a mente de toda a sociedade, o que JK fez foi adicionar a ótica do otimismo e da tolerância política. A par disso tudo, soube dar legitimidade política às suas ações prestigiando as instituições representativas e “domesticando” os descontentamentos militares. Maximizou os recursos que o país possuía e criou fatos novos

(como a construção de Brasília), sempre orientados pela visão estadocêntrica de desenvolvimento, tão predominante na época.

Já para Benevides (2002, p. 24), estava claro para JK que *apenas uma sólida bandeira trabalhista-getulista congregaria o apoio popular após o trauma do suicídio*. Foi por saber que uma aliança com o PTB era imprescindível que ele insistiu no nome de João Goulart para vice, apesar de estar ciente que enfrentaria a imediata oposição udenista e militar. Sabia que só uma aliança muito forte poderia enfrentar a oposição e sair vitoriosa. Assim, Juscelino e Jango, personificando a herança getulista, consagraram o “ponto ótimo” da aliança PSD/PTB, solidamente reinstalada no poder.

Cláudio Bojunga (2001, p. 218-221) relata que JK e Vargas eram muito diferentes. Vargas possuía um nacionalismo populista que criava dificuldades para uma abertura ao exterior, JK classificava o capital em produtivo e especulativo, não em nacional e estrangeiro. Portanto, não era um nacionalista, não tinha prevenções raivosas contra recursos internacionais e exibia tendências cosmopolitas, ou seja, tanto Vargas como JK tinham compromisso com a industrialização, mas suas visões de mundo diferiam, uma vez que dos anos 1930 para os 1950 substituíra-se a noção de Brasil como “país novo” pela noção de “país atrasado”, atrofiado ou subdesenvolvido, como se dirá mais tarde.

OS ASPECTOS POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS

As disposições preliminares são úteis para contextualizar a personalidade de JK, a origem de suas idéias e a sua forma de governar. Porém, o mais relevante é compreender os aspectos políticos e administrativos do processo de planejamento no Brasil durante o período JK do ponto de vista do sistema político (presidencialista, democrático) e seu desempenho. A obra de Celso Lafer, *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político brasileiro* (2002) é a referência para esta compreensão.

Lafer destaca que a decisão de planejar não significa apenas diagnosticar a situação (que supõe a percepção dos dilemas, das questões problematizadas e das alternativas possíveis para a ação) ou examinar quanto de recursos precisa ser alocado. Faz-

se necessário também alocar valores, sendo este um fenômeno totalmente político e, portanto, relacionado às interações entre política e administração no sistema. A seu ver, é a natureza dessas interações que precisa ser compreendida, pois nenhum tipo de burocracia pública pode ser estudado independentemente do sistema político do qual faz parte.

Para estudar o sistema político, o autor se apóia num esquema proposto por Hélio Jaguaribe que distingue três grupos de macrovariáveis: o primeiro trata-se das variáveis de participação, que se refere a quem participa do processo de planejamento do Brasil e de que forma; o segundo trata-se das variáveis operacionais, que dizem respeito aos requisitos de racionalidade e de eficácia do sistema; e o terceiro grupo trata-se das variáveis direcionais, que dizem respeito aos objetivos a serem alcançados.

A INFLUÊNCIA DA AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PARA A DETERMINAÇÃO DAS METAS E A DECISÃO DE PLANEJAR

Segundo Lafer, JK se insere num contexto de ampliação da participação política no país e de aumento no grau de competição eleitoral. Entre 1943 e 1945 fatores como o vigor que adquiriu a substituição de importações, o crescimento da população urbana, que fez surgir padrões de vida alternativos e também o final da Segunda Guerra Mundial fizeram Vargas sentir a necessidade de democratizar o país. Para tanto, ele criou uma nova base de apoio político que incluía os setores operários e urbanos emergentes, que formavam uma nova composição de forças políticas. Assim, Vargas criou o PSD e PTB, que seriam de atuação decisiva nas décadas seguintes e preparou o caminho para o populismo, que iria durar de 1945 a 1964.

O populismo é caracterizado pelas relações de tipo massa/elite, que são geradas pela falta de uma organização autônoma que funcione como intermediária entre o cidadão e o Estado. Os principais partidos do período correspondiam ao padrão do sistema coronelista e clientelista e mesmo o PSD e o PTB não conseguiram se impor como partidos de massas, ou seja, nenhum partido foi capaz de incorporar institucionalmente os setores populares ao sistema.

Estas relações interferiam mais nas eleições para o Poder Executivo do que para o Legislativo, pois as eleições presidenciais dependiam do eleitorado total. O peso político dos novos setores urbanos (Guanabara, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo) se tornou fundamental para determinar os resultados das eleições nesse contexto, correlacionando a política de massas à urbanização.

Mas para Lafer, apesar das relações pessoais e diretas serem condição essencial para o populismo, o seu desenvolvimento deve ser examinado também através do comportamento e dos interesses específicos das elites e do grau de compatibilização dos interesses das elites e das massas.

Segundo o autor, esse período foi marcado pela política de conciliação. Entre a elite industrial e exportadora havia uma convergência de interesses, isto é, a substituição de importações propiciou a expansão interna da economia, mas não o fim das importações. Além disso, o setor industrial investia no exportador e vice-versa, gerando, dessa forma, um tipo de “solidariedade classista”. As massas reivindicavam empregos, fator importante para os outros dois setores por causa da fronteira agrícola e as classes médias eram atendidas através da criação de novos empregos pela burocratização das empresas. Tais circunstâncias faziam com que as novas massas legitimassem, através do voto, o regime e a conciliação entre as elites.

Esse era o clima político durante a campanha de JK. Agora se torna relevante compreender até que ponto a percepção destas características levou JK a propor alternativas para as políticas governamentais. Em primeiro lugar, ele reconhecia o peso do setor agrícola em relação ao industrial, mas salientava que o Brasil não era um país somente com vocação agrícola e que a solução mais eficiente para resolver os problemas seria uma enérgica política de industrialização, na qual o Estado interviria como manipulador de incentivos.

O objetivo básico do plano era acelerar o processo de formação de riquezas e o último era aumentar o padrão de vida do povo. Assim, o plano tornou-se o instrumento adequado para garantir apoio ao sistema e serviu para orientar o processo de tomada de decisões, em termo de maior racionalidade e eficiência na burocracia.

A decisão de planejar de JK pode ser considerada como a tentativa de absorver as necessidades de empregos dentro do estilo conciliatório, mas, como não havia organizações autônomas ou um canal de comunicação através do sistema partidário para agregar e mediar os interesses entre o Estado e o cidadão, a informação levada à administração era muito difusa, portanto, incapaz por si só de converter-se em programas de ação administrativa visando ao desenvolvimento socioeconômico.

O efeito direto deste contexto foi a identificação de uma situação dilemática, na qual novos objetivos eram fixados pelas variáveis de participação e o efeito indireto foi a procura de conceitos e critérios capazes de converter em políticas de desenvolvimento socioeconômico as necessidades, demandas e pressões dos membros do sistema, proveniente das relações diretas do tipo massa/elite.

Conceitos e critérios

É importante ressaltar que quando JK assumiu o poder em 1956, o sistema político estava preparado para a aceitação do planejamento e já havia uma equipe de técnicos disponíveis que podiam elaborar novos programas de ação a partir de alternativas preexistentes nas esferas de jurisdição de seus próprios campos de trabalho. JK, no primeiro dia de sua gestão, criou o Conselho de Desenvolvimento, nomeou técnicos (Lucas Lopes, Roberto Campos e outros) que haviam pertencido aos altos escalões da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, criada no segundo governo Vargas e um importante marco na experiência do planejamento brasileiro.

A técnica de planejamento disponível na época não permitia que se fixassem os objetivos quantitativos a serem atingidos, portanto, a composição provável de demanda para o quinquênio foi projetada por extrapolação. Até se poderia programar adequadamente cada setor, mas era impossível coordenar ou testar rigorosamente a compatibilidade dos setores. A consistência do plano estava, então, na identificação dos setores-chave e não na técnica de planejamento.

Assim, o Programa de Metas era composto de 30 metas e mais a meta-síntese (Brasília) e englobava cinco setores: energia, transporte, indústria de base,

alimentação e educação. Os setores de energia e de transporte tinham prioridade. A energia ficou com 43,3% do investimento total inicialmente planejado e os transportes com 29,6%.

Os técnicos começaram a trabalhar os pontos críticos nos cinco setores através do uso integrado dos seguintes conceitos: *ponto de estrangulamento*, *ponto de germinação* e *ponto de estrangulamento externo*. Eliminar o *ponto de estrangulamento* significaria eliminar a escassez de infra-estrutura (estradas, energia elétrica, portos, etc.) para dar prosseguimento ao esforço da expansão econômica do país. Já o conceito de *ponto de germinação* partia do pressuposto de que a oferta de capital de *overhead* provocaria novas atividades produtivas. Este conceito justificou a meta da construção de Brasília e os investimentos no setor de transportes, pois havia a crença de que as necessárias comunicações com a nova capital provocariam a integração e o desenvolvimento do interior do país. Já o conceito de *ponto de estrangulamento externo* tinha a ver com o planejamento do processo de substituição de importações, de maneira a não agravar o *ponto de estrangulamento representado pela redução da capacidade de importar*. A decisão de criar uma indústria automobilística no país, mesmo em curto prazo, significaria uma redução na importação e, conseqüentemente, uma economia nas reservas cambiais, pois as estimativas de importação de veículos revelavam um custo em divisas superior àquela prevista para a implantação da indústria automobilística. O mesmo ocorreu com o trigo e o petróleo.

Todo esse processo forneceu critérios para o estabelecimento de prioridade na substituição de importações e provocou, na elaboração do Programa de Metas, a percepção do conceito de *vínculos entre as metas*, através do qual as potencialidades da *demanda derivada* permitiriam a identificação do quarto setor do plano, que era o de indústrias de base.

A compreensão desses vínculos, além de iniciar o dinâmico processo meta-puxa-meta (a indústria automobilística provocou a programação da indústria de autopeças, de pneus, de borracha, do aço, etc.), teve efeitos de longo alcance porque provocou à percepção da interdependência da economia como um todo, extravasando os limites de interesses e necessidades setoriais.

A administração paralela

Segundo o autor, houve razões e condições que levaram JK a optar por uma determinada estratégia administrativa visando à implementação do Programa de Metas. Ao verificar que desde a Primeira República, o aumento da competência administrativa pouco havia se alterado, que a política de clientela persistia, que muitos órgãos visavam apenas à preservação do *status quo*, minando a competência administrativa, JK optou pela administração paralela, alternativa mais viável, já que uma reforma administrativa global provocaria uma ruptura com o estilo conciliatório tão caro a JK.

Para amenizar as tensões organizacionais, JK decidiu não afastar os membros ou eliminar determinados setores, mas sim expandir a sua estrutura. Portanto, nomeou para a diretoria do Conselho de Desenvolvimento não apenas os representantes dos órgãos pertinentes, mas também os membros de seu gabinete ministerial.

Segundo o autor, o principal problema enfrentado pela administração paralela se referia à criação ou seleção de órgãos viáveis para a implementação do Programa de Metas, pois as metas do plano ou eram metas de estrutura (decorrentes dos pontos de estrangulamento interno) ou metas de substituição de importações (decorrentes dos pontos de estrangulamento externos). Portanto, a execução do plano envolvia ou oferta de tecnologia ou de recursos financeiros.

Estas eram as zonas de incerteza, dependiam de fatores internos e externos que, na dimensão requerida, não podiam ser obtidos só no Brasil. Para resolver os problemas internos, JK utilizou as contas de fundos especiais. Os fundos eram captados ou alocados através de impostos ou taxas e geralmente depositados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), órgão público que possuía mais recursos no período de 1957-61, portanto, capacitado para cumprir a função de principal patrocinador das necessidades financeiras internas do Programa de Metas.

Quanto à incerteza externa, era também o BNDE o órgão com capacidade de garantir os créditos dos fornecedores estrangeiros ou os empréstimos internacionais obtidos pelas entidades brasileiras. Mas a Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc), criada em 1945, também teve sua importância na implementação do plano, uma vez que JK aprimorou os instrumentos já existentes para ajustá-los às crescentes complexidades do

processo de substituição de importações que abrangia as indústrias intermediárias e de bens de capital (aço, cimento, indústria automobilística, construção naval, etc.). Através desse aprimoramento, JK reforçou o alcance da burocracia federal para controlar o acesso à economia brasileira do capital, bens e serviços importados necessários à implementação do Programa. Conseguiu isso através de duas medidas:

- a) maior uniformidade dos incentivos especiais oferecidos ao setor privado. Foram criados grupos executivos e grupos de trabalho. Os grupos executivos eram unidades de planejamento setorial incumbidas de determinadas metas. Esses grupos estavam subordinados ao Conselho de Desenvolvimento e eram formados por representantes de todas as agências responsáveis pela oferta e utilização dos incentivos para o desenvolvimento econômico durante o governo JK (Cacex, Carteira de Exportação do Banco do Brasil, BNDE, Sumoc). Os grupos tinham o objetivo de tornar possível uma tomada de decisão centralizada, que coordenasse em um órgão todas as agências empenhadas na concessão dos incentivos a um determinado setor. O primeiro grupo executivo foi o Geia, que ficou encarregado da implementação da indústria automobilística; o segundo foi o Geicon, que era responsável pela implementação da indústria da construção naval; o terceiro foi o Geimape, encarregado da indústria mecânica e de material elétrico pesado. Já os grupos de trabalho tinham como objetivo padronizar os incentivos especiais para as demais metas. Eles eram formados dentro do Conselho de Desenvolvimento para estudar metas específicas e tinham sempre um representante da Sumoc, da Cacex, do BNDE e de outros órgãos encarregados da captação e alocação dos recursos externos. Os grupos de trabalho (GT) funcionavam mais como órgãos de consulta e assessoria ao governo para a implementação das metas em estudo (aço, mecanização da agricultura, borracha, etc.). Segundo Lafer, estes grupos reconheciam a interdependência da economia como um todo, tornando-se bolsões de eficiência e racionalidade no contexto da burocracia federal;
- b) simplificação e especialização dos instrumentos de controle da área de incerteza externa. Lafer destaca que o quadro acima contribuiu para uma maior padronização no uso dos incentivos de ordem financeira, tributária e cambial. Isso permitiu ao governo, por meio da administração paralela, manejar a área de incerteza externa. Foram estabelecidas tarifas para proteger as indústrias que estavam sendo montadas no país (Lei das Tarifas de 1957). Além da Sumoc, como detentora do controle paralelo da área de incerteza externa, um novo órgão foi criado em 1957, o Conselho de Política Aduaneira (CPA). Este órgão dispunha de poderes para aplicar tarifas de flexibilidade, ou seja, em função das novas necessidades do país no processo de substituição de importações, o conselho podia reduzir para 50% os impostos aplicados sobre a maquinaria importada, se não existisse material equivalente no país ou podia aumentar tão logo começassem a ser fabricados no país.

Para o autor, a administração paralela criou meios e condições que tornaram os novos órgãos instrumentos viáveis e eficientes para assegurar a implementação do plano do ponto de vista teórico-organizacional. Essa situação permitia, mantendo-se o

estilo conciliatório, a utilização ótima da capacidade do sistema em termos de eficiência e racionalidade.

A superação da competência difusa e os atores

JK teve problemas para selecionar os atores da administração paralela. O Dasp, desde 1946, não conseguia mais controlar os interesses clientelistas do Congresso e os únicos órgãos que levavam o sistema de mérito a sério eram o BNDE e o Banco do Brasil. JK, primeiramente, decidiu requisitar funcionários do Banco do Brasil para o *staff* da Sumoc. Como a medida deu certo, o emprego do pessoal requisitado veio a se transformar na principal solução adotada por JK para superar a fragmentação de competência e habilitação na burocracia federal.

Vários órgãos (Grupos de Trabalho, Grupos Executivos, Conselho de Política Aduaneira, etc.) eram compostos totalmente de pessoal requisitado. Funcionários como Roberto Campos, Lúcio Meira, Alberto Guerreiro Ramos e outros se destacaram na implementação de determinadas metas. Entretanto, tal estratégia causou o congestionamento do presidente da República, uma vez que ele se tornava o árbitro dos órgãos incumbidos desse afluxo de pessoal.

Os resultados

Lafer demonstra que os resultados gerais do Programa de Metas superaram as tendências projetadas e podem ser comparados favoravelmente com o desempenho dos países da América Latina e até com o dos países industrializados, com exceção do Japão, cujo PNB se manteve numa média de 15% entre 1959-61. Também destaca que o objetivo mais geral do planejamento, que, conforme as próprias palavras de JK, era “acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos nas atividades produtivas”, foi alcançado, pois, entre 1956 e 1961:

- o crescimento anual médio do PNB (Produto Nacional Bruto) foi de 7%, enquanto o crescimento da década anterior (1947-56) havia sido de 5,2%;

- o crescimento da renda *per capita* foi de 3,8%, contra a média de 2,8% do período anterior.

Os únicos setores que não obtiveram sucesso em todas as metas foram o de alimentação (trigo e frigoríficos) e indústrias de base (borracha), o que Lafer não considera um problema, uma vez que na produção agrícola o crescimento anual no período foi maior que no anterior, ou seja, de 7,2% contra 3,3% no quinquênio anterior e na indústria de base, apesar da borracha alcançar apenas 2,3% do previsto, a indústria de automóvel ultrapassou 17,2% e empregou 110.000 pessoas, o que era importante para um eleitorado interessado na ampliação das oportunidades de trabalho.

A educação, segundo Lafer, obteve resultados satisfatórios porque houve aumento no número de alunos matriculados em todos os níveis, porém o problema não foi resolvido, pois a tarefa era grande demais para uma única administração. Ficando com 4,3% dos recursos previstos do Programa de Metas, ela não se incluía no âmbito da estratégia administrativa do governo. Era uma área de incerteza fora do controle do núcleo de implementação e, além disso, foi deixada sob responsabilidade do Ministério da Educação, cuja ineficiência explica os poucos resultados da meta.

OS CUSTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO EM CURTO PRAZO

Brasília e a inflação

Brasília foi uma promessa de campanha eleitoral feita em 1955 em um discurso em Goiás, portanto, uma decisão prioritária. Para JK, seria a meta-síntese, a chave de um processo de desenvolvimento que transformaria o Brasil em um continente econômico integrado. Os preparativos para a construção começaram em 1956 e em 21/04/1960 foi inaugurada. Calcula-se que as despesas mobilizaram em torno de 2 a 3% do PNB durante o período. Segundo Lafer, Brasília foi realmente um ponto de crescimento, pois a construção e pavimentação de rodovias e a construção de ferrovias, transformou o Brasil em um espaço econômico integrado.

Para cuidar do planejamento e da execução da meta, JK criou a Novacap, um órgão independente que se transformou no *locus* da absorção das incertezas inerentes à construção da capital. O órgão era composto de técnicos altamente qualificados, que dispunham de amplos poderes decisórios e executivos, assegurando tanto o compromisso político quanto a competência administrativa. Porém, o que não se podia assegurar eram os meios financeiros, uma vez que os recursos a serem alocados deveriam vir das verbas destinadas a “obras em geral” no âmbito do orçamento anual. Devido às deficiências técnicas e aos problemas políticos do sistema orçamentário brasileiro durante aquele período, assim como a insuficiência da receita tributária, recorreu-se a um tipo de financiamento inflacionário.

O impacto inflacionário que Brasília causou na administração de JK foi enorme. De 12,2% em 1958, a inflação alcançou em 1961 o patamar de 38,1%. O déficit do governo federal, de 80,8% em 1958 foi para 137,5% em 1961. Segundo Lafer, estes números foram ocasionados pela impossibilidade de uma reforma fiscal completa, se transformando numa saída milagrosa para contemporizar uma situação na qual as elites e as massas participavam de um jogo sofisticado e não-violento, em que todos obtinham vitórias ilusórias (aumento de preços e de salários), evitando-se o conflito aberto. JK tentou preservar a paz social através do reajustamento de salário, e as greves, de curta duração, não ameaçaram a harmonia social nem a estrutura econômica. Assim, apesar de JK desejar desenvolvimento com estabilidade, foi forçado a aceitar desenvolvimento com inflação.

O capital estrangeiro

A inflação se tornou no período objeto de crítica para a “direita”, enquanto o uso de capital estrangeiro polarizou a crítica da “esquerda” na administração de JK.

Segundo Hélio Jaguaribe, os argumentos contra o capital estrangeiro seriam:

- a) seu efeito espoliador (superestimação do valor de patentes, desenhos e processos técnicos, e/ou acumulação infundável de lucro e sua remessa total ou parcial para o exterior);
- b) os efeitos negativos sobre o balanço de pagamentos (o repatriamento do capital e a remessa de lucros são maiores do que o ingresso de capital novo);

c) o efeito colonizador (transferência para o estrangeiro do controle sobre o processo produtivo do país).

E os argumentos a favor seriam:

- a) o aumento da capacidade de formação de capital doméstico;
- b) o aumento na produtividade da economia (novas possibilidades técnicas);
- c) o efeito germinador (o efeito multiplicador na economia do país no recebimento).

Para o autor, o mais importante de se analisar é a relação entre a capacidade institucional da administração e o uso do capital estrangeiro na implementação do Programa de Metas. Do ponto de vista administrativo, uma opção contra o capital estrangeiro teria exigido uma reforma administrativa, como não foi possível, tornou-se mais fácil inseri-lo, no curto prazo, sob a jurisdição da administração paralela, convertendo controles externos em diversificação interna.

Os recursos externos eram, praticamente no seu total, canalizados pelos novos órgãos do Programa. O pouco que não era, resultava da necessidade de uma margem para conciliação. Outro dado relevante desse período é que o conteúdo de importações na formação de capital fixo no Brasil diminuiu cerca de 30% em 1949 para cerca de 20% em 1959, o índice mais baixo de importação entre os países da América Latina no período.

Os custos administrativos

Lafer utiliza como indicador dos custos administrativos a relação entre o custo da administração pública e os resultados concretos, como, por exemplo, a percentagem gasta pela administração em um determinado período e o crescimento do PNB durante o mesmo período, pois se em 1956 se gastava 66,1% com o total dos vencimentos do funcionalismo público do Brasil, em 1961, se gastava 40%. Segundo Lafer, o plano de implementação durante a administração de JK foi obtido sem nenhum custo administrativo extra de curto prazo, mas, para uma conclusão mais efetiva, é preciso fazer uma análise sobre os impactos de médio prazo do Programa de Metas.

Década de 1960: do esgotamento da estratégia a queda de Goulart

Depois de JK, o planejamento econômico incorporou-se, em parte, à burocracia federal. Porém, segundo Lafer, o Programa de Metas acelerou o processo de mobilização e participação política das massas, aumentando o número de eleitores (de 15,5% para 17,7% do total da população) e o número de trabalhadores sindicalizados no Brasil (de 747.309 em 1952 para 1.203.510 em 1961), elevando, dessa maneira, o nível de pressões por parte das massas.

A dificuldade que o sucessor de JK enfrentaria seria a falta de rotinas administrativas óbvias com base nas quais a administração poderia desenvolver programas de desenvolvimento social e econômico a fim de responder às pressões do eleitorado. O problema maior estava no fato de que os órgãos especialmente criados por JK para a implementação do programa eram limitados ao tempo da execução das metas, o que significa que deixariam de ser eficientes na fase de sua operação efetiva.

Assim, quando Jânio Quadros assumiu o poder enfrentou dois tipos de problemas: a) a falta de alternativas para a conversão de demandas em programas de desenvolvimento socioeconômico, com o aumento das pressões de um eleitorado muito mais amplo; b) a impossibilidade de superar a competência difusa da burocracia através das mesmas medidas administrativas de JK, em virtude da transformação nas áreas de incerteza da economia devido ao próprio sucesso do Programa de Metas.

Quadros renunciou em 25/08/1961. Lafer considera que a sua renúncia está relacionada às dificuldades apresentadas pela burocracia. Lidar com a burocracia ineficiente de um país requer carisma e habilidade, qualidades que, na sua concepção, Quadros não possuía.

João Goulart assumiu a presidência da República num contexto de total falta de consenso, que é explicado pelos poucos votos que recebeu. Isto serviu para aumentar a desconfiança das Forças Armadas em relação a Goulart, que vinha desde seu mandato como Ministro do Trabalho de Vargas. Ele só tomou posse graças ao expediente entre os militares e o Congresso, que aprovou uma emenda constitucional para transformar o regime presidencialista em parlamentarista. Goulart foi empossado em 07/09/1961,

porém, com seus poderes diluídos. Só em 06/01/1963, depois de obter o consenso, é que reconquistou a plenitude dos poderes presidenciais.

Entretanto, a troca de alianças políticas, ao contrário da manutenção de um acordo partidário, fonte do consenso conciliatório de JK, resultou em agravamento de instabilidade, pois, para atender aos interesses dos diversos setores, Goulart oscilava da “esquerda” para a “direita”, o que implicava numa dispersão de forças, que, de acordo com Lafer, até conduziu a muitas propostas de inovação, mas poucas são efetivamente adotadas.

Essa dispersão de forças conduziu, efetivamente, a uma série de propostas de mudanças. As demandas pelas reformas de base (reforma agrária, urbana, tributária, bancária e administrativa) se tornaram mais visíveis para o planejamento desenvolvimentista no governo Goulart, assim como as premissas possíveis para se transformar em programas de ação administrativa as pressões do eleitorado.

A dispersão de forças permitiu também um acúmulo de informações que sugeriam alternativas para a preparação de um plano. Foi assim que em 1962 Celso Furtado elaborou o Plano Trienal, que incentivava o desenvolvimento do mercado interno, apesar de não admitir o esgotamento do processo de substituição de importações. Mas, essa mesma dispersão de poder impediu a adoção do plano, pois nenhum grupo permanecia tempo suficiente no poder para executá-lo. Celso Furtado e San Tiago (1º Ministro da Fazenda), apesar de se empenharem na execução do plano, foram forçados a afastar-se em meados de 1964 para permitir um novo consenso, e o Plano Trienal caiu.

Segundo Lafer, é possível dizer que, com relação às variáveis operacionais e ao processo de planejamento, o governo Goulart enfrentou a seguinte situação:

As competências difusas e o relativo baixo nível de capacitação da burocracia não puderam ser superados por políticas específicas, uma vez que as áreas de incerteza, do ponto de vista do planejamento, reveladas pelas propostas para reformas de base eram muito diferentes daquelas do Programa de Metas. Essas novas áreas de incertezas exigiam maior capacitação institucional por parte da burocracia, a fim de que o plano de implementação fosse bem sucedido. Maior capacitação institucional significava reforma administrativa, mas isso tornou-se impossível em função da dispersão de forças, combinada com as pressões populistas por

empregos resultantes da distribuição estrutural da população economicamente ativa (Lafer, 2002, p. 173).

Assim, a ineficiência operacional somada à incapacidade para controlar politicamente as pressões e o apoio dos diversos membros do sistema, levou queda de Goulart. Isso marcou a derrocada da República populista, uma vez que o governo foi tomado pelos militares em abril de 1964 e a legitimidade do regime não seria mais como antes, o “povo”, por meio do voto popular, mas a auto-outorgada legitimidade da “revolução vitoriosa”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, o sistema político brasileiro atingiu, em 1961, os limites da efetividade do estilo conciliatório populista. JK nutria a esperança de que os governos posteriores perceberiam e contornariam a nova situação dilemática gerada pelo Programa de Metas. Porém, como relata Lafer, a impossibilidade de ampliar as fronteiras da racionalidade ficou evidente. Assim, o período de 1961 a 1964 ficou marcado por não promover uma relação harmoniosa entre *virtù* e *fortuna*¹, por gerar uma situação de “decadência política” que acabou desembocando no Golpe de 1964.

Porém, é necessário lembrar que a análise de Lafer dá ênfase ao enfoque técnico do planejamento, ou seja, interpreta dados e números para concluir que, neste sentido, o Programa de Metas foi realmente um sucesso.

Mas, ao se recorrer a outros autores e também à análise sociopolítica, é possível perceber que não houve no período um desenvolvimento humano compatível com o dinamismo e a efetividade da máquina estatal de JK. Skidmore (1976, p. 208) comenta que a própria construção de Brasília serviu – além de se transformar no símbolo de uma nova ordenação e num monumento permanente a seu criador –, também para desviar a

¹ *Fortuna* é um termo utilizado por Maquiavel (1994) que designa a oportunidade criada pela sociedade para se fazer a história. O príncipe ideal para Maquiavel não corteja nem implora a *fortuna*, mas, ao abordá-la, agarra-a virilmente e faz dela o que quer. Porém, se houver apenas a *fortuna* sem *virtù* (perspicácia, coragem do príncipe para impor a sua vontade em situações difíceis) ou vice-versa, a história não se faz.

atenção de muitos problemas difíceis no setor social e econômico, tais como reformas no sistema agrário e nas universidades.

Benevides considera que o modelo de JK, tanto do ponto de vista da participação dos militares (sensíveis ao imperialismo, à Guerra Fria e à luta de classes) quanto do ponto de vista econômico, se esgotou porque

[...] assim como um navio que é lançado ao mar, não flutua. Isto porque o concreto – ou seja, a história – sobre o qual ele foi construído parece não ter levado em conta outros fatores, ou outras variáveis, igualmente fundamentais, como a relação dialética entre desenvolvimento acelerado de um país subdesenvolvido, periférico e dependente e a recuperação do capitalismo no plano internacional da Guerra Fria [...] o imperialismo [...] e as classes sociais, o que elas são e representam no jogo político (Benevides, 2002, p. 27).

Entretanto, Cardoso (1978, p. 253-259), que trabalha com a questão da ideologia do desenvolvimento parte do ponto de vista de que a ideologia do desenvolvimento não deixa as questões relatadas por Benevides virem à tona. Para a autora, a ideologia do desenvolvimentismo parte ela própria de uma constatação de desigualdade entre as nações ou regiões ricas e pobres, adiantadas e atrasadas. No plano estritamente social, no entanto, nenhuma diferenciação mais nítida chega a interferir no discurso. Nele não se discernem grupos ou classes sociais com diferenciação de aspirações, interesses, projetos. O desenvolvimento aglutina todos, permitindo pensar não os grupos, mas a coletividade.

JK, ao se direcionar a sociedade brasileira frisa que o desenvolvimento suscitará uma vida melhor, mais fecunda e mais rica de estímulos. Assim, o trabalhador rural, o operário das fábricas, o artesão, o profissional liberal, o empresário, o servidor público, todos, enfim, contribuirão para esta obra nacional que é a expressão da vontade de todo o povo brasileiro.

O desenvolvimento visto dessa maneira passa a ser um projeto social que percebe as camadas sociais, porém não como grupos, mas sim como posições no processo de trabalho. Em nenhum momento ocorre a indicação de tipos diversos de desenvolvimento ou de aproveitamento diverso das oportunidades ou dos resultados que ele propicia. A desigualdade social não faz parte do esquema teórico que orienta a formulação, que é

puramente técnico e que, como projeto, necessita de união ideológica para a sua execução e para o seu sucesso.

O próprio Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), um dos núcleos mais importantes de elaboração da ideologia “nacional-desenvolvimentista”, que impregnou todo o sistema político brasileiro desde a morte de Vargas até a queda de Goulart, ao elaborar o conceito de *desenvolvimento* defende a idéia de que a abordagem deve ser apenas científica, pois, se houve desenvolvimento em outros países, historicamente, sem aumento da justiça, esta não é parte do conceito de *desenvolvimento*.

Segundo Bresser-Pereira (2004, p. 30), os membros do ISEB sabiam que o desenvolvimento, historicamente, envolvia sempre transformações econômicas e sociais profundas, mas foi muitas vezes concentrador de renda, cego às questões da justiça social, porém, consideravam que quando está se definindo um processo histórico do desenvolvimento não existe espaço para considerações morais.

O mesmo se aplica ao problema da democracia quando se questiona sobre o fato do “verdadeiro desenvolvimento” ser ou não democrático. Os intelectuais do ISEB respondem que não, em termos de análise de um processo histórico e que sim, a partir de uma perspectiva normativa de filosofia ou teoria política, uma vez que a liberdade e a igualdade são objetivos políticos básicos das sociedades modernas. E, demonstrando que estavam mais preocupados com o desenvolvimento do que com a democracia enunciam uma frase que JK iria utilizar muitas vezes, isto é, que o próprio desenvolvimento acabaria promovendo a transição para a democracia.

Aprender tais questões auxilia na compreensão de como o desenvolvimento técnico se sobrepõe ao social na administração de JK, mas não se pode tirar-lhe o mérito de ter conseguido manter, por certo tempo, o necessário equilíbrio psicológico da nação, transmitindo a esperança no futuro até o seu discurso de despedida, se expressando assim:

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 (JK, apud Benevides, 2002, p. 3).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Maria Celina. *O Brasil que Vargas deixou*. Texto disponível no site www.cpdoc.fgv.br, escrito para homenagear os 100 anos de nascimento de JK, 2002.

BENEVIDES, Maria Victoria. O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2. ed., 2002.

BOJUNGA, Cláudio. *JK: o artista do impossível*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido*. Trabalho apresentado ao IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, 8 a 11 de junho de 2004.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK – JQ*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2. ed., 1978.

Entrevista concedida à Maria Victoria Benevides em 1974, disponível nos depoimentos do site www.cpdoc.fgv.br.

GOMES, Ângela de Castro. *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2. ed., 2002.

LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Trad. Maria Victoria Benevides. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002 (Anexo).

SKIDMORE, Thomas. Anos de Confiança (1956-1961). In: *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.