

RQP VKEK'WP KGTUKE CF G'ECV~ NKEC'FQ'TKQ'I TCPFG'FQ'UWN
HCEWNFCFG'FG'HNQUQHK'G'EKPEKCU'J WOCPCU
RTQI TCOC'FGR~ UI TCFWCYi Q'GO'J KUV TK
FQWWQTCFQ

Ef UUKQ'CNCP 'CDTGWCNDGTPC\

**TIMONEIROS DOS RUMOS DA NAÇÃO:
CARREIRAS E TRAJETÓRIAS DA ELITE
ESTATAL DO PLANEJAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
INDUSTRIAL NO BRASIL (1934-1982)**

Rtqh0F t0Nwekcpq'Ctqppg'f g'Cdtgw

Qtlgpvcf qt

Rqtvq'Crgi tg
4234

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

TESE DE DOUTORADO

TIMONEIROS DOS RUMOS DA NAÇÃO:
CARREIRAS E TRAJETÓRIAS DA ELITE ESTATAL DO PLANEJAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INDUSTRIAL NO BRASIL (1934-1982)

Cássio Alan Abreu Albernaz

Tese apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de DOUTOR EM HISTÓRIA
junto ao Programa de Pós-Graduação em
História da Faculdade Filosofia e Ciências
Humanas da Pontifícia Universidade Católica do
Rio Grande do Sul.

Orientador: Luciano Aronne de Abreu

Porto Alegre

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A328t Albernaz, Cássio Alan Abreu
 Timoneiros dos rumos da nação : carreiras e trajetórias da elite
 estatal do planejamento do desenvolvimento econômico e industrial
 no Brasil (1934-1982) / Cássio Alan Abreu Albernaz. – Porto Alegre,
 2012.
 257 f.

 Tese (Doutorado em História) – Fac. de Filosofia e Ciências
 Humanas.
 Orientação: Prof. Dr. Luciano Aronne de Abreu.

 1. Brasil – História – Século XX. 2. Brasil – História Econômica.
 3. Brasil – História Social. 4. Desenvolvimento Econômico. 5. Elites.
 I. Abreu, Luciano Aronne de. II. Título.

CDD 981

**Ficha Catalográfica elaborada por
Vanessa Pinent
CRB 10/1297**

CÁSSIO ALAN ABREU ALBERNAZ

**TIMONEIROS DOS RUMOS DA NAÇÃO:
CARREIRAS E TRAJETÓRIAS DA ELITE ESTATAL DO PLANEJAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INDUSTRIAL NO BRASIL (1934-1982)**

Tese apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de DOUTOR EM HISTÓRIA
junto ao Programa de Pós-Graduação em
História da Faculdade Filosofia e Ciências
Humanas da Pontifícia Universidade Católica do
Rio Grande do Sul.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. (UFRGS)

Profa. Dra. Luciana Murari (UCS)

Prof. Dr. Hélder V. Gordim da Silveira (PUCRS)

Prof. Dr. Luis Carlos dos Passos Martins (PUCRS)

Prof. Dr. Luciano Aronne de Abreu (Orientador/PUCRS)

Porto Alegre, outubro de 2012.

Para Myrella Sundin e Vitor Nogueira

*Chaque révolution s'évapore en
laissant seulement derrière elle le
dépôt d'une nouvelle bureaucratie.*

Franz Kafka

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas e instituições contribuíram para a realização deste trabalho. Primeiramente, agradeço ao Prof. Dr. Luciano Aronne de Abreu por aceitar orientar essa tese e pelo acolhimento sempre fraterno. É difícil dissociar após doze anos de trabalhos a minha formação acadêmica do modelo de profissional por ele inspirado. Não me refiro às qualidades intelectuais, pois estas esbarram nos meus limites e debilidades, mas na sensibilidade para as questões humanas, dedicação, e estímulo que foram fundamentais em todo esse período.

Gostaria de agradecer a CAPES e ao CNPq pelas bolsas concedidas e que viabilizaram esse trabalho. Especialmente, pelo período de estágio concedido pela CAPES junto a Université Paris I/Sorbonne. Ao Programa de Pós-Graduação em História da PUCRS, por institucionalizar essa pesquisa e pelo suporte, principalmente, nas figuras do Prof. Dr. Charles Monteiro (coordenador), e da Carla e ao Adílson, que sempre desenrolaram minhas questões burocráticas.

Também cabe agradecer a Prof. Dra. Anick Lempérière pela aceitação e pelo período de orientação em Paris. Ao Prof. Dr. Pedro Tavares de Almeida, da Universidade Nova de Lisboa, pelas preciosas dicas de pesquisa, ao Prof. Dr. Afrânio Garcia Jr, pelos debates na EHESS, e aos Prof. Dr. Christophe Carle, da Université Paris I, e Prof. Dr. Frédéric Sawicki, da Sciences Po, pelas orientações de pesquisa. Cabe uma referência especial a Prof. Dra. Claire Lemercier, e ao Prof. Dr. Jean-Gabriel Contamin, pelo suporte junto ao curso de Metodologia Quantitativa na *Université de Lille* (Quantilille). Ao Prof. Dr. Bernardo Ricúpero pelos debates e acolhimento na USP.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em História da PUCRS, em especial, aos prof. Dr. Dr. René Gertz, Prof. Dr. Hélder V. Gordim da Silveira, Prof. Dr. Jurandir Malerba, e ao Prof. Dr. Flávio Heinz, pelos ensinamentos. Ao prof. Dr. Adriano Codato da UFPR pelas críticas e dicas sempre construtivas. E aos professores do Departamento de Ciência Política da UFRGS, Prof. Dr. Gustavo Grohmann, Prof. Dr. André Marengo, Prof. Dr. Hélió Trindade, Profa. Dra. Maria Isabel, pelas diferentes lições sobre a vida acadêmica.

Aos meus amigos de “5^{ème étage}” da “*Maison du Brésil*”, principalmente, Ramon Souza, João Kogawa, Tibiriçá Vasconcellos, Saad Argal, Ceres K. Brum, Gládson Dalmonech.

Aos colegas de PUCRS, Luís Carlos Martins, João Júlio, Bruno Biazetto, Diego Pacheco. Aos meus amigos Heitor Rial, Diego Montano, Thiago Visentini, Cléia Visentini, Ádamo Cardoso, Rodrigo Schroeder, Tiago Albernaz Pereira, que acompanharam minha trajetória. E, especialmente, a Eduardo Augusto Barcellos Pereira, amigo “para muito além de uma jornada” que compartilhou comigo das angústias das diferentes fases desse processo.

Antes de encerrar esses agradecimentos, não poderia deixar de citar o apoio fundamental da família Sundin Pedersen, e, em especial, da família Mennucci (Vera e Aécio), que além de incentivadores me trataram verdadeiramente como mais um filho. A Marina Mennucci pelo carinho e pela compreensão dos momentos mais difíceis desse processo. Não poderia deixar de citar meus maiores “*supporters*”, que além de realmente me “suportar” sempre torceram e me apoiaram nessa carreira: Iracema e Roberto, meus pais, e Carlos Alberto Abreu Albernaz “Chucho” (*in memoriam*).

RESUMO

Este estudo tem como objeto um núcleo de agentes estatais que formulou e definiu as diretrizes do planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro, entre 1934 e 1982, a partir dos diferentes conselhos técnicos (Conselho Federal do Comércio Exterior, Conselho Técnico de Economia e Finanças, Coordenação de Mobilização Econômica, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, Comissão de Planejamento Econômico, Conselho Nacional de Economia, Assessoria Econômica da Presidência, Conselho de Desenvolvimento, Conselho do Planejamento Nacional, Conselho Monetário Nacional, Conselho de Desenvolvimento industrial, e Conselho do Desenvolvimento Econômico) num período de intensa redefinição dos arranjos institucionais de poder, em que se dá a institucionalização de um Estado desenvolvimentista no Brasil fundamentado num projeto de modernização e de desenvolvimento. A perspectiva adotada parte da ideia de que esses agentes configuraram uma *elite estatal* que, voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, engendrou um *modelo de desenvolvimento* e consolidou no seio do Estado um tipo de carreira voltado para as questões técnico-econômicas.

A pesquisa consiste no mapeamento das trajetórias político-profissionais da *elite estatal do planejamento*, a partir da sistematização de dados biográficos, a fim de produzir um estudo *prosopográfico* desse grupo. O que interessa aqui são a natureza das carreiras e as trajetórias desses agentes estatais que assumiram os principais órgãos de planejamento geral e de definição das diretrizes do “avanço capitalista” no Brasil. Assim, o que se está investigando é a existência de atributos específicos, a partir das características sociais e das trajetórias político-profissionais desses agentes, que expliquem os recursos de legitimação que estruturaram suas carreiras e que conformaram uma relativa continuidade de políticas de orientação desenvolvimentista voltadas para a industrialização.

Palavras-Chave: História Social das Elites; Prosopografia; Planejamento; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Industrial, Conselhos Técnicos.

RESUMÉ

Cette étude a pour objet un noyau de fonctionnaires de l'Etat qui a formulé et défini les lignes directrices de la planification du développement économique du Brésil, entre 1934 et 1982 à partir des conseils techniques (Conseil Fédéral du Commerce Extérieur, Conseil Technique de l'Economie et des Finances, la Coordination de la Mobilisation Économique, le Conseil National de la Politique Industrielle et du Commerce, la Commission de Planification Économique, du Conseil Économique National, Conseil Économique de la Présidence, Conseil de Développement, le Conseil National de Planification, le Conseil Monétaire National, Conseil du Développement Industriel, et le Conseil de Développement Économique) dans une période de redéfinition intense de dispositions institutionnelles du pouvoir qui se produit dans l'institutionnalisation d'un *État Développementiste* au Brésil sur la base d'un projet de modernisation et de développement. La perspective adoptée partie de l'idée que ces agents configuré une *Élite de l'État* qui mettait l'accent sur la planification du développement économique et industriel, a engendré un modèle de développement et de consolidation au sein de l'Etat une sorte de carrière axés sur les questions techniques et économiques.

La recherche vise à poursuivre les trajectoires politique-professionnelle de *l'Élite des Politiques de la Planification*, à partir de la systématisation des données biographiques afin de produire une étude prosopographique de ce groupe. Ce qui importe ici, sont les carrières et des trajectoires de ces agents de l'État qui ont pris les principaux organes de la planification générale et de définition les orientations du «avance capitaliste» au Brésil. Alors, ce qui importe est l'existence d'attributs spécifiques, à partir des caractéristiques des trajectoires sociales, politiques, et professionnels, en expliquant les caractéristiques de légitimation structuré que forme de leur carrière et de continuité relative des politiques visant l'orientation du développement pour l'industrialisation.

Mot-Clé: Histoire sociale des élites; prosopographie, planification, développement économique, développement industriel, Conseils Techniques.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Órgãos de Planejamento Geral do Desenvolvimento Econômico e Industrial no Brasil entre (1934-1982)/(N da amostra).....	37
Tabela 02 - Composição e Representação no CFCE.....	96
Tabela 03 – Composição e Representação da Cúpula do CTEF.....	98
Tabela 04 - Composição e Representação no CNPIC.....	103
Tabela 05 – Idade de Nomeação dos Planejadores (1934-1945).....	109
Tabela 06 – Conclusão em Curso Superior no Brasil e População entre 1907 e 1912.....	112
Tabela 07 – Formação em Curso Superior dos agentes do período entre 1934-1945.....	113
Tabela 08 – Profissionais formados em Direito, Medicina e Engenharia entre 1907-1912 no Distrito Federal (RJ).....	115
Tabela 09 - Predomínio da Carreira anterior aos Conselhos do período (1934-1945).....	117
Tabela 10 - Primeira Posição Pública Federal na Carreira para os agentes do período (1934-1945).....	118
Tabela 11 – Posição pública imediatamente anterior à nomeação para um Conselho do período (1934-1945).....	119
Tabela 12 – Tipos de Carreiras dos Planejadores para o período (1934-1945).....	121
Tabela 13 – Tempo de Carreira Pública Federal por Tipo de Carreira para os agentes do período (1934-1945) (N e%).....	122
Tabela 14 – Posição nos Conselhos Técnicos entre 1934-1945.....	125
Tabela 15 – Posição imediatamente posterior à circulação pelos Conselhos do período (1934-1945).....	128
Tabela 16 – Posições Federais por nomeação para os agentes do período entre 1934-1945.....	129
Tabela 17 – Composição e Representação no COPLAN.....	151
Tabela 18 – Idade dos Planejadores nos Conselhos Técnicos entre 1946-1964.....	154
Tabela 19 – Formação em Curso Superior dos agentes entre 1946-1964.....	157

Tabela 20 - Predomínio da Carreira anterior aos conselhos técnicos (1946-1964).....	160
Tabela 21 - Primeira Posição Pública Federal na Carreira para os agentes do período 1946-1964.....	161
Tabela 22 – Posição pública imediatamente anterior à nomeação para um conselho técnico do período 1946-1964.....	163
Tabela 23 – Tipos de Carreiras dos Planejadores do período entre 1946-1964.....	164
Tabela 24 – Tempo de Carreira Pública Federal por Tipo de Carreira para os agentes do Período (1946-1964) (N e%).....	166
Tabela 25 – Posição dos agentes nos Conselhos Técnicos entre 1946-1964.....	168
Tabela 26 – Conselhos Técnicos por Ideologia (N e %).....	171
Tabela 27–Posição imediatamente posterior à circulação pelos conselhos técnicos do período 1946-1964.....	174
Tabela 28 – Composição do Conselho Monetário Nacional.....	187
Tabela 29 – Composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico.....	194
Tabela 30 – Composição do Conselho de Desenvolvimento Industrial.....	197
Tabela 31 – Idade dos Planejadores nos Conselhos Técnicos entre 1964-1982.....	202
Tabela 32– Formação em Curso Superior dos agentes entre 1964-1982.....	204
Tabela 33 – Formandos em engenharia, direito, e economia (1941-1970)	206
Tabela 34 – Tipo de carreira anterior aos conselhos (1964-1982).....	210
Tabela 35 - Primeira Posição Pública Federal na Carreira dos agentes entre 1964-1982.....	211
Tabela 36 – Posição pública imediatamente anterior à nomeação para um conselho técnico do período 1964-1982.....	212
Tabela 37 – Tipos de Carreiras dos Planejadores do período entre 1964-1982.....	213
Tabela 38 – Tempo de Carreira Pública Federal por Tipo de Carreira dos agentes do período entre 1964-1982 (N e%).....	215
Tabela 39 – Posição nos Conselhos Técnicos entre 1964-1982.....	217
Tabela 40– Conselhos Técnicos por Ideologia (N e %).....	219

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico A – Circulação dos Membros nos Conselhos Técnicos entre 1934-1945 (N=99).....	126
Gráfico B – Circulação dos membros nos conselhos técnicos entre 1946-1964 (N=63).....	169
Gráfico C – Continuidade dos Agentes nos Conselhos Técnicos entre 1934 e 1964 (N=25).....	170
Gráfico D – Continuidade dos agentes nos conselhos técnicos entre 1934-1982 (N=18).....	198
Gráfico E – Circulação dos Membros nos Conselhos Técnicos entre 1964-1982 (N=62).....	218

LISTA DE QUADROS

Quadro A - Organograma da Cúpula da CME.....	102
Quadro B – Organograma da Cúpula do CNE.....	143
Quadro C – Gradiente Ideológico do Desenvolvimentismo.....	171
Quadro D – Níveis do Processo Decisório entre (1967-1974).....	182
Quadro E – Características Institucionais do CMN por Período.....	190
Quadro F – Níveis do Processo Decisório (1974-1982).....	193

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Assessoria Econômica da Presidência
BACEN	Banco Central
BB	Banco do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
CACEX	Carteira do Comércio Exterior
CD	Conselho do Desenvolvimento
CDE	Conselho do Desenvolvimento Econômico
CDI	Conselho do Desenvolvimento Industrial
CEF	Caixa Econômica Federal
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação do Bando do Brasil
CFCE	Conselho Federal do Comércio Exterior
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CME	Coordenação de Mobilização Econômica
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNE	Conselho Nacional de Economia
CNI	Confederação Nacional de Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
COMBEU	Comissão Mista Brasil-EUA
CONCEX	Conselho Nacional do Comércio Exterior
CONCLAP	Conselho Nacional das Classes Produtoras
CONSPLAN	Conselho Consultivo de Planejamento
COPLAN	Conselho Nacional de Planejamento
CPDOC	Centro de Documentação em História Contemporânea
CPE	Comissão de Planejamento Econômico

CTEF	Conselho Técnico de Economia e Finanças
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DHBB	Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro
D.O.U	Diário Oficial da União
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MiniAgri	Ministério da Agricultura
MiniFaz	Ministério da Fazenda
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
Miniplan	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
Minter	Ministério do Interior
MVOP	Ministério da Viação e Obras Públicas
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SALTE	Sáude, Alimentação, Trabalho e Energia
Seplan	Secretaria do Planejamento
Sumoc	Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

Introdução	19
Capítulo I - Breves Apontamentos Historiográficos e Teóricos para um Estudo das Elites Estatais do Planejamento	41
1.1.Estado, Estrutura Estatal, e Desenvolvimento Industrial: Algumas considerações historiográficas.....	43
1.2.Estado e Burocracia Pública: outras considerações historiográficas.....	58
1.3. Os Conselhos Técnicos no Pensamento Autoritário: uma justificativa teórica.....	64
Capítulo II - A Emergência de uma Elite Estatal do Planejamento: Os Espaços e seus Agentes (1934-1945)	79
2.1. A Construção de Espaços de Planejamento: Os Conselhos Técnicos na Estrutura Estatal Brasileira (1934-1945).....	82
2.1.1. Criando Espaços Estatais de Planejamento (1934 a 1945).....	82
2.1.2. Conselhos Técnicos na Assembleia Constituinte (1933-1934): uma proposta.....	87
2.1.3. Os Conselhos Técnicos como espaços de planejamento: Atribuições, Estrutura e Composição.....	90
2.1.3.1. O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE).....	91
2.1.3.2. O Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF).....	97
2.1.3.3. A Coordenação de Mobilização Econômica (CME).....	99
2.1.3.4. O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC)	102
2.1.3.5. A Comissão de Planejamento Econômico (CPE).....	105
2.2. Planejadores do Desenvolvimento Econômico e Industrial (1934-1945): Perfil, Trajetórias, e Carreiras.....	106
2.2.1. Um breve retrato: descrição dos perfis dos planejadores.....	106

2.2.2. Caminhos para os Conselhos Técnicos: Trajetórias e Carreiras dos Planejadores.....	116
2.2.2.1. Os caminhos de entrada.....	116
2.2.2.2. Tipos de Carreira.....	120
2.2.2.3. A carreira nos conselhos.....	124

Capítulo III - A consolidação de uma elite estatal do planejamento: Espaços, experiências, e agentes (1946-1964)132

3.1. Os “novos” espaços de planejamento no período democrático: os conselhos técnicos na estrutura estatal brasileira (1946-1964).....	134
3.1.1. Outros espaços de planejamento do desenvolvimento econômico (1946-1964).....	113
3.1.2. Os conselhos técnicos como espaços de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial do período 1946-1964.....	140
3.1.2.1. Conselho Nacional de Economia (CNE).....	141
3.1.2.2. Assessoria Econômica da Presidência (AE).....	143
3.1.2.3. Conselho de Desenvolvimento (CD).....	146
3.1.2.4. Conselho de Planejamento (COPLAN)	149
3.2. Planejadores do Desenvolvimento Econômico e Industrial (1946-1964): Perfil, Trajetórias e Carreiras.....	151
3.2.1. Um perfil dos agentes do planejamento entre 1946-1964.....	151
3.2.2. Trajetórias e Carreiras da Elite Estatal do Planejamento (1946-1964).....	159
3.2.2.1. Os caminhos de entrada	159
3.2.2.2. Tipos de Carreira.....	164
3.2.2.3. A carreira nos conselhos.....	167

Capítulo IV- A Elite Estatal do Planejamento e a “Conquista do Estado”: Agentes do planejamento e “mágicos” do desenvolvimento (1964-1982)	176
4.1. Planejamento e o processo de centralização decisória no Estado Ditatorial: espaços e recursos de poder.....	180
4.1.1. Reestruturação estatal e espaços de planejamento pós-1964.....	180
4.1.2. Os conselhos técnicos no Estado pós-1964.....	181
4.1.2.1. O Conselho Monetário Nacional (CMN).....	183
4.1.2.2. O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).....	192
4.1.2.3. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).....	196
4.2. Planejadores do Desenvolvimento Econômico e Industrial (1964-1982): Perfil, trajetórias e Carreiras.....	199
4.2.1. Perfil dos agentes do planejamento entre 1964-1982.....	200
4.2.2. Trajetórias e Carreiras da Elite Estatal do Planejamento (1964-1982).....	207
4.2.2.1. Um perfil dos caminhos de entrada no Estado da elite estatal do planejamento (1964-1982).....	209
4.2.2.2. Tipos de Carreira.....	213
4.2.2.3. A carreira nos conselhos entre 1964-1982.....	216
À Guisa de Conclusão: Breves Considerações Finais	222
Anexo 1 – Variáveis da Base de Dados “Elite Estatal do Planejamento”	228
Anexo 2 – Imagens Base de Dados Qualitativa – Filemaker 8.5	233
Fontes	235
Referências Bibliográficas	242

INTRODUÇÃO

Quem planeja os planejadores?

Quem os legitima e os instala como planejadores?

Karl Mannheim¹

A proposição para um estudo sobre as *elites estatais do planejamento* nasceu da dificuldade de compreensão apontada pela literatura com relação à capacidade de definição de diretrizes mais gerais de desenvolvimento em alguns cargos e órgãos dentro da estrutura estatal brasileira, que, independentemente de arranjos políticos e partidários, orientaram os “rumos da nação”. Já que apesar das crises políticas estruturais que marcam a história brasileira durante o século XX, o Estado brasileiro se modernizou e se desenvolveu rompendo com um modelo agrário e estabelecendo um modelo de desenvolvimento alicerçado na industrialização.²

Esse tema gerou extensa literatura acadêmica que se debruçou sobre a organização do aparelho estatal brasileiro, sobretudo, para o período pós-1930, se tornando um dos principais debates da historiografia e das ciências sociais no Brasil. Como decorrência desses estudos, muitas “imagens” foram produzidas pela literatura: “ilhas de racionalidade”, “anéis burocráticos”, “insulamento burocrático”, “tecnoburocracia”, “mecanismos de dominação patrimonialista”, dentre outras não menos importantes (Bresser-Pereira, 1974, 1977, 2007; Cardoso, 1964, 1972, 1975; Faoro, 1958; Nunes, 2010).

Uma parte relevante dessa produção acadêmica buscou identificar esses canais de definição de diretrizes mais gerais de desenvolvimento mapeando a “ossatura material” do Estado brasileiro e mensurando sua influência no processo decisório e na formatação de diretrizes de desenvolvimento. Assim, uma parte desses estudos apontam os conselhos técnicos

¹ Mannheim (2001).

² Esse *modelo de desenvolvimento* se refere à intervenção do Estado na economia buscando o desenvolvimento econômico através da industrialização. A industrialização passou a ser, a partir dos anos 1940, e impulsionada na década de 1950, uma estratégia deliberada do Estado, que objetivava, primeiramente, o crescimento do mercado interno (Furtado, 1963; Tavares, 1972; Mello, 1986). Sunkel e Paz (1988) observaram que a industrialização foi durante algum tempo considerada como sinônimo de desenvolvimento econômico. No Brasil, entre as décadas de 1930 e 1980, as políticas de desenvolvimento enfatizaram a necessidade de promover o crescimento do produto e da renda por meio da acumulação de capital e da industrialização. Assim, o que se está destacando é o papel significativo do Estado como indutor e agente da industrialização.

como espaços importantes de definição e relevantes artífices do projeto de modernização e desenvolvimento do país. Nesses estudos, os conselhos são analisados muitas vezes como problemática principal, outras tantas como desdobramento de análises mais gerais sobre organização do aparelho estatal brasileiro, se debruçando sobre sua organização, estrutura, legislação, agenda, dinâmica, e sobre a participação desses órgãos no processo decisório.³

Portanto, cabe questionar quem são esses atores políticos, que a partir dos conselhos técnicos, planejaram o desenvolvimento econômico e industrial no Brasil? Quais são os seus recursos de legitimação? Quais são as trajetórias percorridas por esses agentes estatais? Como a experiência adquirida em órgãos estatais de planejamento econômico impacta sobre a carreira desses agentes?⁴ Estas são as interrogações que guiam esta tese, centrando a análise sobre os agentes que a partir dos conselhos técnicos definiram as diretrizes dessas políticas.

Dessa forma, este estudo tem como objeto um núcleo de agentes estatais que formulou e definiu as diretrizes do planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro, entre 1934 e 1982, período de intensa redefinição dos arranjos institucionais de poder, em que se dá a institucionalização de um Estado desenvolvimentista no Brasil fundamentado num projeto de

³ Dentre os principais estudos que trataram dos Conselhos Técnicos para o caso brasileiro pós-1930 estão: DINIZ, Eli Cerqueira. *Empresários, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. Nesse trabalho, a autora analisou o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE); BOSCHI, Renato Raul. *Elites industriais e democracia: Hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979. Nesse trabalho, o autor analisou o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) e o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF); CORREIA, Algenyr dos Santos; NOGUEIRA, Rosa Maria Esteves. A intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da Coordenação da Mobilização Econômica. *Dados*, 13 (2), 1976; VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do Milagre. O Conselho Monetário Nacional (1964-1974)*. Petrópolis: Vozes, 1987.; GUIMARÃES, César; VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Planejamento e centralização decisória o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: LIMA JR., Olavo Brasil; ABRANCHES, Sérgio Henrique. *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987.; MONTEIRO, Jorge Vianna. Uma análise do processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico. 1974-1981. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1): 207, abril de 1983.; DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. Nesse trabalho Draibe analisa o Conselho Nacional de Economia (CNE); MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. Nesse trabalho o autor analisa o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O presente como História: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: Unicamp, 1997. Nesse trabalho, que originalmente data de 1978, o autor dedica um capítulo ao Conselho de Planejamento (CONSPLAN); CODATO, Adriano Nervo. *Estrutura política e interesse de classe. Uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964. O caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 1995. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).

⁴ Para situar o conceito de planejamento, Betty Lafer, afirma “o planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação. Propõe-se a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade.” Ainda, para a autora o planejamento possibilita a tomada de decisões centralizadas e teria surgido diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. (Lafer 1975: p. 07-12).

modernização e de desenvolvimento.⁵ A perspectiva adotada parte da ideia de que esses agentes configuraram uma *elite estatal*⁶ que, voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, engendrou um *modelo de desenvolvimento* e consolidou no seio do Estado um tipo de carreira voltada para as questões técnico-econômicas.⁷

A pesquisa consiste no mapeamento das trajetórias político-profissionais da *elite estatal do planejamento*, a partir da sistematização de dados biográficos, a fim de produzir um estudo *prosopográfico* desse grupo.⁸ O que interessa aqui são a natureza das carreiras e as trajetórias desses agentes estatais que assumiram os principais órgãos de planejamento geral e de definição das diretrizes do “avanço capitalista” no Brasil.⁹ Assim, o que se está investigando é a existência de atributos específicos, a partir das características sociais e das trajetórias político-profissionais desses agentes, que expliquem os recursos de legitimação que estruturaram suas carreiras e que

⁵ O recorte do período de estudo, entre 1934 e 1982, se justifica por três razões. Primeiro, pois é nesse período que se dá a ruptura com uma economia baseada na agroexportação em direção de um processo mais sistemático de industrialização que entra em crise com o chamado “milagre econômico” no final do período militar. Em segundo lugar, nesse período teria ocorrido uma profunda modificação institucional do Estado com a criação de órgãos voltados para a promoção do desenvolvimento econômico e industrial. E, em terceiro lugar, essa reestruturação institucional teria sido conduzida por um grupo de agentes estatais que teriam se formado e se consolidado politicamente nessa estrutura estatal durante esse período. Essa periodização também segue, respectivamente, os estudos de Monteiro e Cunha (1974) e de Codato (1995), que identificam 1934 como o marco de emergência de órgãos de planejamento na estrutura estatal brasileira, e 1982 como a crise do modelo dos conselhos no seu modelo de colegiado ministerial.

⁶ De um modo geral, o termo “elite (s)” se refere às posições sociais hierárquicas superiores no espaço social, a estratos superiores da sociedade, a um ou mais grupos dominantes. O autor Giovanni Busino, através de uma abordagem etimológica, mostra que “*as transformações da palavra explicam que a interpretação da ideologia e da língua são inextricáveis*”. Os usos dão progressivamente à palavra *elite* uma acepção própria designando uma minoria que dispõem em um momento dado, em uma sociedade determinada, de um prestígio derivado das qualidades naturais valorizadas (raça, sangue, etc.) socialmente ou das qualidades adquiridas (cultura, mérito, aptidão, etc.). Assim, o vocábulo designa também o meio (social, territorial, entre outros) de onde é saída essa elite, que os atores compõem, ou ainda o lugar ao seio do qual manifestam sua preeminência. Nesse caso, o determinante é sempre seguido de um qualificativo que permite reduzir o campo do grupo de atores identificados como constituindo uma elite (como exemplo, elite política, elite social, elite sindical, etc.). (Busino, 1992: p.03). Boudon e Bourricaud (1993) colocam em evidência que o emprego no singular ou plural traduz seguidamente uma opinião analítica do pesquisador.

⁷ Questão também analisada em outros estudos, tais como: Gomes (1994), Schneider (1994), Loureiro (1997), Perissinotto (2012).

⁸ Segundo Heinz, “*a prosopografia, ou método das biografias coletivas, pode ser considerado um método que utiliza um enfoque de tipo sociológico em pesquisa histórica, buscando revelar as características comuns (permanentes ou transitórias) de um determinado grupo social em dado período histórico.*” (Heinz, 2006: p. 09).

⁹ Por *trajetórias* compreende-se às múltiplas posições profissionais públicas e privadas assumidas ao longo do tempo. Já por *carreiras* entende-se a continuidade, as recorrências, a busca de promoções, em determinadas posições na trajetória.

conformaram uma relativa continuidade de políticas de orientação desenvolvimentista voltadas para a industrialização.¹⁰

Uma hipótese que se pretende testar afirma uma relativa estabilidade dessa *elite estatal* na área do planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial que estaria em consonância com a institucionalização do próprio planejamento como técnica e prática dentro da estrutura estatal do Estado desenvolvimentista brasileiro. Além disso, a institucionalização e a legitimação de uma *elite estatal do planejamento* teria se dado também através das experiências adquiridas pelas posições galgadas dentro do Estado e que teriam configurado carreiras relativamente longas voltadas às questões técnico-econômicas de planejamento. Cabe ressaltar que não se está ancorando tais hipóteses na possibilidade de uma relação direta de causalidade entre atributos dessa *elite estatal do planejamento* com as decisões político-econômicas do período. Assim, como sugerem Schneider (1994) e Perissinotto (2012), esse tipo de estudo é proveitoso para se estabelecer uma relação entre *tipos de carreira* e *tipos de políticas públicas*. Ou seja, as características dessa elite estatal (tipo de carreira) tem relação com o viés desenvolvimentista e industrializante (tipo de política) desse período.

Também é importante salientar que este estudo assume alguns pressupostos que sustentam a argumentação: a) a *elite estatal do planejamento* é orientada por uma ideologia desenvolvimentista e industrializante, e por suas variantes¹¹; b) a *elite estatal do planejamento* era formuladora de políticas econômicas voltadas para a industrialização; c) os *conselhos técnicos* foram importantes espaços dentro da estrutura de Estado brasileiro para onde convergiram as diretrizes do planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial.¹²

¹⁰ O processo de legitimação e o conceito de legitimidade são fundamentais para a compreensão das organizações políticas na sociedade contemporânea. A principal formulação remonta a Max Weber, e a noção de que legitimar a dominação é anterior à ideia de governar. Segundo Weber, são três os tipos ideais de legitimidade: *tradicional, carismática, e racional-legal*. Entretanto, os especialistas da teoria weberiana apontam que para uma melhor aplicação à contemporaneidade deve-se reduzir essa tipologia a dois tipos: *racional legal, e legitimidade burocrática*. No que diz respeito à *legitimidade burocrática*, é baseada, dentre outros fatores, na competência técnica, no mérito, na especialização, na profissionalização, buscando a máxima eficiência e a padronização da organização através da racionalidade em busca de determinados objetivos. A esse respeito ver: Loewenstein (1966), Beetham (1988 e 1991), Weber (1971 e 1993).

¹¹ Cabe lembrar que, ao assumir esse pressuposto geral sabe-se que os agentes estatais da década de 1930 e 1940 apesar de perseguirem políticas de desenvolvimento industrial não podem ser alocados como portadores de uma ideologia desenvolvimentista de forma estrita. Bielschowsky (1996) aponta para as diferentes nuances da ideologia desenvolvimentista.

¹² Apesar da existência de alguns estudos sobre os Conselhos Técnicos, não há um estudo sistemático dos seus agentes. Portanto, a nominata dos ocupantes dos Conselhos Técnicos aqui estudados foi elaborada a partir de

Inicialmente, ressalta-se a dificuldade, quando se fala de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, em excluir os órgãos autárquicos e empresas estatais, que implementaram essas políticas. Entretanto, como não se tem a pretensão de estudar o processo decisório, e nem políticas setoriais, para o nosso objetivo se tornaria desnecessariamente extensa a lista de órgãos, sem vantagens para os objetivos propostos nesse trabalho. Assim, qualquer escolha mutila a lista de organizações especiais criadas para exercer e implementar a ação intervencionista na economia brasileira. De resto, a linha divisória é extremamente difícil de fixar e sempre será arbitrária. Portanto, centra-se a análise nos conselhos técnicos, pois através de *instrumentos procedurais* e de *instrumentos de políticas*, como ressalta Charles Anderson (1970), esses seriam os *locii* do planejamento geral do desenvolvimento industrial brasileiro.¹³

O acompanhamento das trajetórias desses agentes toca em questões importantes como as que dizem respeito aos laços entre origem social, formação acadêmica, profissão, inserção política, e carreiras públicas. Mas também ressaltam as relações entre esse *background* político e social dos agentes e a estruturação de órgãos do aparelho estatal. Nesse sentido, para reconstruir as carreiras desse grupo dentro do Estado, é necessário levar em conta a trajetória até o momento de acesso às posições institucionais, e, a partir de então, estabelecer uma pesquisa diacrônica para reconstruir o percurso dessas elites por dentro da estrutura do Estado brasileiro.

informações esparsas contida na literatura (Almeida, 1950; Daland, 1967; Wirth, 1970; Martins, 1976; Diniz, 1978; Boschi, 1979; Draibe, 1985; Correa, 2003), no Diário Oficial da União (D.O.U), e em dicionários biográficos, e fontes do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda, em currículos e documentação de arquivos pessoais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), e no acervo de documentos da FIESP, da Biblioteca Pública de São Paulo e da Biblioteca do IFCH da Unicamp.

¹³ Charles Anderson (1970) aponta algumas sugestões sobre os mecanismos de consulta para formulação de políticas de desenvolvimento econômico, como é o caso do planejamento do desenvolvimento industrial. Para Anderson, no processo de formulação dessas políticas existem de dois tipos de instrumentos: *instrumentos de política* e *instrumentos procedurais*. Os *instrumentos de política* são instrumentos clássicos no tocante à política econômica, ou seja, relacionados com despesas e receitas dos governos; como a política fiscal, a política monetária, e a política cambial. Os *instrumentos procedurais*, são menos usualmente considerados pelos analistas, segundo o autor “*um instrumento procedural é uma técnica empregada pelo decisor para ajudá-lo a decidir entre cursos alternativos de ação e auxiliá-lo a ajuizar da sabedoria ou prudência de um movimento possível*”. (Anderson, 1970: p.13). Dessa forma, Velasco e Cruz (1997) afirma que “*partidos políticos, grupos de interesse, agências de planejamento, corpos consultivos são exemplos deste tipo de instrumento*” (Velasco e Cruz, 1997: p. 50). O autor qualifica melhor os *instrumentos procedurais*, ao ressaltar seu caráter consultivo, e a possibilidade de aperfeiçoar e propor projetos de ação, e sua maleabilidade para alcançar escolhas políticas adequadas, entretanto o autor adverte para a diferença entre função atribuída a um instrumento procedural e o seu papel no processo decisório.

A análise das trajetórias desses agentes, baseadas sobre o cruzamento dos dados objetivos, tem por objetivo fazer emergir os fatores que possam confirmar a hipótese da formação de uma elite estatal diferenciada no seio do Estado brasileiro, porque ligadas historicamente à perseguição da definição de diretrizes de desenvolvimento econômico e industrial.

Para realizar esse intento, lançou-se mão do aporte prosopográfico, ou das biografias coletivas, que consiste em estabelecer um universo de análise, formular uma série uniforme de perguntas, combinar a informação obtida, relacioná-las, cruzá-las e examiná-las, buscar variáveis significativas, situá-las no contexto de suas correlações internas e suas relações com outras formas de conduta ou ação.¹⁴ Nas palavras de Stone “*prosopografia é a investigação das características comuns do background de um grupo de atores na história pela forma de um estudo coletivo de suas vidas*” (1971:46).

Argumentos e justificativas

Como dito anteriormente, o Estado brasileiro se modernizou e se desenvolveu ao longo do século XX e, buscando compreender esse intrincado processo, a historiografia produziu interpretações e teorias que se tornaram recorrentes na literatura acadêmica. Um dos argumentos canônicos é de que a industrialização brasileira é resultante de *choques adversos* impostos por um cenário de crise (guerras, crises econômicas, etc.) a uma estrutura econômica agroexportadora, o que teria resultado em industrialização, mas também num processo de subdesenvolvimento e dependência.¹⁵

¹⁴ Stone (1971), Charle (1987, 2001), Soto (1994), Heinz (2006), Verboren (2007).

¹⁵ A discussão sobre o processo de industrialização brasileiro e o surgimento das teorias explicativas desse processo não pode ser realizada nos limites desse trabalho, e nem é o objetivo. Entretanto, uma resenha crítica dessa historiografia é apresentada em: Suzigan, Wilson. *Indústria brasileira: Origem e Desenvolvimento*. São Paulo: Hucitec/Unicamp, 2000, p. 23-77. O autor divide as interpretações sobre a natureza da industrialização brasileira em três linhas: 1) A “*teoria dos choques adversos*” – A ocorrência de um choque adverso (crises no setor exportador, guerras, crises econômicas internacionais) afetando o setor externo da economia aumenta os preços relativos das importações e/ou impõe dificuldades internas à importação. Em consequência, a procura interna, sustentada por políticas econômicas expansionistas, desloca-se para as atividades internas substituidoras de importação. Segundo Suzigan, há duas “*versões*” desse argumento: uma primeira versão, por ele chamada de “*versão extrema*”; e outra se refere à interpretação do desenvolvimento industrial brasileiro feita por Celso Furtado (1963) e Maria da Conceição Tavares (1972). A diferença entre as duas versões é que a primeira proclama-se como

Entretanto, essa abordagem econômica que tende a compreender o processo de industrialização no Brasil como uma resposta “natural” a um cenário econômico apresenta alguns limites explicativos. Dentre eles, cabe indagar, como foi possível um processo sistemático voltado para o desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, que perdurou pelo menos durante parte do século XX, ser resultante apenas de respostas reativas às crises e ao controle da balança de pagamentos?

Noutro sentido, a historiografia propõe que a industrialização passou a ser também uma alternativa deliberada do Estado brasileiro, e não somente uma resposta “natural” e “linear” aos constrangimentos externos. Sobretudo, a partir dos desdobramentos de 1930, teria se dado o engendramento de um Estado desenvolvimentista que teria configurado um modelo de desenvolvimento que – em ritmos e graus variados – orientaria os “rumos da nação”.

Resumindo esses argumentos, o processo histórico de *modernização capitalista* no Brasil teria sido marcado por uma relativa ruptura no padrão de acumulação – e que teria estimulado os contornos iniciais de uma política mais sistemática de industrialização – e pela redefinição do papel do Estado, no que diz respeito a sua ação econômica, onde a industrialização passou a ser o eixo central e dinâmico da economia. De uma forma geral, no processo de desenvolvimento brasileiro, a ação intervencionista do Estado, e a “necessidade” de industrialização, estimularam o *planejamento*¹⁶ como prática estatal, revelando na sua formação características mais próximas ao modelo de desenvolvimento econômico keynesiano.¹⁷

uma teoria de aplicação geral, enquanto que a segunda refere-se aos choques da crise do café e da Grande Depressão dos anos 1930; 2) A “*industrialização liderada pela expansão das exportações*” – estabelece uma relação direta entre o setor industrial e o desempenho agroexportador, dizendo que em momentos de expansão de exportações, os investimentos no setor secundário eram acentuados e, em momentos de crise no setor externo da economia os investimentos recuavam. Os principais representantes dessa visão são Dean (1971); Peláez (1972) e Leff (1982); 3) A “*industrialização intencionalmente promovida por políticas do Governo*” – Esta interpretação atribui grande importância a políticas intencionais do governo para a promoção da industrialização, principalmente através da proteção tarifária e da concessão de incentivos e subsídios. Não se trata, porém, de provar que a industrialização foi promovida por uma política deliberada e abrangente de desenvolvimento, mas sim chamar atenção para o papel do Estado nesse processo. Os principais intérpretes são Flávio Versiani e Maria Tereza Versiani (1977). No que diz respeito às teorias sobre a industrialização brasileira ver: Baer (1966); Hirschman (1968); Frank (1969); Cardoso e Faletto (1970); Villella e Suzigan (1973); Silva (1976); Cano (1977); Bresser-Pereira (1982); Mello (1986).

¹⁶ É necessário fazer algumas considerações preliminares sobre a questão do planejamento. Não é relevante para os objetivos desta tese retomar a discussão e as análises sobre as diferentes tentativas de planejamento engendradas no Brasil, normalmente expressas na historiografia a partir da análise dos planos econômicos. O que interessa aqui, e que será discutido ao longo do trabalho, são os elementos e alguns princípios da noção de planejamento que apontem para a compreensão da definição de espaços dentro da estrutura estatal voltados para o planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial. Sobre as experiências de planejamento e os planos econômicos propriamente ditos, consultar: Ianni (1971); Costa (1971); Lafer (1975); Almeida (2004). Também são interessantes

Esse modelo de desenvolvimento brasileiro, alicerçado na industrialização como sinônimo de desenvolvimento econômico, também operou a constituição de uma *ossatura material* no aparelho de Estado expressa na multiplicação, e sobreposição, de diferentes instâncias burocrático-administrativas – centralizadas e nacionais – que tornaram possíveis a intervenção, mesmo que limitada, e o planejamento do desenvolvimento por parte do Estado brasileiro.¹⁸ Essa “racionalização” e a ampliação da estrutura estatal criaram espaços de atuação para agentes favoráveis, mesmo que não monoliticamente, a esse projeto.¹⁹ Nessa perspectiva, a industrialização foi uma alternativa, entre escolhas possíveis, adotada por agentes que “manejaram” instituições responsáveis por tais escolhas.

Portanto, levando-se em consideração que o Estado²⁰ constitui-se como uma *relação*, como observa Poulantzas (1985), e não um *ente* que “paira” acima da sociedade, o processo de industrialização também pode ser explicado através de argumentos “não-economicistas”.²¹ Ou seja, para além dos constrangimentos econômicos e das condições estruturais, há uma dimensão centrada nos agentes que levaram a cabo e tornaram factíveis essas possibilidades industrializantes.²² Isso não quer dizer, evidentemente, que se nega a validade e o poder explicativo das teorias econômicas, mas que para além desses determinantes deva-se considerar

as análises teóricas dos próprios planejadores, como expressas por Roberto Campos in: Simonsen; Campos (1974) e pela controvérsia entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen in: Simonsen e Gudin (1977). Claramente, se pode perceber que não há uma distinção entre o conceito de planificação e de planejamento, que são usados de forma indistinta. O que também ocorre mesmo com outros analistas, como em Caire (1964); Lafer (1975).

¹⁷ Ver Oliveira (1972) e Fiori (1994 e 2003).

¹⁸ Draibe (1985: p. 233).

¹⁹ Para uma análise das diferentes correntes do desenvolvimentismo brasileiro pode ser encontrado em Bielschowski (1996) e Sola (1998).

²⁰ O conceito de Estado é aqui pensado como em Nicos Poulantzas, para quem o Estado não deve ser considerado como entidade intrínseca, mas como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ela se expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado (Poulantzas 1985: 147). Em especial se dá ênfase à noção de materialidade institucional do Estado, proposta também pelo autor – para quem o próprio Estado expressa a condensação das relações sociais. Essa concepção tem sido sugerida por Sonia Regina de Mendonça como uma alternativa a uma “*modalidade apriorística e ‘naturalizada’ de definir o Estado, quase sempre apresentado (na historiografia) como um bloco monolítico de órgãos, vazios de atores sociais portadores de interesses específicos e do qual emanam, de forma igualmente ‘naturalizada’, as políticas públicas*” (Mendonça, 2005: p.10).

²¹ Como sugerido na teoria pelos trabalhos seminais de Albert Hirschman (1961) e Alexander Gerschenkron (1976).

²² Voltado também para a questão social e para os indivíduos Bourdieu (1996 e 1997), por sua vez, discutiu a concepção e construção de Estado, destacando, dentre outras coisas, o processo de reprodução social lá existente. O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de *metacapital*, como poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores (Bourdieu, 1996: p. 99).

uma dimensão histórica centrada nos agentes que transformaram as condições econômicas e estruturais efetivamente em industrialização.

Nesse sentido, Albert Hirschman (1961) teorizou introduzindo ao debate elementos interpretativos voltados ao “*agente desenvolvimentista*” como “*agente coordenador*” de “*decisões desenvolvimentistas*” (Hirschman, 1961: p. 50). O autor chama atenção para a necessidade de se incluir na explicação sobre o processo de industrialização o “*agente coordenador que deverá congrega os vários elementos*”, e que esse processo de desenvolvimento “*é um processo menos espontâneo e mais refletido*”, principalmente em economias subdesenvolvidas (Op. Cit., p. 23-24). Ainda segundo Hirschman, a intervenção estatal é uma condição básica para o estímulo do desenvolvimento industrial, mas também é importante “*a percepção da natureza essencial da estrada que para lá conduz*” (Ibid., p. 27 e 49). Tal percepção, portanto, está centrada nos agentes que devem gerar as condições e decisões para promoção de políticas de desenvolvimento.

Assim, Hirschman introduz um aspecto “*volitivo*” presente em agentes estatais portadores de uma “*ideologia industrializante*”²³. Portanto, deve-se levar em consideração que as diretrizes desenvolvimentistas – “*percepção da estrada*” e o seu planejamento – só são possíveis através de uma vontade política de agentes que as promovam e que busquem as reformas institucionais para criar as condições para sua implementação. O que se está sugerindo, então, é a possibilidade de uma dimensão explicativa centrada na existência de agentes estatais dispostos a incentivar e a promover o avanço desse processo criando condições político-institucionais.

Essas instituições, *locus* dos agentes estatais portadores de uma *ideologia desenvolvimentista*, também seriam responsáveis pela criação de novas instituições promotoras do desenvolvimento econômico e industrial, atuariam como importantes canais de representação de interesses e de legitimidade do processo decisório ligados à estrutura estatal.²⁴ Dessa forma, esse *modelo de desenvolvimento* também se apresentou como um problema de coordenação das instituições e das diretrizes do Estado brasileiro.

Através do exposto, o que se pretende é assumir a historicidade constitutiva desses agentes, que através de seus espaços de ação possibilitaram o encontro de disposições sociais

²³ Como sugerido nos trabalhos de Perissinotto (2011: p. 02-03) e (2012: p.05).

²⁴ Baer (1966); Daland (1967); Leff (1968); Wirth (1970); Ianni (1971); Martins (1973 e 1976); Fonseca (1987); Bielschowsky (1996); Leopoldi (2000).

historicamente constituídas nas suas estruturas, estas que também foram elas mesmas socialmente e historicamente constituídas. Ou seja, os agentes criam os espaços que só existem pelos agentes que se encontraram neles.

A principal contribuição de um estudo desse tipo é que, despojada de toda a aparelhagem teórica e técnica do discurso econômico sobre planejamento, desenvolvimento e industrialização, as relações entre essa estrutura estatal e seus os agentes revelam um produto da construção social, portanto um tipo de artefato histórico, que são os mecanismos sociais que expõem as “*relações objetivas entre indivíduos e entre propriedades que se aproximam ou opõem*”, ou ainda as estruturas de poder, os recursos e os princípios de legitimação que estruturam suas práticas. Essas estruturas só existem através dos “*agentes que as incorporam e também passam a defini-las*” (Braud, 1985, p. 371-375).

O que se está ressaltando é a tendência de manutenção de núcleos estatais como agentes de mudança e de equilíbrio dentre as diversas forças sociais em disputa, e que de alguma forma promoveram um processo de desenvolvimento de caráter industrializante.²⁵ Portanto, o foco se dá sobre um grupo dirigente que através de espaços de poder dentro da estrutura estatal detiveram um poder significativo e mantiveram-se, em graus diferenciados, nos bastidores da cena governamental. Assim, se ilumina uma análise das engrenagens do Estado e de seus dirigentes, uma elite estatal com poder de direcionar os “rumos da nação”.

Portanto, dada a importância histórica que assumiram as políticas de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, é essencial desvelar quem são os atores que manejaram e colaboraram na constituição desses *espaços de poder*²⁶ voltados para o

²⁵ Como bem observa Scatolin (1989: p.06) sobre o conceito de desenvolvimento: “*Poucos são os outros conceitos nas Ciências Sociais que têm-se prestado a tanta controvérsia. Conceitos como progresso, crescimento, industrialização, transformação, modernização, têm sido usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, eles carregam dentro de si toda uma compreensão específica dos fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito prejudica, indicando em que se deverá atuar para alcançar o desenvolvimento.*” Souza (1993) aponta a existência de duas correntes de pensamento econômico sobre o tema. A primeira corrente encara o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto na segunda, crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Na primeira corrente estão os modelos de crescimento da tradição clássica e neoclássica. Já na segunda corrente estão os economistas de orientação crítica, formados na tradição marxista ou cepalina que conceitua o crescimento como uma variação quantitativa do produto, enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas.

²⁶ Entende-se para esta tese *espaço de poder* como o espaço social onde indivíduos, grupos e instituições disputam recursos de poder. No caso específico deste estudo, a concorrência dentro do Estado se dá por recursos políticos,

planejamento, como foram os conselhos técnicos. É importante ressaltar que o provimento desses cargos – via nomeações – historicamente escapam à representação eleitoral, possuindo uma lógica de recrutamento que difere da dos cargos eletivos. Isso implica afirmar que, historicamente, no processo de modernização do Estado brasileiro, mesmo que em alguns momentos de maior representatividade política, como aponta a literatura acadêmica, permaneceram lógicas de organização do poder político estritamente concentradas, onde canais de representação são regulados a partir de determinadas configurações e concepções da estrutura do Estado.²⁷

Assim, entende-se que somente uma investigação empírica que busque averiguar quem são aqueles que ocuparam as posições estratégicas de definição das diretrizes de planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro, é capaz de reconstituir a complexidade histórica dessa dinâmica política e social. Entretanto, tal complexidade exige muito mais do que uma sociografia descritiva, ou um estudo do tipo “quem é quem?”. É necessário analisar as trajetórias e as carreiras desses atores por dentro das estruturas cambiantes do Estado, para captar quais são os mecanismos e atributos que levaram a consolidação de uma elite estatal voltada para o planejamento do desenvolvimento. Dessa forma, o que se está problematizando é a importância de considerar esses agentes que orientaram o viés industrializante do Estado brasileiro como uma variável explicativa, centrando-se nas suas trajetórias e nos mecanismos de legitimação de suas posições dentro da estrutura estatal.

Conscientemente, sabe-se do risco de reconstruir o percurso de atores políticos, incorrendo ao erro de dar-lhes uma unidade que, às vezes, não é tão evidente e nem tão assumida. Portanto, é importante frisar que não compreendemos esses atores políticos como um grupo singular e homogêneo, correspondendo aos “3 C’s” de Meisel.²⁸ Portanto, esse grupo heterogêneo estruturou suas carreiras dentro do Estado brasileiro, possuindo como amálgama a orientação de diretrizes do planejamento econômico e industrial, ou seja, a consecução de

nesse sentido o *poder* é a capacidade que um indivíduo, grupo ou instituição tem de atuar sobre, ou influenciar, a vontade alheia para realizar seus interesses.

²⁷ Abordar a questão da representação demandaria um esforço que traria poucos frutos para os objetivos mais imediatos desse trabalho. Tal questão tem sido amplamente abordada pela literatura, como os trabalhos de Sartori (1962), Bourdieu (1989); Manin (1995 e 1997), Mansbridge (2003), dentre outros. O conceito de representação política é aqui entendido como o “agir em nome de”, conforme a clássica formulação de Pitkin (1967).

²⁸ Para Meisel (1958), as elites seriam *coerentes, conscientes e conspirantes*, portanto, portadoras de certa homogeneidade e singularidade específicas que lhes caracterizariam como elites.

políticas dentro do Estado. É claro que buscavam no Estado mais do que solidificar carreiras e orientar o planejamento, também queriam ver seus projetos e suas concepções implementadas e influenciando o processo decisório.

Nesse trabalho, parte-se do pressuposto analítico no qual o que empresta unidade ao grupo são suas posições estratégicas de poder dentro do Estado, e a busca da orientação e definição do planejamento industrial brasileiro. Dessa forma, parte-se um *critério posicional*, pois nos interessam os indivíduos em determinadas posições institucionais de poder dentro do Estado com capacidade de orientar e conduzir debates e formulações das diretrizes do planejamento econômico e industrial.

A opção por centrar o estudo nas elites estatais do planejamento não deve ser confundido com o desconhecimento da presença de outras forças e atores sociais politicamente organizadas e que interagiram nos vários *locii* de poder da estrutura estatal. Esse estudo privilegia as *elites estatais do planejamento*, um grupo dirigente e que se voltou para a consecução e definição de diretrizes de políticas de desenvolvimento econômico e industrial, a partir de posições em agências-chave para a formulação dessas políticas.

Assim como alguns historiadores e politicólogos que se recusam a se fechar numa perspectiva estritamente weberiana de estudo da burocratização, ou na perspectiva marxista de classe e dos interesses de classe, procura-se avançar em direção de uma abordagem enraizada na história social e política para compreensão dos atores históricos aqui analisados. Portanto, como sugerido pelo debate teórico sobre as elites políticas, uma abordagem *posicional* (indivíduos que ocupam posições) constitui um ponto de passagem obrigatório para apreender a realidade empírica observada das elites políticas, na medida em que as posições de poder adquiridas são reais. Assim, é a partir do centro planejador do desenvolvimento industrial brasileiro que se constitui o espaço de pesquisa aqui desenvolvido.

Nessa perspectiva, o olhar se desloca das figuras instituídas do poder político (presidentes, deputados, senadores) para os agentes que ao centro do Estado orientaram e formularam as diretrizes de planejamento do desenvolvimento industrial, portanto para as *elites das políticas de Estado*, como sugerido por Genieys (2008), e reorientando o olhar histórico para as elites ligadas a consecução de projetos políticos. Assim, a análise dos planejadores do

desenvolvimento industrial constitui-se numa situação historicamente privilegiada para observar as relações entre elites políticas, políticas públicas, e as estruturas de poder.

Apesar da heterogeneidade desses agentes e das diferentes orientações ideológicas sobre o desenvolvimento, sua implicação na condução do planejamento os conduz a partilhar um papel político. As decisões políticas não são somente resultado das lógicas de interesses se afrontando dentro do da “ossatura do Estado”. Em efeito, o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização se impõe progressivamente, sendo compartilhado em diferentes graus pelas elites estatais do planejamento que orientaram e direcionaram os planos definidos como de “interesse nacional”. Não é objetivo desta análise mostrar que os agentes partilhavam *a priori* de uma “crença comum” fundante desta elite, mas que a orientação do grupo em torno da consecução de políticas de planejamento do desenvolvimento industrial, depurada no tempo, se alimenta e se reforça reciprocamente.

Uma análise dos indivíduos que ocuparam espaços de poder dentro do Estado através da orientação das diretrizes de planejamento se torna, então, central para compreender como, apesar das mudanças institucionais e de governo, um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização perdurou no Estado brasileiro. Portanto, não se trata de postular a existência de uma elite setorialmente unida dentro do Estado e autônoma, assim como na imagem de uma “elite do poder”, ou de uma “tecnoburocracia”. Ao contrário, a questão de partida aqui é que, apesar da heterogeneidade do grupo e dos interesses difusos que os moviam, buscaram a consecução de um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização.

A interpretação aqui desenvolvida também vai por um caminho diferente dos estudos influenciados por Robert Dahl (1961), na medida em que a questão da implicação concreta das elites na tomada de decisões em matéria de ação pública não intervém do ponto de vista analítico para os objetivos deste trabalho. Isto quer dizer que, a partir do momento no qual os indicadores de posição conduziram a reduzir a amostra, privilegiando os agentes que orientaram e definiram as diretrizes de planejamento do desenvolvimento industrial, gradativamente se abdicou de tentar responder questões do tipo “quem de fato toma as decisões?”, tão recorrente na literatura. Em efeito, os indicadores de posição, mesmo quando privilegiam os mais altos postos do Estado, não conduzem a identificar os agentes que participam efetivamente da tomada de decisões. Nesse

sentido, é necessário efetuar uma análise do processo decisional, o que não é o objetivo desta tese.

É inegável que alguns membros são dotados de autoridade legítima para intervir sobre o conteúdo das políticas de planejamento, e até mesmo sobre o processo de tomada de decisão. Entretanto, essa inflexão na ótica de pesquisa não desqualifica o interesse mais geral de análise do grupo e de suas estratégias de carreira, que podem ser traduzidas por um “*savoir-faire*” do planejamento do desenvolvimento industrial, no seio das estruturas de poder do Estado.

Genieys (2008) afirma que há “*às vezes conjuntos (potenciais) de pequenos grupos de elites cuja ação não é forçadamente coordenada, mas têm a capacidade compartilhada de afirmar uma visão de ação do Estado. Assim, eles se afirmam como uma elite de políticas públicas facilitando uma adaptação institucional do Estado frente à mudança política*” (Genieys, 2008: p.17). Neste trabalho, pretende-se mostrar um tipo de elite política que se afirma na estrutura do Estado em detrimento do tipo de política perseguida, no caso de planejamento do desenvolvimento industrial. Assim, corresponde na realidade empírica a um grupo de atores institucionalizados nos dispositivos da atividade governamental, que se singularizam pela especialização da formulação do planejamento econômico e da ação industrializante para o Estado.

Assim, o poder desse grupo se caracteriza pelo acúmulo de 3 tipos de recursos: 1) intervenção no processo de construção das políticas de planejamento econômico e do desenvolvimento industrial; 2) presença ativa ou influência nos lugares de elaboração intelectual das políticas de planejamento econômico e industrial; 3) capacidade de se institucionalizar nas posições de poder ligadas ao planejamento das políticas de desenvolvimento.

O uso do aporte prosopográfico

Flávio Heinz afirma que a “*apropriação da noção de elites pelos historiadores permitiria assim dar conta, através de uma microanálise dos grupos sociais, da diversidade, das relações e das trajetórias do mundo social*”. Assim, para o autor “*trata-se de compreender, através da análise mais ‘fina’ dos atores situados no topo da hierarquia social, a complexidade*

de suas relações e de seus laços objetivos com o conjunto de setores da sociedade.” (Heinz, 2006: p. 08).

Nesse sentido, Heinz aponta que “o enfoque metodológico preferencial desta abordagem (...) é o da prosopografia ou das biografias coletivas”²⁹. E ainda,

o historiador das elites empreende o estudo de processos históricos nos quais elas se inserem à luz de suas características sociais mais ou menos constantes. Trata-se de conhecer as propriedades sociais mais requisitadas em cada grupo, sua valorização e desvalorização através do tempo; conhecer a composição dos capitais ou atributos cultural, econômico ou social, e sua inscrição nas trajetórias dos indivíduos; enfim, conhecer os modelos e/ou estratégias empregados pelos diferentes membros de uma elite para alicerçar uma carreira exitosa e socialmente ascendente ou, em outros casos, evitar - mediante mecanismos de reconversão social - um declínio ou uma reclassificação social muito abrupta. Com as biografias coletivas, os historiadores fazem sociologia no passado. (Op. Cit., p. 09).

Segundo Verboven, a prosopografia é “um método *sui generis*; uma tentativa de captar conjuntamente todos os dados biográficos relevantes num sistemático caminho. Tal sistema de organização é sobretudo para adquirir significado para dados escassos que revelam as conexões e padrões de influência nos processos históricos.” (Verboven, 2007: p. 37).

Entretanto, nem todos estão de acordo da prosopografia como método. Para Lemercier e Picard, a prosopografia é uma abordagem, um estilo de pesquisa, e não propriamente um método definido. Segundo a autora, a variedade de vocabulário utilizado - prosopografia, estudos de ciclos vidas, de carreiras, de trajetórias, estudos longitudinais, biografias coletivas, de grupo, de massas, sociografia, histórias de vida - pontuam bem essa relativa indefinição.³⁰ Independente da querela método/abordagem, a familiaridade desses termos e do processo está na produção de fichas *standardizadas*, que supostamente apresentam o percurso dos indivíduos estudados. Essa abordagem descritiva é central para o sucesso da abordagem prosopográfica.

Entretanto, Lemercier e Picard (2010) ressaltam o perigo de se adotar uma “*postura externalista ou determinista simplista*”, segundo a qual nós apreenderíamos o essencial sobre os indivíduos preenchendo alguns casos *standardizados* de um questionário (como exemplo, a

²⁹ Ibid., p. 08-09.

³⁰ Lemercier e Picard (2010)

profissão do pai, escolaridade, etc.), que de acordo com o problema da pesquisa pode explicar muito pouco, ou nada, sobre o caso estudado. Assim, não existe uma ficha-tipo aplicável a todos sujeitos, logo que a escolha dos *corpus*, do questionário, e eventualmente da amostragem, devem ser adaptados tanto aos problemas de pesquisa quanto as fontes disponíveis.

Entretanto, cabe ressaltar que, “*a prosopografia não depende de biografias sem lacunas, o que levado ao limite não existe, mas pode limitar-se, em seu alcance, a determinadas características definidas pelo caráter da totalidade da pesquisa.*” (Stone, 1971: p. 53). A prosopografia exige de fato pouco interesse biográfico, no sentido estrito do termo. A prosopografia e a biografia tratam de questões e interesses diferenciados que, paralelamente, dão a ambas sua legitimidade. Enquanto a biografia visa o indivíduo; o interesse da prosopografia é o conjunto, a totalidade, constantemente considerando o indivíduo nas suas relações de conjunto.

A definição do trabalho é uma operação prévia fundamental, pois o interesse não deve ser reduzido à acumulação de dados biográficos. É preciso previamente definir claramente o grupo de estudo e ter algumas hipóteses sobre o grupo para serem colocadas à prova. Assim, a definição da população estudada deve ser prévia e não um resultado.

Para Pedro Carasa Soto,

a abordagem prosopográfica consiste em estabelecer um universo de análise, formular uma série uniforme de perguntas, combinar a informação obtida, relacioná-las, cruzá-las e examiná-las, buscar variáveis significativas, situá-las no contexto de suas correlações internas e suas relações com outras formas de conduta ou ação. Oferece respostas muito completas e heterogêneas que oferecem multiplicidade de causalidades e interpretações. (Soto, 1994: p. 47).

Pedro Soto ainda ressalta a importância de se estudar os grupos evitando todo o tipo de coisificação, ou seja, de considerá-los como algo bem definido, homogêneo, e imóveis no tempo (é necessário recuperar a dimensão temporal).³¹ Segundo Soto, o resultado da análise prosopográfica introduz elementos narrativos e dando lugar a certo relato histórico.³²

De acordo com Verboven, “*a proposta da prosopografia é coletar dados sobre um fenômeno que transcende as vidas individuais. Ela marca os aspectos comuns das vidas das pessoas, não suas histórias individuais*” (Op. Cit., p. 41). Assim, a adoção do método

³¹ Idem.

³² Idem.

prosopográfico não é questão de preferência, senão de efetividade. O que resulta é a identificação dos grupos e as formas como se articulam com o tecido social.

Entre os limites da abordagem, está que dar conta da explicação da estrutura social através das biografias coletivas de grupos socialmente relevantes, este método carece de outras variáveis relacionadas com os processos históricos, políticos e sociais em curso, ou seja, os aspectos qualitativos. Desse modo, os historiadores sociais, além de buscarem determinar os atributos sociais, políticos, demográficos, etc, para explicarem as mudanças e/ ou continuidades sociais e históricas a partir das elites, devem combinar a prosopografia com outras metodologias.

Outro limite está no fato de que a análise do perfil sociopolítico das elites não é mais uma condição suficiente para diferenciar as elites políticas do poder, o que obriga o pesquisador a reorientar seu olhar analítico sobre as trajetórias profissionais, as estratégias de reconversão que permitem a alguns dentre eles (mais que outros) de se adaptar a mudança política.

Portanto, o que se advoga com a abordagem histórica e prosopográfica é um caminho intermediário, logo que se parte da definição de determinada política para o grupo social. Ou seja, o que inspirou essa abordagem foi um resultado, o planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro, seguido de uma questão: quem definiu e orientou as diretrizes de planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro? Cabe ressaltar então, que essa ligação causal não é central para esta tese.

Breves apontamentos sobre as fontes e os procedimentos de pesquisa

A coleta de fontes se deu em dois eixos: a) a prospecção de dados biográficos e posicionais; e b) coleta de dados sobre Conselhos Técnicos.

No que diz respeito aos dados biográficos e posicionais, a prospecção foi desenvolvida por meio da análise de dados coletados em diversos dicionários e repertórios biográficos, em biografias, memórias, entrevistas orais, currículos pessoais obtidos na base do CPDOC/FGV, além da própria historiografia. As informações foram complementadas e cruzadas com outros dados coletados, sobretudo através da documentação da FIESP/Unicamp, de arquivos pessoais do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, currículos parlamentares, dados pessoais de carreira

obtidos junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento, e Gestão e ao Ministério da Fazenda, jornais, e do Diário Oficial da União.

Elaborou-se uma ficha padrão para sistematização desses dados de acordo com os objetivos desta pesquisa, contendo informações sobre o perfil, trajetória, e carreira dos agentes, o que possibilitou a construção de uma base de dados qualitativa para inserção dos dados biográficos e posicionais, em formato Filemaker 8.5. A partir da coleta dos dados biográficos e da definição das variáveis³³ de perfil, trajetórias e carreiras, e de acordo com a disponibilidade dos dados, foi possível elaborar uma base de dados quantitativa em formato SPSS 15.0 e Excel 2007. Esses procedimentos possibilitaram explorar as ferramentas de análise quantitativa da Base em formato SPSS 15.0, através da análise de estatística descritiva, cruzamentos e correlações.

A definição da amostra se deu, primeiramente, a partir da identificação de todos agentes que participaram dos conselhos técnicos voltados para o planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, entre 1934-1982, através das nominatas dos próprios órgãos, informações do Diário Oficial da União (D.O.U), e referências esparsas encontradas na própria literatura. Entretanto, os conselhos técnicos obtiveram estruturas diversas e complexas ao longo do tempo com diferentes níveis hierárquicos na sua composição. Portanto, o critério adotado foi a participação desses agentes no plenário desses conselhos. Esses dados foram obtidos através do cruzamento das informações da composição dos órgãos, das suas nominatas, das referências dos cargos exercidos dentro dos conselhos, e das indicações da legislação pertinente sobre a composição do plenário desses órgãos.

Dos 237 nomes inicialmente identificados que participaram dos plenários dos conselhos técnicos analisados, e que compõem o universo de pesquisa do grupo que aqui se chama de *elite estatal do planejamento*, têm-se informações relativamente completas, e de acordo com os objetivos desse trabalho para 224 indivíduos, ou seja, para 94.5% dos indivíduos, e que configuram a amostra a ser analisada nesta tese.

³³ Vide Anexo.

Esses agentes do planejamento se distribuem pelos Conselhos Técnicos³⁴, como mostra a tabela apresentada a seguir:

Tabela 01 – Órgãos de Planejamento Geral do Desenvolvimento Econômico e Industrial no Brasil entre (1934-1982)/(N da amostra).

Órgãos de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil entre (1934-1982)/(N da amostra)	
Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE); Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF); Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC); Comissão de Planejamento Econômico (CPE); Coordenação de Mobilização Econômica (CME);	99 indivíduos
Conselho Nacional de Economia (CNE); Assessoria Econômica da Presidência da República (AP); Conselho de Desenvolvimento (CD); Conselho de Planejamento (COPLAN);	63 indivíduos
Conselho Monetário Nacional (CMN); Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE);	62 indivíduos

Fonte: elaborada pelo autor.

Dessa amostra de 224 indivíduos, 99 indivíduos pertenceram aos órgãos identificados do primeiro período, entre 1934-1945, o CFCE, CTEF, CME, CNPIC, e o CPE, ou seja, 44.2% dos indivíduos da amostra. Essa descrição da base de dados mostra claramente um viés em sua

³⁴ Levou-se em consideração apenas os Conselhos Técnicos voltados para o planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial. Essa seleção se deu com base na dinâmica dos órgãos apresentada pela literatura e na sua legislação pertinente aos órgãos. Portanto, excluíram-se órgãos de planejamento setorial.

constituição que pode ser explicado pelo número díspar de membros nos diferentes órgãos, pela diferente duração no tempo de cada órgão, e também se deve levar em consideração, além dos dados disponíveis, a diferente institucionalização dos órgãos. Entretanto esse viés se dilui, pois os indivíduos que pertenceram aos órgãos do primeiro período, também circularam pelos períodos seguintes. Nesse sentido leva-se em consideração sempre a primeira posição de entrada, para não serem considerados mais de uma vez na amostra. Essa estratégia também ajuda para acompanhar a trajetória dos indivíduos dentro da estrutura estatal.

Assim, se os dados dos órgãos do segundo período, entre 1946-1964, o CNE, a AE, o CD, e o Coplan, colaboraram com 63 indivíduos, ou 28.1% da amostra.³⁵ Já os dados dos órgãos do terceiro período, entre 1964 e 1982, o CMN, o CDE, e o CDI, colaboraram com 62 indivíduos e, respectivamente, com 27.7% da amostra.

As fontes sobre os conselhos técnicos, além da historiografia, compreendem uma extensa lista de textos de legislação (decretos, portarias, e projetos de lei) que tratam da criação, composição, alteração, incumbências, e regulam as funções dos conselhos técnicos. Também foi possível trabalhar sobre a documentação oficial de alguns conselhos prospectada junto ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Biblioteca do Ministério da Fazenda. Obteve-se também dados dos Arquivos Pessoais do CPDOC/FGV.

O trabalho foi organizado em quatro capítulos.

O primeiro capítulo, intitulado, *Breves Apontamentos Teóricos para um Estudo das Elites Estatais do Planejamento*, buscou-se delinear os principais debates acadêmicos e referenciais teóricos que sustentam essa tese, no sentido de elucidar argumentos e conceitos para uma melhor compreensão do objeto em estudo. Isso foi possível através de um balanço do debate acadêmico envolvendo: a) os estudos que trabalharam com as estruturas do Estado brasileiro pós-1930 e que analisaram as estratégias de alianças e a constituição do Estado capitalista e de sua materialidade; b) estudos sobre a estrutura do Estado brasileiro com maior ênfase nos órgãos de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, os conselhos técnicos; c) e estudos sobre a burocracia pública.

³⁵ Cabe ressaltar que esses percentuais já levam em conta que muitos indivíduos se repetem de órgãos do primeiro período para outro do segundo período, assim tomou-se o cuidado para que não fossem considerados mais de uma vez na amostra.

O segundo capítulo, *A Emergência de uma Elite Estatal do Planejamento: Os Espaços e seus Agentes (1934-1945)*, também é dividido em duas partes. Na primeira trata-se de uma abordagem histórica da constituição dos espaços de planejamento do Estado brasileiro e da emergência dos conselhos técnicos como órgãos voltados para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Partiu-se da literatura que se debruçou sobre os conselhos e da legislação pertinente dos órgãos para compreender os critérios de recrutamento dos seus agentes. Na segunda parte, a partir da identificação desses agentes, foi possível estabelecer uma análise prosopográfica através da sistematização dos dados biográficos dessa elite estatal tendo como foco a emergência desses agentes no Estado brasileiro. Para tanto, debruçou-se sobre suas trajetórias e carreiras, dentro e fora dos conselhos técnicos, para uma melhor compreensão da estruturação das carreiras e da circulação pela estrutura estatal.

O terceiro capítulo, *A consolidação de uma elite estatal do planejamento: Espaços, experiências, e agentes (1946-1964)*, trata da reformulação da estrutura estatal, após o período autoritário varguista, e da consolidação dos espaços de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial. Partindo da literatura pertinente e da legislação específica, analisaram-se os principais órgãos de planejamento desse período, sua composição, e o processo de recrutamento de seus agentes. A partir da identificação desses agentes e dos seus dados biográficos investiu-se na caracterização do perfil dessa elite estatal focando nas suas trajetórias e carreiras e demonstrando com os dados sua consolidação no seio do Estado pela obtenção de uma *expertise* voltada para a questão econômica e pela circulação pelos órgãos de alto escalão da estrutura estatal.

O capítulo quarto, *A Elite Estatal do Planejamento e a “Conquista do Estado”*: *Agentes do planejamento e “mágicos” do desenvolvimento (1964-1982)*, mostra como essa elite estatal, novamente dentro de um contexto autoritário, passou a centralizar importantes espaços de poder elevando os conselhos técnicos a órgãos não somente consultivos, como outrora, mas com amplo poder de decisório, principalmente, no que diz respeito às questões econômicas e industriais. Os agentes desse período, através de sua longa experiência e serviços acumulados, além do domínio do saber técnico-econômico passaram ao centro da agenda de decisões galgando os postos mais elevados na estrutura estatal atuando como verdadeiros “mágicos” do desenvolvimento e responsáveis pelo “milagre” da economia brasileira. Através dos seus dados biográficos, também foi possível analisar o perfil desse grupo, suas trajetórias e carreiras, que comprovam a

diferenciação de uma elite estatal que voltada para a consecução de políticas de desenvolvimento moldou os “rumos da nação”.

CAPÍTULO I

Breves Apontamentos Historiográficos e Teóricos para um Estudo das Elites Estatais do Planejamento

*A burocracia é a face cotidiana do Leviatã. E o Leviatã, uma vez crescido, não desaparece, apenas muda de indumentária.*³⁶

Este primeiro capítulo busca situar e extrair da literatura os principais argumentos teóricos para um estudo prosopográfico das *elites estatais do planejamento* do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, no período entre 1934 e 1982. Nesse sentido, esse esforço visa trazer para o debate aqui proposto, mesmo que tangencialmente, as principais questões conceituais e teóricas suscitadas e que envolveram a institucionalização e a legitimação dos planejadores do desenvolvimento econômico e industrial no seio do Estado brasileiro. Portanto, esse capítulo assume um caráter introdutório e historiográfico ao remeter às principais interpretações que versaram sobre o tema.

A historiografia e a produção acadêmica sobre essas relações no Brasil ressaltam o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Os múltiplos aspectos desse processo para o caso brasileiro foram estudados através de análises que ressaltam, por um lado, a acentuação do caráter autoritário do Estado e a montagem de uma estrutura corporativa a partir dos anos 1930, e por outro o surgimento de diversas instâncias e organismos estatais de intervenção econômica. Nesses estudos, a complexidade das estruturas do Estado brasileiro pós-1930 materializou-se nos diversos órgãos relacionados à formulação e à execução de políticas gerais e setoriais de desenvolvimento econômico. Assim, seja no intuito de demonstrar a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, ou seja, para desvendar os vínculos entre a burocracia estatal e os grupos sociais, ou mesmo, seja no sentido de avaliar o alcance das políticas implementadas, esses estudos subjazem a temática das relações entre Estado e sociedade, ou ainda, Estado e classes sociais.

Os conceitos e os pressupostos teóricos pelos quais se pauta a abordagem desenvolvida foram estabelecidos a partir do balanço teórico e bibliográfico apresentado a seguir. Entretanto, esse balanço historiográfico não tem a pretensão de chegar a conclusões peremptórias, mas apenas suscitar o debate destacando certos autores a partir do enfoque aqui privilegiado, qual seja, as relações entre elites políticas e Estado, no que diz respeito à definição de diretrizes do planejamento geral do desenvolvimento industrial brasileiro.

³⁶ Santos (2006: p.09).

1.1. Estado, Estrutura Estatal, e Desenvolvimento Industrial: Algumas considerações historiográficas

Ao observar a história brasileira durante o século XX, marcada pela consolidação do processo de industrialização no Brasil, os analistas afirmam um alto grau de continuidade institucional do Estado brasileiro. Esta continuidade é representada por uma tradição centralista do Estado e vislumbrada através das formas dominantes de relação entre Estado e sociedade e de incorporação de atores estratégicos dentro do sistema político, além da própria configuração do modelo presidencialista.

O entendimento dessa persistência institucional, marcada pelos mecanismos intervencionistas e corporativistas pode ser explicado, em grande parte, pelo contexto histórico em que se deu o dito “surto industrial”. Nesse contexto, sob regimes autoritários entre 1930-1945 e 1964-1985 (e mesmo no período 1946-1964, que não implicou uma ruptura com os aspectos essenciais desse modelo) se definiu e se implantou um modelo institucional voltado para o desenvolvimento, como sinônimo de industrialização.

Assim, nesse período histórico foram lançadas as bases que atribuíram ao Estado o papel de indutor, e em alguns casos, de condutor do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o fortalecimento de mecanismos de centralização no Executivo foram gradativamente ampliados e diversificados através de configurações diversas, ora com maior centralização, ora com maior fragmentação da estrutura institucional. Logo esse “centro de poder”, historicamente, pendulou dentro da “ossatura do Estado” de acordo com as diferentes configurações de interesses e da disputa pelo poder.

O desenvolvimento brasileiro partiu, como mostra a historiografia, de uma estrutura agrário-exportadora, na década de 1920, para um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização, que teve seu início, decisivamente como política de Estado, a partir da década de 1930. Assim, foi necessário criar as condições estruturais para o estabelecimento da

industrialização como forma de superação da condição de atraso em relação aos países mais industrializados.³⁷

Dessa forma, a partir dos anos 1930 criou-se uma nova estratégia, a partir da organização do Estado, para promover o processo de desenvolvimento voltado para a industrialização. Esse processo, impulsionado a partir do período varguista (1930-1945), foi caracterizado, pela historiografia, por um forte conteúdo ideológico nacionalista e autoritário, em que o Estado passou a centralizar e concentrar o poder, atuando em vários setores da economia, como forma de promover o processo de industrialização.

Nesse sentido, afirma Sônia Draibe,

o surgimento desse Estado centralizador e capitalista teve um duplo aspecto: (...) a conformação de um aparelho econômico centralizado que estabelece suporte efetivo à política econômica de caráter nacional, e a natureza capitalista que a estrutura do Estado vai adquirindo – definem o movimento de estruturação organizacional do Estado de 1930 a 1945. (Draibe, 1985: p. 83).

Desse modo, a nova organização introduzida na economia brasileira através do aparelho econômico centralizado no Estado (via órgãos e empresas estatais) passaria a promover a industrialização. Ainda, segundo Draibe, “(...) *contemplou-se desde os anos 30, um projeto de desenvolvimento do capitalismo, (...) no sentido do avanço da industrialização e num quadro geral de definição da autonomia nacional.*” (Op. Cit., p.99-100).

Essa estruturação é visível, como coloca a autora, na “*ossatura material*” do Estado, sendo que a essa estrutura caberia induzir a industrialização brasileira. Draibe pensa, particularmente, num tipo de Estado que se enraizou numa estrutura social heterogênea. Um Estado, portanto, que se erigiu sobre um conjunto de forças sociais em transformação, não articuladas objetivamente. Finalmente, um Estado que, sob formas determinadas, foi adquirindo, ao longo do processo de transição, as estruturas centralizadas e unificadoras de um Estado nacional capitalista.³⁸

³⁷ Sobre esse assunto ver: Versiani e Suzigan In: <http://vsites.unb.br/face/eco/versiani/feb/textos/versuzig2rv.pdf>; Furtado (1963); Mello (1982); Silva (1976); Simonsen (1973); Versiani e Versiani (1977); Villela e Suzigan (1973); Suzigan (1986); Cano (1977).

³⁸ Essas ideias são desenvolvidas pela autora especialmente no capítulo I. Draibe (1985).

Nessa interpretação, o processo de desenvolvimento industrial e econômico exigiu uma “forte coordenação estatal”, sendo que o Estado teve uma “*atuação preponderante na constituição do capitalismo*”. A análise de Draibe, afirma que o desenvolvimento industrial brasileiro, a partir do Estado, exigiu “forte coordenação”, o que se choca com parte da historiografia que afirma que no processo de expansão do Estado brasileiro houve sobreposição de funções e fragmentação da estrutura estatal. A autora sugere que o *élan* coordenador do Estado estava no próprio modelo de desenvolvimento, que tinha por meta o desenvolvimento industrial brasileiro.

Nesse sentido, Draibe afirma que

de uma a outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados e tornou-se, ele próprio, produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses e se transformou numa arena de conflitos, todos eles "politizados", mediados e arbitrados pelos seus agentes. Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias, em aparente “tecnocracia”. (Ibid., p.30)

No que diz respeito a esta tese, o interessante no argumento da autora é que, ao ressaltar o elevado grau de autonomia de que goza o Estado, isso não significa que a ação daí decorrente esteja descolada do quadro político, social e econômico e dos seus interesses básicos. É, antes, expressão desse quadro múltiplo de interesses que se interiorizaram no âmbito do Estado. Ou na linguagem da autora, os “*interesses de classe*” inscreveram-se na própria estrutura material do Estado, em seus aparelhos econômicos, em seus múltiplos órgãos de controle, regulação e intervenção.

No entanto, como contraponto, essas elites políticas, apesar de refletirem os “interesses de classe” e as “lutas políticas” dentro do Estado, como indicados pela autora, têm seus

interesses hierarquizados e diluídos pela perseguição de uma meta em comum, o desenvolvimento industrial do Estado brasileiro. Assim, a ação e a estruturação do Estado não podem ser resumidas num simples reflexo das “*lutas de interesses de classe*”. Elas têm um impulso, uma dinâmica, uma lógica própria, que não se reduz na mera tradução dos “conflitos de interesses”. Assim, a autonomia do Estado expressou-se na definição de diretrizes do modelo de desenvolvimento econômico através da industrialização.

A questão está no entendimento da vinculação do papel dirigente do Estado com as bases sociais que sustentam o Estado e sua ação, dirigente e autônoma. O Estado tem um papel dirigente no sentido em que pode elaborar um projeto de desenvolvimento, pode planejar uma política econômica que vai além dos horizontes e dos interesses imediatos e particulares dominantes na sociedade. Nesse sentido, ele se eleva acima e conjuntamente aos interesses imediatos e reafirma sua relativa independência, legitima seu poder ao dar um caráter geral às suas políticas.

No mesmo sentido, Luciano Martins (1985) propõe uma reflexão sobre a expansão do Estado capitalista no Brasil na década pós-1964, e uma análise da questão das relações entre a burocracia estatal e a estrutura de classes nas condições em que se dá o desenvolvimento capitalista brasileiro. Assim, o autor busca identificar, a partir das agências internas que compunham o Estado naquele momento histórico, mais especificamente BNDE, CDI e CACEX, alguns problemas referentes à sua organização.

Nesse sentido, a hipótese do autor é de que a expansão do Estado se realiza por um movimento duplo de forças centrípetas (que visavam concentrar recursos financeiros e normativos ao nível do Governo Federal) e forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para alocação de recursos e tomadas de decisões). Assim o Estado, para Martins, deixa de ser unitário e passa a percebê-lo pelo prisma de suas relações internas, através da autonomia das agências e dos atores. Para o autor,

a questão clássica do ‘controle de classe’ exercido sobre o aparelho de Estado deve ceder lugar a uma problemática mais complexa e que aparece sob a forma de uma ambivalente (e às vezes contraditória) convergência de interesses entre a burocracia estatal e a classe propriamente capitalista (nacional e internacional). (Martins: 1985: p. 25-26).

Conforme observa Martins,

de um lado a junção dos empresários com os ‘grupos técnicos’ da burocracia no interior do aparelho de Estado; de outro, o fato de ser colocada em pé de igualdade com os empresários permite a tecnocracia adquirir a ‘liberdade’ necessária para planejar o desenvolvimento capitalista a partir de critérios ‘universalistas’. (Martins, Op.Cit., p. 50-53).

Nesse ponto, o autor ressalta que a expansão das atividades estatais no Brasil conduziu a expansão da burocracia, ou tecnocracia, “*para fora do setor governo*”, mas dentro do Estado, ou seja, na órbita da administração descentralizada (autarquias, fundações, empresas governamentais).

Para Martins,

o Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 30, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção para organizar a acumulação, tonando-se ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização. (Ibid., p.33).

Assim, a ação do Estado que se anuncia de forma incipiente entre 1930 e 1940, tornar-se-á cada vez mais importante e cada vez mais evidente na década de 1950 e posteriores.

Para o autor, esse Estado também cria e reproduz uma burocracia dotada de interesses próprios e que se realizam através da ampliação do intervencionismo estatal. Nesse sentido, Martins interpreta esse Estado, que segundo ele tenta “recobrir” a ação das classes dirigentes e se interpor as classes dominantes e as classes a ela subordinadas enquanto mediador dos conflitos existentes. Assim, para Martins o Estado é um ator, “*tanto ao nível das relações de produção quanto ao nível das relações de reprodução da sociedade*”. (Ibid., p. 34).

Nessa interpretação, o Estado é a principal arena política, o que torna pouco nítida a separação entre Estado e sociedade como preconizada por outros autores. Dessa forma, segundo

o autor, o acesso a essa arena depende mais da sua natureza (mais autoritária ou menos autoritária) do regime político existente e do tipo de estrutura corporativa por ele instituída.³⁹

Luciano Martins corrobora com a visão da historiografia quando afirma que depois dos anos 1960 se criou as condições para o fortalecimento interno da burocracia consolidando o que se chamou de *tecnoburocracia*. Entretanto, para o autor, emerge gradativamente um tipo sociologicamente novo, o “executivo de Estado” que se situa entre o administrador público e o executivo de empresa, o que coloca em questão tanto o significado efetivo do termo “público” quanto à validade do conceito de burocracia para a definição desses novos atores sociais.

Para o autor, se cria no país uma *intelligentsia modernizante*, que através de uma ideologia do intervencionismo estatal que assumia diversas formas (estatismo, nacionalismo, desenvolvimentismo), tinha como referência a ideia de nação. Assim, para o autor, não é correto afirmar que a ação empresarial do Estado surge no Brasil de forma quase acidental e sem um projeto político definido. Ao contrário, é fruto de um intenso debate político, fundado na ideologia industrializante e modernizante, que lhe confere legitimidade.⁴⁰

Em Luciano Martins, os “executivos de Estado” aparecem como *promotores* do desenvolvimento, esta interpretação transforma a moderna burocracia econômica, que emergiu no pós-30, em ator isolado, senão único, do processo de industrialização, dissociando as ordens política e a econômica. No que toca mais diretamente a esta tese, o trabalho instigante de Martins auxilia a pensar um grupo, identificado pelo autor como uma “*intelligentsia modernizante*” e imbuído da ideia de nação que promoveu e executou um projeto industrializante. O autor identifica assim o que chama de “*executivos de Estado*”, apesar de não analisar as características sociais e nem as trajetórias dos indivíduos que compõem o grupo.

O trabalho de Martins expõe, na parte final, como apêndice, dados relativos aos quadros de funcionários, mais precisamente à alta administração do País no setor do governo e nas empresas estatais. Martins analisou diversos dados, como as profissões dos antecedentes dos burocratas (pai e avô), grau de instrução, data de ingresso no Estado, entre outras informações. No que diz respeito ao processo de inserção de burocratas nos altos postos do Governo e das empresas estatais, os dados de Martins apontam para um processo de cooptação baseado na

³⁹ Martins (1985: p. 35).

⁴⁰ Martins (Ibid., p. 59).

indicação, em detrimento da agregação por concurso. Martins salienta que essa sistemática não se traduz simplesmente por clientelismo, no sentido convencional do conceito, mas como um processo de cooptação, em que se mistura reconhecimento de talentos (que ele denomina subjetivo), afinidades sociais e/ou lealdades pessoais. A conclusão geral de Martins, no apêndice, abrange dois pontos: o primeiro atrela-se ao fato de que o mecanismo de seleção para ingresso nos postos do Estado, no universo estudado, ocorre basicamente mediante indicação pessoal, substituindo a clássica seleção universal; o segundo relaciona-se ao fato de que o Estado qualifica seus próprios quadros.

Também refletindo sobre o Estado e a industrialização, Fernando Henrique Cardoso sugere o conceito de “*anéis burocráticos*” ao analisar a organização política da sociedade brasileira e o papel desempenhado pelo Estado no processo de industrialização como Estado planejador desenvolvimentista. Em suas palavras,

por esta expressão entendo o círculo de interesses que se forma compatibilizando os anseios políticos e as necessidades econômicas de grupos e facções de classes distintas (a própria burocracia, especialmente a militar, o empresariado nacional ou estrangeiro, as empresas do Estado, etc.) para, num dado momento, sustentar um conjunto de políticas. Existem distintos ‘anéis’ deste tipo funcionando no mesmo momento, ora chocando-se, ora compondo-se. São, portanto, uma forma menos durável e mais flexível de organização política do que um partido, além de serem menos definidos quanto a ideologia que sustentam. Têm um comum o solo que os une: a máquina do Estado. (Cardoso, 1973: 43).

Para Cardoso, a articulação por intermédio destes anéis é a forma que o Estado adotou para permitir a inclusão dos “interesses privados” em seu seio, e para criar instrumentos de competição político-burocrática dentro do “aparelho de Estado”. Para o autor, mesmo a ideia de corporativismo parece inadequada para caracterizar a relação entre Estado e classe. Pois, segundo ele,

No corporativismo, embora sob controle estatal, as classes se organizam e se fazem representar. Por intermédio destes anéis as classes (mesmo as dominantes) não se organizam enquanto forma social, embora seus interesses econômicos e políticos específicos e individualizados possam estar presentes no sistema decisório. Garante-se o Estado, (...), da capacidade de ao remover o funcionário-chave de um

dato anel (...), provocar uma desarticulação radical das pressões que se estavam institucionalizando. Com isto assegura-se a cooptação (e não representação) limitada da sociedade civil e sua extrema debilidade como forma política autônoma. (Cardoso, 1975: 209).

Dessa forma, a noção de anel burocrático implica em que “*enquanto classe*” o empresariado não participa das decisões públicas e tem baixa capacidade de articular interesses; entretanto, alguns grupos tem condição de se fazerem ouvir e influir fortemente junto à burocracia do Estado. Nesse sentido, apesar de manter a tese da acomodação do empresariado, o autor avança significativamente prestando maior complexidade analítica ao propor a noção de “anéis burocráticos”.

Assim, com a tese dos “anéis burocráticos” Cardoso se refere à rede delimitada por um número determinado de agências da estrutura burocrática em que se estabelecem “laços clientelísticos” entre segmentos específicos do setor privado e da esfera pública favorecendo, assim, a tradução de interesses específicos em políticas concretas. A absorção de interesses privados pela burocracia pública pode envolver processos que vão desde a formação da opinião dos *policy makers*, até a influência direta sobre a formulação de políticas em uma ou mais agências. Dessa forma, a noção de anéis refere-se a um conjunto de agências estatais que cuidam da implementação de políticas que se originam de forma fragmentada, a partir de distintas esferas.

A noção de “anéis burocráticos” é importante, não particularmente como uma novidade em termos de uma possibilidade de acesso de grupos privados do Estado, mas por apontar canais privilegiados de negociação e influência. Entretanto, a noção de “anéis burocráticos” aponta para o complexo sistema de implementação de políticas, e não para, o não menos complexo, sistema de definição de diretrizes dessas políticas, como é o caso dos órgãos planejadores que nessa tese são privilegiados.

Para César Guimaraes, “*tais anéis se situariam no interior da estrutura estatal e reuniriam um conjunto de interessados em determinada policy. São formas de cooptação de parcelas do setor privado que permitem aos cooptados acesso a decisões relevantes sobre questões específicas, econômicas ou políticas.*” (Guimarães, 1977: p. 114). Entretanto, esses interesses seriam manifestos como interesses setoriais concentrados, e não pelo planejamento geral de políticas, como é o caso dos planejadores em órgãos que definem as diretrizes do

desenvolvimento industrial brasileiro. De qualquer forma, os planejadores podem ser identificados como um grupo que persegue determinada política pública, mesmo que esses interesses sejam mais difusos.

Tanto Draibe quanto Cardoso mostram como o Estado a partir de 1930 abriu espaço para a consolidação de uma burocracia técnico-política, que se consolidaria nas décadas seguintes, atingindo seu auge pós-1964. Ao mediar as “relações de classe”, segundo os autores, o Estado-leviatã o fazia a partir de comissões técnicas e conselhos consultivos, cujos pareceres seriam relevantes nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

Octávio Ianni (1971) em sua análise das políticas econômicas de 1930 a 1970 busca analisar como as necessidades da política econômica governamental levaram ao surgimento e à expansão do que ele chama de “*tecnoestrutura estatal*”, através da qual se realiza a hipertrofia do Poder Executivo. Segundo Ianni, “*é no âmbito da tecnoestrutura que se dá a metamorfose das estruturas econômicas em políticas, e destas naquelas. Neste ponto, mais uma vez, aparece a hegemonia do Poder Executivo como essência do Estado.*” (Ianni, 1971: p. 20).

Para o autor, o desenvolvimento industrial foi

o resultado de um largo e crescente convívio entre a burguesia industrial e o poder público. Depois da Revolução de 1930, paulatinamente, os membros dessa burguesia nascente procuraram interferir nas decisões do governo, no sentido de estimular-se a industrialização e planificar-se o desenvolvimento econômico nacional. Quando as transformações da estrutura econômica abriram possibilidades de ampliação e diversificação da produção industrial, a burguesia industrial nascente, os técnicos e o governo perceberam que o aparelho estatal precisava ser convertido em conformidade com a nova situação, favorecendo-a. As possibilidades de desenvolvimento das forças produtivas somente poderiam ser aproveitadas em maior escala através da reorientação da política econômica do Estado. E foi o que preconizou a própria liderança empresarial, juntamente com os governantes. (Op. Cit., p. 94).

Ianni mostra que o declínio da República Velha propiciou uma crescente intervenção do Estado na economia criando um número notável de instituições a partir de 1930. Para ele, a fraqueza e a instabilidade econômica brasileira fez com que fossem adotados no Brasil pós-1930 uma série de planejamentos parciais e intervencionismos estatais, sempre reclamados pelos

empresários em dificuldades, mas que mais tarde condenavam o intervencionismo.⁴¹ Assim, na década de 1930, ficou clara a necessidade da industrialização, a qual era concebida nos moldes nacionalistas e através do auxílio do Estado.

Segundo Ianni, no primeiro governo pós-guerra, 1946-1950, houve uma reorientação drástica da relação Estado e economia, passando-se de uma fase de política de desenvolvimento econômico e intervenção na economia para uma política de “*redução das funções econômicas do poder público e descompromisso com o desenvolvimento econômico*”. (Ibid., p. 105). Já o segundo governo Vargas, 1951-1954, é classificado por Ianni como um período de emancipação econômica, criando novas condições para a expansão e a diferenciação do sistema econômico brasileiro. E ainda, o “*poder público estava se tornando indispensável e decisivo, para as próximas transformações da economia do país.*” (Ibid., p. 122).

No período de 1955-1960, para o autor, o país já estava preparado para por em prática um política econômica moderadamente planejada.⁴² Em virtude das concepções da época, dos objetivos propostos e das técnicas de política econômica utilizadas, o autor entende “*ser inegável que o Programa de Metas, do governo JK, assinalou uma reformulação substancial das relações entre poder público e o sistema econômico*”. Para o autor, houve uma mudança qualitativa do papel do Estado, que não se caracteriza apenas pela intensificação da atividade estatal, nem pelo aumento do número de funções. Tal transformação qualitativa é explicada pelo fato de se ter adotada uma estratégia política de desenvolvimento que teve como resultado consolidar e expandir o capitalismo dependente. Assim, a diferença entre as políticas de Vargas (1951-1954) e de Kubitschek (1956-1960) seria uma transição de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente.⁴³ Já nos anos 1961-1964, o autor apresenta a economia com rápido declínio da capacidade de planejamento e coordenação.

No período, 1964 a 1970, o governo passou a intervir praticamente em todos os setores da economia. Lembra o autor, a condição excepcional da execução de políticas econômicas através dos atos institucionais que lograram uma hegemonia do Executivo. Para o autor, pela segunda vez o governo pode dispor de controle completo de todas as variáveis políticas para

⁴¹ Ianni (1971: p. 25).

⁴² Ibid., p. 126.

⁴³ Ibid., p. 149-150.

formular e executar uma política econômica planejada. Assim, a ação estatal tornou-se decisiva para a economia do país, e em seu conjunto a economia planejada modificou as condições de funcionamento da economia brasileira, como subsistema do capitalismo mundial.⁴⁴

Diniz (1978) analisa a “*burguesia industrial*” através do empresariado como ator político relevante, que não assumiu, entre os anos 1930 e 1940, um papel de protagonista no Estado, mas que estava presente na defesa de seus interesses e nos debates que acabaram por definir os rumos do desenvolvimento econômico, industrial, e político, no período, e nos períodos posteriores.⁴⁵

Para a autora, grande parte da literatura acadêmica se dedicou ao estudo da burguesia brasileira associando, de forma errônea, a ausência de uma hegemonia burguesa no Brasil a ideia de que a burguesia nacional era desarticulada e inconsciente do seu papel histórico. A autora, a partir do conceito de *Estado de Compromisso*, parte da visão de que a crise política dos anos 1930 era uma crise de poder que refletia a ausência de uma hegemonia ao nível dos grupos dominantes, esta associada à tendência a prevalecer à força do núcleo estatal como agente de mudança e equilíbrio entre as diversas forças sociais em confronto, o que delineava as condições para a emergência de um sistema político autoritário e fechado.⁴⁶ Assim, a emergência de um Estado forte, e que toma a frente para a constituição de um novo modelo de desenvolvimento para o país via industrialização não significa que setores da sociedade não atuaram politicamente de forma autônoma.

Para a autora, a burguesia industrial passou a ser um ator estratégico no novo sistema de alianças políticas que se formava. Segundo Diniz, o empresariado teria influenciado a construção de um novo tipo de sociedade que estava em curso nos anos 1930, e cuja base era a industrialização. Assim, a participação burguesa “*teria sido particularmente significativa, no que diz respeito ao processo de definição de um projeto econômico, voltado para a industrialização do país, e à conscientização crescente do esgotamento do modelo primário-exportador nos moldes até então vigentes.*” (Diniz, 1978: p. 95). Pois, como aponta Diniz, “*se efetivamente o desenvolvimento industrial não chegou a configurar-se como objetivo específico da política pós-1930, por outro lado, do esquema de alianças políticas que estruturaria ao longo do período partiriam iniciativas nesta direção.*” (Op.Cit., p. 69).

⁴⁴ Ibid., p. 232-233.

⁴⁵ Diniz (1978: p. 19-21).

⁴⁶ Diniz (Op. Cit., p. 20.).

Para Diniz, em termos políticos, esse grupo apresentava um grau significativo de coesão e de organização dominando a liderança dos órgãos de classe, e alternando-se como representantes da indústria nos conselhos econômicos e outros órgãos da burocracia estatal. A autora chega a afirmar que “*esse grupo controlava as vias de acesso ao centro do poder*”.⁴⁷

A autora chama a atenção para o fato de que a literatura ressalta o papel de grupos técnicos e políticos, ligados à burocracia civil e militar do Estado na consecução de medidas de caráter industrialista e modernizador. Entretanto, segundo Diniz, “*a atuação da elite industrial é, em geral, minimizada, quando não inteiramente excluída*”. (Ibid., p. 69).

Diniz, apesar de ampliar a importância do empresariado face ao Estado, afirma que esse grupo se encontrava em estágio de *maturação ideológica*, logo que a ação desse grupo estava impregnada de *distorções* ao implementar uma lógica particularista de relações com o Estado através de *interesses econômicos de classe*.⁴⁸ Assim, o empresariado teria se colocado frente ao Estado dentro de uma ótica paternalista e particularista, não levando em conta os demais atores situados na arena política. Apesar das críticas apontadas ao empresariado brasileiro, a autora afirma que esse grupo tendia a reivindicar um Estado intervencionista e comprometido com o fortalecimento econômico do país via industrialização.

Empiricamente, a autora analisou a burguesia industrial em suas relações com órgãos consultivos e de classe do período. Mas detidamente, analisou o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), o Centro Industrial do Brasil (CIB) – depois Confederação Industrial do Brasil, Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP).

Diniz, no que interessa mais estritamente a este trabalho, dá boas indicações da atuação da burguesia industrial a partir *de dentro* de órgãos estatais na defesa de uma política intervencionista e de desenvolvimento industrial. Entretanto, ao não analisar quem são os atores que concretamente atuavam dentro do Estado na definição de diretrizes do planejamento industrial trata o grupo que define essas diretrizes de forma homogênea, caracterizando-os de forma ampla como *industriais*.

⁴⁷ Ibid., p. 35.

⁴⁸ Ibid., 294-295.

Uma contribuição importante para o entendimento das ações de interesses na realidade brasileira e que merece ser citada é a de Nunes (2010), pela proposta da montagem de um arcabouço interpretativo das relações entre sociedade e instituições políticas.

Para Nunes, o processo de construção institucional se dá em meio a profundas mudanças econômicas e sociais, na perspectiva do autor, as instituições políticas desempenharam um papel crucial na formação de relações de classe e de padrões de acumulação de capital, bem como no processo de implantação de uma moderna ordem econômica industrial no Brasil.

Para o autor, no que diz respeito à representação de interesses na arena política, a convivência com o arcaico e o moderno se reflete no personalismo e na impessoalidade, expressa pelo clientelismo, por meio do insulamento burocrático e do corporativismo. Para Edson Nunes, quatro “gramáticas” convivem entre si, ora predominando uma, ora outra. O clientelismo faz parte da tradição secular brasileira; já as outras gramáticas, o insulamento burocrático, o corporativismo, e o universalismo de procedimentos, emergiram a partir dos anos 1930, e passaram a conviver e a se inter-relacionar. Para o autor, a convivência dessas gramáticas viabilizou a construção de um Estado Nacional e o desenvolvimento do processo de industrialização no Brasil.

A tese do autor é de que o processo de construção institucional do Estado brasileiro está ligado à institucionalização dessas quatro gramáticas, constituindo um sistema de poder e de dominação que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil. Para Nunes, *“o clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos, a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático.”* (Nunes, 2010: p. 26).

Para Nunes, *“embora as elites se julgassem portadoras legítimas de valores modernos e universalistas, não estavam então particularmente interessadas na democracia. Até os anos 60, elas estavam muito preocupadas com o desenvolvimento que então se identificava com a industrialização.”* (Idem) E ainda, *“o insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos.”* (Idem) Assim, segundo Nunes, a política de modernização e desenvolvimento ficava a cargo do insulamento burocrático, e embora concentrado no período de 1930 a 1964 a autor prossegue pelo regime militar,

mostrando, com dados muitos claros, como foi enorme o aumento do insulamento burocrático nesse período.

Segundo o autor,

no início dos anos 50, foram criadas várias agências insuladas, em meio a um intenso debate entre nacionalistas e internacionalistas. As novas agências, embora tecnicamente competentes, eram profundamente politizadas e pautaram suas atividades por opções políticas claras, atitude que também influenciou o recrutamento de seu pessoal. Na formulação e implementação das políticas econômicas que conduziram à consolidação do processo de industrialização, algumas agências tinham um forte traço nacionalista, enquanto outras apresentavam uma tendência mais “cosmopolita”. (Ibid., p.36).

Para o autor, o *insulamento burocrático* (proteção do núcleo técnico do Estado contra interferências da política partidária), o *corporativismo* (a incorporação e o controle estatal das instituições representativas do trabalho e do capital) e o *universalismo de procedimentos* (cidadania plena e igualdade de todos perante a lei) foram vistos como formas alternativas ao *clientelismo*, em especial pela alta burocracia modernizante, pelas elites industriais, pelos trabalhadores urbanos e pelas classes médias profissionais, respectivamente.⁴⁹

Com relação ao insulamento burocrático o autor faz uma referência importante,

Há duas características do processo de insulamento que devem ser entendidas. Uma envolve variações no grau de insulamento, a outra envolve mudanças temporais. Primeiro, nem todas as agências insuladas o são no mesmo grau. Pode-se imaginar um contínuo que vai do insulamento total a um alto grau de penetração pelo mundo político e social, isto é, o “engolfamento” social. Os graus de insulamento ou de “engolfamento” terão implicações na estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidade das organizações. Segundo, nem todas as agências que foram insuladas permanecerão assim com o passar do tempo; uma vez atingidos os objetivos, o ambiente operativo torna-se menos complexo, e as organizações podem deixar de existir ou mesmo ser “desinsuladas”. (Ibid., p. 55).

⁴⁹ Ibid., p. 32-38.

Complementando, o autor afirma que o corporativismo e insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo.⁵⁰

Segundo o autor, “*os dispositivos corporativistas permaneceram em vigor e se expandiram numa teia de conselhos econômicos, conferindo um nítido ar de corporativismo social às primeiras instituições estatais corporativas.*” (Ibid., p. 85). Assim, para Nunes, se criou um sistema nacional de planejamento, baseado nos ministérios, nos conselhos técnicos, nas autarquias federais, que buscavam cada vez mais o insulamento burocrático, e que foram importantes para o desenvolvimento econômico brasileiro. E ainda, “*se o clientelismo era influente em muitos níveis, o insulamento burocrático era central em muitos outros.*” (Ibid., p. 124).

O autor mostra a luta das *elites estatais do planejamento* (parte da burguesia industrial, técnicos do Estado, membros da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, técnicos da SUMOC) para criar um núcleo racional dentro do Estado que pudesse implementar uma política de industrialização.⁵¹ Para Nunes, como um novo *locus* para o debate político, a arena estatal tornou-se crucial para as decisões relativas ao caminho a ser seguido pelo desenvolvimento econômico e pela industrialização.⁵²

Como contraponto, o autor parece sugerir duas interpretações para o processo histórico, ou seja, a construção de gramáticas alternativas ao clientelismo: a) uma *interpretação intencional*: onde corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos foi uma estratégia consciente perseguida pelas “elites modernizantes”, mas sem uma análise mais detidas dos atores políticos que implementaram esse processo e ocuparam efetivamente os espaços de poder; e b) uma *interpretação funcionalista*: na qual essas gramáticas surgiram para cumprir determinadas funções, e principalmente para incorporar os novos grupos sociais de uma sociedade industrializada junto ao Estado.

⁵⁰ Ibid., p. 82.

⁵¹ Ibid., p. 96-97.

⁵² Ibid., p. 130-131.

1.2. Estado e Burocracia Pública: outras considerações historiográficas

O conjunto de trabalhos que tratam da questão da burocracia pública pode ser dividido em dois grupos. Um *analítico*, debruçado em informações empíricas, e outro grupo de trabalhos mais *normativo*, realizados num plano mais dedutivo, e que, via de regra, buscam avaliar a questão da burocratização a partir de seus efeitos sobre a modernização e/ou democratização do Estado brasileiro. Para os objetivos dessa exposição o foco se dará sobre o primeiro conjunto.

Esses estudos referem-se, sobretudo, aos períodos autoritários, quando a atividade política é redirecionada para dentro do aparelho estatal e, assim, buscando preferencialmente uma compreensão das decisões políticas dentro da burocracia estatal. Essa literatura constituiu-se através de estudos de casos de agências governamentais, privilegiando nessas análises a relação entre Estado e sociedade. Prevalece, assim, uma reflexão sobre a burocracia muito mais marcada sobre o papel central do Estado na sociedade, e sobre o paradigma comum de um Estado centralizador, autoritário, e insulado em relação ao sistema político, dentro do modelo de “modernização conservadora”, tão em voga nessa literatura.

O marco conceitual privilegiado nessa literatura é a leitura weberiana sobre o conceito de burocracia.⁵³ Esses trabalhos têm como alvo uma interpretação no que diz respeito aos vários pontos relativos à “burocracia pública brasileira”. Entretanto, essa a expressão foi usada de modo

⁵³ Segundo Freund (2003) e Giddens (1972), o conceito de burocracia em Weber emerge nos seus estudos sobre a temática da *dominação* e da *legitimidade*. Numa leitura weberiana, a burocracia é uma forma de poder, “domínio efetivo”, que se expressa na direção de uma administração estatal, e o Estado, se revela através da *coação*, ou, de outro modo, através do *monopólio da violência legítima*. Nesse argumento a política, imbricada ao Estado, é uma tentativa de participação do poder ou de influenciá-lo. Esses conceitos se ligam em Weber através do *costume*, do *carisma*, e da *racionalidade legal*. Seguindo a argumentação weberiana, no que diz respeito ao interesse deste trabalho, a fundamentação da racionalidade legal da dominação se dá estatutos legais e da competência legítima, a partir de regras racionalmente criadas. No Estado moderno, a dominação racional-legal se dá no exercício da administração e através da afirmação do funcionalismo burocrático. Portanto, no pensamento weberiano, a burocracia impõe-se como um fator impulsionado pela racionalização, decorrente da dificuldade da administração diletante frente à necessidade de uma atuação especializada, que responda melhor aos problemas criados pelo avanço das técnicas, da economia financeira e da economia de massas. A esse burocrata, submetido às regras da profissão, não caberia fazer política, mas ater-se, tão-somente a administração de forma imparcial. Numa clara contraposição ao político, que age com parcialidade, o burocrata atua impessoalmente. É nesse ponto teórico, que nasce na literatura acadêmica a dicotomia entre burocracia e política. Entretanto, como a burocracia nunca será completamente neutra e seus objetivos podem ganhar autonomia perante as decisões política, Weber falava da importância de mecanismos de controles parlamentares da burocracia.(Weber, 1971, 1993, 1999; Giddens, 1972; Freund, 2003).

livre, visto que não existem trabalhos que deem conta da amplitude do conteúdo dessa expressão, e, em geral, enfocam unidades específicas de gestão pública, majoritariamente na esfera federal.

Na pesquisa realizada por Gouvêa (1994), o universo empírico abarca a área econômica do Governo Federal, sendo que o objetivo do trabalho é o de examinar os recursos políticos e a lógica de ação desses agentes. A hipótese de trabalho está centrada na ideia de que um segmento da burocracia brasileira, situado na área econômica do Governo Federal, tem espaço de poder, objetivos definidos e uma lógica de ação, o que resulta em certa autonomia de movimentos. Gouvêa utiliza o conceito de espaço de poder como sendo um conjunto de recursos políticos a que os burocratas tiveram acesso e também o resultado de uma prática (ações concretas) que tinha um alvo.⁵⁴

Ao discutir os principais desafios conceituais e empíricos na consecução da pesquisa, Gouvêa tem como orientação o pressuposto da ausência de conhecimento sociológico acerca da burocracia, como: “(...) *quem é esta burocracia, de que grupo social se origina, o que a motiva, como utiliza os recursos que tem disponíveis, como se move em situação de conflito, que espaço pode deter, como constrói este espaço?*” (Gouvêa, 1994: p.38). Para dar conta dessas questões, Gouvêa realiza o que denomina um “sincretismo teórico” fundado, principalmente, em Weber e Claus Offe. Para o primeiro, a burocracia, é o agente das ações racionais nas sociedades capitalistas modernas e a base da legalidade do Estado, pois o capitalismo precisa dessa racionalidade para se desenvolver. No segundo, a ação da burocracia efetiva-se não no sentido da busca de interesses particulares, mas no de interesses comuns a todos os membros da sociedade

O domínio empírico, alvo da análise de Gouvêa, no qual sustenta suas observações, foi a construção do Sistema Financeiro Nacional, e a formação da burocracia a ele ligada. Para dar conta da organização dessa burocracia, Gouvêa examinou a constituição de algumas agências governamentais como, dentre outras, Banco do Brasil, Dasp e Sumoc. Na efetivação desse estudo são apresentados alguns burocratas singulares, dos quais são expostos dados do “itinerário de carreira”. Percebe-se, na argumentação dessa pesquisadora, que tais atores singulares, vinham de um segmento social médio (em parte expressiva, eram nordestinos), ingressaram por mérito

⁵⁴ Nas análises de Gouvêa, o Banco do Brasil aparece com um sentido de escola de formação para a burocracia, do mesmo modo que forneceu as bases ideológicas para uma concepção do que seria o interesse público. Essa escola teria buscado resistir ao clientelismo nos empréstimos, àquele clientelismo sem condições para tal, ou seja, ensinou a defender a instituição Banco do Brasil acima de qualquer coisa. (Gouvêa, 1994).

nos quadros do Estado (em geral, mediante concurso no Banco do Brasil), com grau de capital escolar baixo, bem como foram treinados em instituições acadêmicas no exterior, quando já exerciam posições na estrutura do Estado, e ocuparam diversos postos na hierarquia da administração, significando, essa inserção na administração pública, para muitos, uma ascensão profissional e social.

Buscando entender quais foram os mecanismos que possibilitaram ao Brasil ser um dos exemplos mais bem-sucedidos em expansão industrial, Schneider (1994) elegeu como problemática de análise o sistema burocrático, no que diz respeito ao tema das carreiras dos funcionários públicos. A motivação inicial desse pesquisador foi compreender como, por que e para que fins o Estado gerenciou a intervenção na estrutura da economia brasileira.

Segundo o autor, estudos anteriores analisaram o desenvolvimentismo que inspirou líderes políticos, tanto civis como militares, e as coalizões políticas que favoreceram a industrialização dirigida pelo Estado. O que se compreende menos, segundo Schneider, é como diretrizes de industrialização, elaboradas pelo alto escalão, se transformam em indústria. Segundo o autor, *“uma vontade política preponderante no topo é condição necessária para a industrialização, mas também é necessária a vontade e a capacidade proporcionais de funcionários nos segundo e terceiro escalões da burocracia, que decidem quantas e quais indústrias se deve construir”*, sendo esse seu foco de análise. (Schneider, 1994: p. 27).

Segundo Schneider, no Brasil o Estado não deveria funcionar, e muito menos, promover uma rápida transformação econômica, pois *“a fragmentação extrema do Estado e da burocracia brasileira dariam a impressão de frustrar até mesmo uma política mínima de coordenação e coerência, mas a burocracia brasileira não apenas frequentemente funciona, como levou o país a industrializar-se”*. (Op. Cit., p.27-28). O autor centra sua tese na análise das carreiras da burocracia pública e no personalismo político, que no seu entendimento melhoram o desempenho burocrático para o caso brasileiro. O argumento central do autor é que a rápida circulação burocrática enfraquece lealdades para com a organização e aumenta a dependência de laços pessoais, um fator que, por sua vez, debilita ainda mais a organização formal. A alta mobilidade permite que burocratas formulem e coordenem políticas apesar da fragmentação organizacional, porque se preocupam menos com os órgãos e porque os laços pessoais mais fortes abrem canais de comunicação alternativos. Sua conclusão é que o personalismo pode

melhorar o desempenho burocrático, logo, as preferências dos burocratas não coincidem necessariamente com as dos órgãos em que trabalham. Portanto as perspectivas tradicionais de análise em política burocrática (baseadas em racionalização, interesses e procedimentos organizacionais) são de uso limitado para explicar o caso brasileiro.⁵⁵

O autor chega a quatro tipos de carreiras burocráticas no Brasil: 1) *político*: aceitam nomeações executivas que podem auxiliá-los eleitoralmente, que sejam úteis para a formação de coalizões e que lhes dêem projeção nacional; 2) *militares*: preferem políticas que respondam às suas preocupações com a segurança nacional; 3) *técnicos*: aderem com tenacidade à análise da eficiência; 4) *técnicos políticos*: combinam características e preferências tanto dos políticos quanto dos técnicos.⁵⁶

Para o autor, o enfoque na carreira tem maior poder analítico no estudo da elaboração de políticas industriais no Brasil, pois os altos cargos políticos no Brasil são preenchidos por nomeações, e estas estruturam o poder e os incentivos do Estado. Segundo Schneider, “*a chave para a industrialização sob os auspícios do Estado é encontrar uma maneira de ligar carreiras burocráticas ao fomento industrial. No Estado não-institucionalizado brasileiro, os líderes forjaram este elo por meio de nomeações*”. (Ibid., p. 29).

Segundo o autor, os burocratas perseguem promoções dentro da estrutura do Estado e carreiras, tanto dentro quanto fora do Estado. Para Schneider, as escolhas entre verbas, renda, prestígio, poder organizacional, ou fins ideológicos constituem o cálculo da carreira. Assim, as opções por determinadas políticas são examinadas em termos do impacto que podem exercer sobre a própria carreira. Assim, para o autor, vários mecanismos, como ideologia, liderança, ou carisma, podem ligar pessoas a organizações, mas o mecanismo de ligação mais seguro e mais duradouro é a restrição de carreiras a uma única organização. Se as carreiras estão vinculadas a uma organização, o compromisso de funcionários será naturalmente transferido àquele órgão.⁵⁷

Para o autor, os indivíduos são racionais e maximizadores e estruturam sua ação ao perseguir a carreira burocrática. Assim, o autor discorda do argumento tecnocrático por dois motivos: 1) a formulação de políticas no Brasil foi geralmente politizada, apesar das manifestações em contrário dos participantes; e 2) políticas bem-sucedidas resultaram

⁵⁵ Ibid., p. 28-29.

⁵⁶ Ibid., p. 30.

⁵⁷ Idem.

geralmente de um conjunto de fundamentos técnicos e políticos, manifestados em coalizões informais de tipos sociais intermediadas por técnicos políticos. Segundo o autor, a alta rotatividade burocrática permite que funcionários desvinculem suas preferências das políticas da organização.

Aqui cabe um contraponto, logo que os órgãos de Estado não têm preferências próprias, as preferências dos órgãos se dão pelo embate dos indivíduos que compõem esses órgãos e das orientações do governo. Entretanto, esta afirmação de Schneider parece fazer algum sentido no que diz respeito às carreiras burocráticas de segundo e terceiro escalões, como as analisadas pelo autor, onde a rotatividade da burocracia é bastante elevada.

Entretanto, no caso das *elites estatais do planejamento*, como investigado por esta tese, e que ajudaram a definir as diretrizes de desenvolvimento industrial no Brasil, se sugere que o que mantém as carreiras, para além da racionalidade e da maximização de interesses pessoais, é o vínculo com determinadas políticas de Estado, assim o *élan* que liga essas elites políticas ao Estado seria a implementação de um modelo de desenvolvimento industrial, expresso na definição de diretrizes do planejamento industrial. Portanto, justifica-se a opção desta tese em analisar quem são os agentes políticos que têm determinado as diretrizes de planejamento e desenvolvimento industrial no Brasil. Nesse sentido, esta tese pretende avançar na identificação de elites políticas institucionalizadas e que se mobilizam em torno da definição de diretrizes de planejamento do desenvolvimento industrial.

Portanto, o que Schneider chama de “*adhocracia*”, ou seja, a mobilidade para determinados fins, ou seja, fins pessoais, o que, para o autor, não geraria interesses de longo prazo pelos órgãos que passam, esta tese tende a entender de forma diferente. O fenômeno da “circulação das elites” pela estrutura estatal também atende a reconfigurações do centro gravitacional de poder, através de disputas *dentro do Estado*. Entretanto, isso não significa que somente interesses pessoais movem esses indivíduos pela estrutura estatal e que não se comprometem com a estrutura, logo alguns indivíduos perseguem uma política específica e suas carreiras *dentro do Estado* também dependem do êxito dessas políticas ou dos órgãos de atuação.

Nesse trabalho, entende-se que essa circulação acompanha o deslocamento pendular dos centros gravitacionais de poder onde se pode “planejar” políticas públicas, no caso de desenvolvimento industrial. Assim, mais do que uma análise de “escolha racional” para fins de

carreira, essas elites políticas estariam se movendo também pela definição de diretrizes políticas e projetos de desenvolvimento industrial.

Resumindo a posição de Schneider, tem-se que três conceitos são fundamentais para se compreender o comportamento burocrático brasileiro: *circulação*, *carreira* e *nomeação*. A alta circulação enfraquece a organização formal e inibe as lealdades do espaço de atividade burocrática e, portanto, a institucionalização.

Embora livres de compromissos com a organização, os funcionários seguem trajetórias identificáveis, que, através da socialização e das exigências para progredir, conformam tipos sociais com conjuntos distintos de preferências. Por último, são as nomeações, no lugar da autoridade formal, que distribuem esses tipos sociais nomeados pela burocracia e estruturam suas relações de poder.

Também chamando atenção para a lógica das nomeações, para os altos cargos governamentais, estão Loureiro e Abrúcio (1999), tendo como foco de análise o Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse ministério é entendido como uma agência dominante na estrutura governamental, decorrente dos imperativos de ordem fiscal que perpassam os governos em praticamente todo o mundo. Soma-se a isso a definição de que os burocratas são políticos híbridos, na medida em que são técnicos especializados que agem politicamente, não só implementando políticas públicas, mas participando do processo decisório, aportando recursos políticos, articulando ideias e interesses, bem como saber técnico necessário.

Loureiro e Abrúcio argumentam que a disposição dos escalões mais altos da burocracia é dependente da relação entre o sistema político e a administração pública. Nessa direção, são variáveis relevantes o sistema de governo, o sistema partidário, a organização político-territorial e a permeabilidade política da alta burocracia. No caso brasileiro, a variável político-institucional mais importante é o presidencialismo, cabendo ao Presidente eleito a prerrogativa de compor o gabinete, e, nessa construção, o *spoil system* emerge como uma característica importante. A função do *spoil system* seria buscar obter apoio parlamentar, garantindo "maioria" na área legislativa, mas, de algum modo, fragilizando o Presidente, por reduzir sua capacidade de controle. O que viabiliza o "loteamento de cargos", segundo Loureiro e Abrúcio, e que está de acordo com as constatações de Schneider, é o fato de que a administração pública brasileira está montada a partir de cargos e não de carreiras, o que significa que os cargos mais elevados da

hierarquia burocrática não são preenchidos, obrigatoriamente, por funcionários de carreira, mas mediante nomeações. Apontam que a prática da nomeação ocorre inclusive na área do Ministério da Fazenda, agência onde existem importantes carreiras, demonstrando a inexistência de uma correlação entre cargo e carreira. Os dados da pesquisa de Loureiro e Abrúcio assinalam, inclusive, que os segmentos mais "duros" do Ministério da Fazenda, como aqueles da área de arrecadação de tributos, são preenchidos com nomeações políticas, reforçando a ideia de que a carreira não é a fonte natural de poder burocrático, que dá acesso, meritocraticamente, aos cargos mais elevados.

1.3 Os Conselhos Técnicos no Pensamento Autoritário: uma justificativa teórica

Na literatura que trata mais especificamente dos conselhos técnicos, mesmo aparecendo no horizonte algumas referências ao arcabouço teórico que sustentou o processo de engendramento do “Estado desenvolvimentista” pós-1930, ou como afirma Diniz (1978), os “*suportes ideológicos*” do processo de modernização do Estado brasileiro, a partir de 1930, o “*pensamento autoritário e o pensamento industrialista*”, não há uma referência mais específica sobre como essas formulações teóricas trataram os conselhos técnicos dentro desse processo e do arcabouço institucional do Estado brasileiro.

Nesse sentido, é importante destacar a relevância do “pensamento autoritário”, e sua correspondente análise, principalmente, no que diz respeito às sugestões de opções políticas e institucionais para a organização do poder político no país. Numa perspectiva de conjunto, os pensadores autoritários apontavam o Estado forte, o centralismo, e o intervencionismo como o modelo adequado para o desenvolvimento e modernização do Estado brasileiro, compreendendo que o papel primordial do Estado é “*disciplinar e canalizar as ações individuais para a realização dos objetivos superiores da Nação*”. Assim, esse Estado deveria ser o “intérprete” da nação e do interesse da coletividade, e deveria deter os recursos para impor as diretrizes de desenvolvimento (Medeiros, 1978; Schwartzman, 1982; Lamounier, 1985; Bastos; Moraes, 1993; Piva, 2000; Silva, 2001; Brandão, 2007; Vieira, 2010).

O debate em torno da modernização e do desenvolvimento do Brasil polarizou concorrentes projetos, e quase todos partiram da ideia, entre os anos 1920 e 1930, da necessidade de “civilizar” o Brasil, ou ainda da necessidade de “*formar a nação e a nacionalidade*” (Ricupero, 2008). Em torno desse debate, como ressalta Bolívar Lamounier, se dá a formação de uma tradição de pensamento político autoritário no Brasil, e essa tradição estaria baseada na crítica à Constituição de 1891, e às instituições por ela forjadas, visando à ação política com o objetivo de persuadir as elites ao propor modelos alternativos de organização político-institucional. Tendo por objetivo influir na ação política concreta, os intelectuais autoritários partiram de “*reflexões histórico-sociológicas do passado colonial; fazem um diagnóstico do presente; e concluem com a proposição de um modelo alternativo de organização político-institucional*” (Lamounier, 1985, p.345).

Como sugerem alguns estudos, a partir dos anos 1930 o pensamento dos intelectuais autoritários permeou as práticas das elites governantes no Brasil, fornecendo as bases para uma reformulação dos marcos institucionais vigentes e apresentando soluções para seus maiores impasses articulando temas que dariam forma a um projeto político comprometido com os interesses de alguns setores (Miceli, 1979; Oliveira, 1982; Pécault, 1990). Em especial, alguns estudos destacam uma “hegemonia” dos interesses industrialistas que acabaram se configurando nas bases do próprio projeto de modernização e desenvolvimento do Estado brasileiro (Martins, 1968; Diniz, 1978; Boschi, 1979; Motta, 1979; Leopoldi, 2000).

De uma forma geral, o “pensamento autoritário” e o “pensamento industrialista”, como demonstra a literatura anteriormente referida, convergem no que tange a proposta de planificação da economia nacional e o estímulo ao desenvolvimento centrado na industrialização. O industrialismo e desenvolvimentismo conquistaram certa “hegemonia ideológica” no período entre 1930-1985 (Bielschowsky, 1996). Assim, a industrialização se tornou um valor manifesto dos “interesses nacionais”, na medida em que se tornou “prioridade para a nação”.

Dentre os intelectuais autoritários que se debruçaram sobre os Conselhos Técnicos e seu papel dentro do processo de desenvolvimento, planejamento, e modernização do Estado brasileiro destacam-se Oliveira Vianna e Azevedo Amaral. Portanto, priorizou-se as críticas e ponderações ao modelo institucional, assim como suas proposições normativas para a superação de entraves ao desenvolvimento. Nesse sentido, o que se pretende demonstrar é a emergência, no

pensamento desses autores, dos Conselhos Técnicos como uma possibilidade, não a única, de superação da dicotomia *país real X país legal*⁵⁸, e a proposição dos Conselhos como um espaço de poder privilegiado para as elites conduzirem o processo de desenvolvimento e de modernização do Estado. Dessa forma, as variáveis analisadas neste ponto são as formulações desses autores sobre os Conselhos Técnicos, no que diz respeito a sua importância dentro do projeto de modernização e de desenvolvimento.

De antemão, ressalta-se que no pensamento de Oliveira Viana e Azevedo Amaral os Conselhos Técnicos configurariam não somente um “espaço tecnocrático” para superar as limitações do desconhecimento da “realidade nacional” por parte das nossas elites políticas. Mas, também atuariam como um espaço de aproximação, decisão e interação entre a centralização administrativa e burocrática do Estado, as “classes econômicas”, e os interesses privados, e que, na experiência histórica concreta, conduziram o planejamento e as diretrizes de desenvolvimento do Estado brasileiro.

A obra de Oliveira Viana que melhor trata sobre os Conselhos Técnicos no Brasil é *Problemas de Política Objetiva*, em que, já no prefácio à primeira edição, o autor define o principal objetivo do livro expondo de forma concisa o fundamento do seu pensamento sobre o tema. Segundo o autor, é necessário

mostrar como seria possível corrigir este desconhecimento e os males que dele derivam, procurando trazer aos centros de governo e da administração, por meio do mecanismo engenhoso dos Conselhos Técnicos, a colaboração de todos os homens de boa vontade, práticos, experientes, que, embora não pertencendo à classe política, estejam, contudo (...) em contato mais direto com a nossa realidade e, por isso mesmo, mais senhores das idiossincrasias, das suas intimidades e dos seus segredos (Viana, 1947, p.11).

Oliveira Viana norteou seus argumentos sobre os Conselhos Técnicos a partir da identificação do descompasso e da tensão latente expressa na dicotomia *país real X país legal*, para ele, o “*mal do país*” é o desconhecimento da sociedade por parte do Estado através de suas elites políticas, mal gerado pela Constituição Republicana de 1891 e por sua engenharia

⁵⁸ Para o pensamento autoritário essa dicotomia expressa a inadequação entre as ideias liberais, constitutiva da Constituição de 1891, e a “realidade” do ambiente social brasileiro.

institucional. Como solução, aponta o autor para o “*mecanismo engenhoso dos Conselhos Técnicos*”, que através da colaboração de “*homens práticos e experientes*” aproximariam o Estado da realidade nacional.

Dessa forma, Oliveira Viana justifica seu pensamento a partir da crítica ao modelo institucional da República Velha, através da importação de modelos institucionais exógenos. Sua análise parte da “crítica da cópia”⁵⁹, ou seja, da diferença das condições brasileiras para as condições políticas e sociais estrangeiras, o que explicitaria o descompasso entre a estrutura social, Estado, e a produção de ideias no Brasil, uma vez que estas não teriam autonomia, ao se subordinar às matrizes de pensamento estrangeiras, o que resultaria num desacordo entre ideias, instituições, e ambiente social (Ricupero, 2008a)

O autor sustenta que essa falta de conhecimento do povo e da sociedade por parte das nossas elites pertence a uma presunção de que a aplicação pura e simples das “melhores leis”, inspiradas nos textos das nações mais avançadas traria efeitos imediatos à realidade nacional. Em suas palavras,

venho sustentando, em quase uma dezena de livros, uma tese diferente: - a de que a “sociedade existe”, encerra forças incoercíveis, com que o Estado – apesar de sua onipotência atual – tem de contar, se não quiser fracassar nas suas tentativas de reforma ou de transformações da sociedade (Viana, 1974, p. 120).

Assim, a base do realismo no pensamento de Viana está na sua concepção de sociedade, e na assertiva de que a “sociedade existe” e “importa”. Portanto, no pensamento de Viana, as instituições deveriam dar conta da realidade social, conservando-a ou transformando-a em consonância com a sociedade. No pensamento do autor, o centralismo político aparece como a forma mais adequada à realidade brasileira, pois esse formato possibilita a superação das debilidades do descompasso entre Estado e sociedade, além da *insolidariedade social* que, em sua análise, permeia nossa sociedade.⁶⁰

⁵⁹ Bernardo Ricupero apresenta neste volume, no capítulo intitulado “*A crítica da cópia em Oliveira Viana*” um estudo mais detalhado sobre essa questão.

⁶⁰ A questão da *insolidariedade social* é fundamental no pensamento de Oliveira Viana. Em sua obra *Populações Meridionais do Brasil* (1920), o autor afirma que, historicamente, a sociedade brasileira baseou-se no clã rural e no parentesco, o que dificultou a articulação social em nome da busca de interesses pessoais e clânicos. Essa forma de solidariedade clânica teria gerado a insolidariedade social. Para o autor, essa insolidariedade, e a sua incompreensão

Dessa forma, para Viana, os legisladores brasileiros são movidos por um “*espírito idealista*” e “*desconhecem por inteiro o povo para o qual legislam*” (Op.Cit., p. 55). Desse quixotismo emerge o desconforto expresso no pensamento do autor pela dicotomia *país real X país legal*, e como solução para esses descompassos normatiza possibilidades de adequação ao real. Em contraposição a esse “*idealismo constitucional*”, o autor propõe um “*idealismo orgânico*”, assim para ele o que deveríamos priorizar “*não são regimes belos e harmônicos, mas regimes convenientes e adaptados ao nosso povo (...)*” (Viana, 1939, p. 116). Segundo Viana, o idealismo orgânico “*só se forma de realidade, só se apóia na experiência, e só se orienta pela observação do povo e do meio*” [sic] (Ibid., 13). Para ele, o problema fundamental é organizar um conjunto de instituições que neutralize esse desconhecimento da realidade nacional, entretanto, em seu pensamento, “*isso só poderá ser feito trabalhando sobre elementos nossos, colhidos da objetividade da nossa vida coletiva, só assim é possível construir uma obra fecunda, grandiosa e duradoura*” (Ibid., p. 72). Nesse sentido, os Conselhos Técnicos aparecem no pensamento do autor como instrumentos institucionais capazes de aproximar o Estado da realidade social.

Viana apresenta os Conselhos Técnicos como frutos da nossa própria experiência histórica e ligados aos anos de regime monárquico e as primeiras décadas do período republicano, e os reafirma através das experiências alheias tendo por referência o modelo europeu, segundo o autor “*por toda a parte a competência técnica vai substituindo a competência parlamentar*” (Viana, 1947, p. 182). Assim, se a “*crítica da cópia*” se aplica à importação de um arcabouço legal que desconhece a sociedade, não se aplica aos Conselhos porque estes são frutos da nossa experiência histórica. Entretanto, para o autor, os Conselhos, como no modelo brasileiro da Primeira República, precisavam superar algumas dificuldades, pois as disputas políticas oligárquicas e a carência de competência técnica alijavam os Conselhos de colaborarem com as leis feitas pelas elites políticas governantes.

Assim, o problema para Viana reside no fato de que a obra legislativa e administrativa brasileira é feita pela “*pequena elite*” que está no poder, a “*classe política*”, sem a representatividade do “*povo*” pelo conjunto das suas classes sociais que “*não são chamados a intervir e a colaborar*” (Op. Cit., 194). Para o autor, esse fato da “*classe política*” se isolar

por parte das nossas elites, gerou uma incapacidade de criar leis e organizar instituições adequadas à nossa sociedade, portanto, não adequadas a nossa realidade.

configura um “*erro de técnica*”, pois “*não há lei perfeita sem a colaboração dos técnicos, dos profissionais, dos ‘práticos no negócio’*” (Ibid., 197). Para o autor, é fundamental ao Estado ter esse apoio, porque

uma das grandes causas da falência de muita legislação no Brasil ou da ineficiência de muita medida administrativa está justamente que umas e outras têm sido feitas sem essa prévia consulta às classes interessadas, sem a audiência e o conselho dos “*profissionais*”, dos “*técnicos*”, dos “*práticos*” no negócio (Ibid., p.173).

Portanto, os Conselhos Técnicos para Viana representariam o ponto de contato entre o Estado e a sociedade, através da incorporação das “*classes econômicas*” no seio do Estado, o que facilitaria o conhecimento das “*reais necessidades na nação*” reduzindo as distâncias entre o *país real e o país legal*. Cabe ressaltar, no pensamento do autor, o argumento do incremento técnico advindo da experiência dos “*práticos no negócio*”, ou seja, a defesa da participação das classes econômicas no processo decisório e de planejamento.

Para Viana, no que tange a participação das classes econômicas na direção dos negócios públicos, afirma sua importância na orientação da política econômica, onde os Conselhos Técnicos seriam peças essenciais desse modelo de organização e importantes espaços de influência. O objetivo de Viana é agregar as “*classes econômicas*” as “*elites políticas*”, pois, para o autor, as elites propriamente político-partidárias sofrem de uma “*incapacidade técnica*” para realizar a administração do governo (Ibid., p.177).

Segundo Viana, os elementos técnicos, representativos dos interesses particulares, deveriam preponderar sobre os elementos representativos da administração pública, o que impulsionaria democraticamente, “*às correntes, impulsões, e inspirações, vindas das camadas populares e dos centros mais representativos da nossa organização nacional*” (Ibid., p.210). Para Viana, nossas classes econômicas “*estavam no dever de se solidarizar em grupos profissionais se quisessem exercer o papel que lhes cabe nos conselhos do governo*” (Ibid., p. 169), pois “*as classes só se fazem entender nos governos, só influem sobre os governos, só conquistam os governos quando organizadas*” (Ibid., p. 170). Assim, no pensamento de Viana, os Conselhos Técnicos atuariam como importantes espaços corporativos para a participação das “*classes econômicas*” na orientação das políticas, contribuindo, através de sua organização e

capacidade técnica, com a identificação, e propostas de superação, dos dilemas econômicos nacionais.

Segundo Viana, cabe aos Conselhos colaborarem tecnicamente com a administração do governo, ora por “*pareceres, que, elaborados por comissões técnicas representam o pensamento coletivo destes Conselhos*”, ora por “*sugestões, feitas pelos conselheiros aos poderes públicos*” (Ibid., p. 207). Para o autor, a relevância desses pareceres, sugestões e anteprojetos, elaborados nesses conselhos, provém da própria composição dos Conselhos. Cabe indagar quem são aqueles que deveriam compor os conselhos técnicos? Segundo Vianna, são “*os homens mais experientes, os técnicos e, principalmente, os elementos representativos das organizações de classe*” (Ibid., p. 187). De acordo com o autor, os conselhos são compostos de “*competências*”, de “*especialistas*”, de “*técnicos*”, escolhidos “*por força da própria lei*”: “*a) nas esferas da alta administração; b) nos centros de cultura especializados; c) principalmente no seio das associações de classe*” (Ibid., p. 208).

Ciente dos possíveis limites de informação e de conhecimento sobre a realidade nacional, o autor chama a atenção para a possibilidade de apelo dos Conselhos às “*competências estranhas*”, ou seja, a participação de colaboradores externos aos Conselhos e cujo conhecimento técnico, ou o “notório saber”, possam ajudar para elucidar as questões em debate, abrindo espaço para a consulta às associações locais de classe (Ibid., p. 211-212). Assim, para Viana,

este é o melhor caminho a tomar pelos nossos Conselhos Nacionais: no apelo frequente, constante, sistemático às associações locais e regionais, eles encontrarão uma das fontes mais fecundas, senão a mais fecunda, da sua vitalidade e do seu prestígio. Os seus “pareceres”, as suas “sugestões”, as suas “representações” ou mesmo seus “ante-projetos” terão um caráter muito mais impressionante, se revestirão de uma autonomia muito maior perante as autoridades consultantes [sic.] (Ibid., p. 213-214).

Como proposta, Viana chega a afirmar que “*nada que se refira aos interesses econômicos do país, nenhuma lei ou medida administrativa deverá ser elaborada ou posta em execução, sem que seja obrigatoriamente sujeita ao estudo prévio desses conselhos*” (Ibid., p. 223). Para o autor,

desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos. É este o verdadeiro caminho de democracia no Brasil (Ibid., p. 225).

É importante ressaltar que, no pensamento de Viana, as classes organizadas e representadas no aparelho estatal através dos Conselhos, e de seus mecanismos de consultas, aproximam o Estado das “reais” demandas sociais, através da participação da sociedade no processo decisório e de planejamento, se configurando num “verdadeiro caminho” para a democracia no Brasil. O que chama atenção, é que o autor abdica dos partidos políticos e da representação partidária, pelo contrário, enxerga nos partidos políticos núcleos do embate oligárquico e dos interesses particularistas, além dos limites técnicos para a consecução das demandas sociais.

Como contraponto, apesar de Viana positivar os Conselhos, o autor chama a atenção para o fato de que existem alguns preconceitos e crenças no pensamento das elites políticas brasileiras que reduzem sua eficiência. O principal preconceito é a “*crença na competência onisciente dos Parlamentos*”. Para Viana,

somente depois de uma profunda modificação na mentalidade das nossas elites políticas, no sentido da erradicação desta concepção obsoleta da competência, é que os Conselhos Econômicos e Técnicos aqui instituídos (...) poderão vir a exercer, na economia das nossas instituições político-administrativas, o papel culminante, a função essencial, pragmática, realista que lhes cabe ter (Ibid., p. 217-218).

Viana reconhece os problemas dos Conselhos como estavam instituídos até então no Brasil, como proposta para tornar esses órgãos mais pragmáticos e intérprete dos “reais interesses da nação”, o autor propõe, primeiro, “*um movimento dos governos, no sentido de melhor aproveitar as funções consultivas dos conselhos, e que obrigatoriamente nenhuma medida seja tomada sem ser apreciada pelos órgãos colegiados*”. Outra proposta é “*a ampliação do campo de informação através de um processo de entendimento mais frequente, regular e sistemático com os órgãos representativos das classes populares, e especialmente, das classes*

econômicas” (Ibid., p. 223-224). Assim, para o autor é preciso “*desenvolver os Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos*” para Viana, “*é este o verdadeiro caminho de democracia no Brasil*” (Ibid., 225). Enfim, a “*substituição progressiva da competência parlamentar pela competência técnica*” (Ibid., 226).

Dessa forma, na busca de uma análise “realista” para os problemas brasileiros, Viana propõe, a partir dos Conselhos Técnicos, uma mediação entre Estado e sociedade para dirimir a insuficiência das legislações que não atendem satisfatoriamente às demandas sociais. Assim, os Conselhos como canais corporativos, através da participação de representantes das “classes econômicas”, atuariam como órgãos técnicos e de informações aproximando a sociedade, e suas “reais” demandas, da competência do Estado.

Esse projeto, no pensamento de Viana, visava reduzir o poder das “classes políticas”, que controlavam o Parlamento, em detrimento das “elites técnicas” e de sua participação nos órgãos colegiados. Assim, para ele, os Conselhos Técnicos como órgãos coordenadores trariam em seu âmago o “*verdadeiro caminho de democracia*”, logo que, para o autor, o alicerce da democracia não está na representação político-partidária, mas na representação dos diferentes setores econômicos no seio do Estado, o que desloca o eixo da competência política para a competência técnica.

O pensamento de Azevedo Amaral se aproxima em muitos pontos ao de Oliveira Viana, principalmente, com relação às críticas à República Velha pactuando com aquele da “crítica da cópia” e da noção da dicotomia *país real X país legal*, bem como da defesa do centralismo político e de um Estado autoritário. Entretanto, Amaral tem, na defesa da industrialização, ligando esta as noções de desenvolvimento e de modernização, um dos pilares do seu pensamento.

Em sua obra *O Estado autoritário e a realidade nacional*, Azevedo Amaral, ao analisar o Estado Novo, reflete sobre o modelo de desenvolvimento que este legitimou para o caso brasileiro: a presença do Estado na economia; e a formação de um arcabouço institucional coordenador centralizado. Entretanto, é difícil sustentar que o Estado Novo varguista tenha introduzido no pensamento político brasileiro as ideias de planejamento e intervenção do Estado

na economia. Mas é a partir desse período que esses temas se cristalizam em correntes de opinião, alimentando os debates posteriores, municiando práticas e instituições políticas.

Para Amaral, a industrialização é vista como meio imprescindível para superar as crises, gerar desenvolvimento, e obter a emancipação econômica. Essa defesa da industrialização posta por Amaral, posteriormente, vai influenciar muitos segmentos da sociedade e do pensamento político e social brasileiro. Como ressalta Lamounier, no seu prefácio à obra de Azevedo Amaral, “*era esta a avaliação mais comum nos anos cinquenta, quando a benignidade do desenvolvimento industrial (...) não era posta em dúvida*” (Lamounier In: Amaral, 1981, p.10).

O autor, assim como Viana, partindo da “crítica da cópia” afirma a necessidade de harmonia entre a forma de organização e as configurações da realidade. Em suas palavras, “*estruturas exóticas e estilos de arquitetura sociológica e política importados de outros meios dificilmente se ajustam aos alicerces em que têm de se apoiar, sob pena de darem à sociedade e às suas instituições uma instabilidade, que torna precária toda a obra realizada*” (Amaral, 1981, p. 22).

Azevedo Amaral partilha da concepção de Oliveira Viana da necessidade de organização nacional, via Estado autoritário, para melhor conhecer a realidade nacional. Nesse sentido, para o autor, o papel do Estado interventor é centralizar e coordenar a economia, o que não significa subsumir com a organização e nem com as iniciativas individuais. Para ele, a intervenção estatal deve ter “*o objetivo de coordenar os interesses privados em um sistema equilibrado no qual sejam antes e acima de tudo salvaguardadas as conveniências do bem público*” (Op. Cit., p.120), e levando em consideração os interesses nacionais.

Amaral ressalta o fator econômico e a defesa da industrialização em sua análise, procurando não se afastar da concepção centralista e autoritária do Estado interventor e regulador do desenvolvimento. Para ele, o autoritarismo é compatível com o liberalismo econômico e civil e com um pluralismo limitado, já que por autoritarismo o autor compreende a autoridade do governo, ou seja, a capacidade de ser eficiente frente às questões da sociedade industrial moderna.

No pensamento de Amaral, o Estado deve corresponder à preocupação com as formas orgânicas que permitam integrar realidade e instituições, sociedade e governo, sendo que a industrialização tem um papel central nesse arranjo, pois através da autonomia econômica e do desenvolvimento dela decorrente ajuda a consolidar o sentido de nacionalidade. Para o autor, as

relações entre a intervenção estatal, e sua ação reguladora, conjuntamente com o industrialismo e uma estrutura orgânica de sociedade, são os elementos para a formação de uma “*grande civilização*”.

Desse modo, a intervenção estatal na esfera econômica deveria orientar e coordenar os diferentes interesses privados em prol do bem público. Como ressalta o autor,

cabe ao Estado atuar no jogo das relações econômicas que se processam na vida social, corrigindo abusos, reajustando situações prejudiciais ao interesse coletivo, amparando certos grupos de interesses contra a pressão exagerada de outras forças econômicas que os poderiam prejudicar injustamente. (...) o Estado, sendo a expressão orgânica da Nação, está investido de autoridade absoluta para coordenar, ajustar e equilibrar as correntes de qualquer natureza que se justaponham no jogo do dinamismo social (Amaral, 1938, p. 77).

No Estado proposto por Amaral, para o qual o bem público está acima das conveniências privadas e subordinando os interesses privatistas, os diferentes interesses econômicos seriam coordenados e direcionados pela ação estatal na busca de uma “*economia equilibrada*”.⁶¹ Essa necessidade de equilíbrio se dá, para Amaral, pois o país carece de um “*ritmo coordenador*” que oriente o desenvolvimento em seu conjunto, logo que “*em cada um dos serviços públicos, adotam-se diretrizes que vão colidir umas com as outras, anulando frequentemente os resultados que cada uma visa atingir*” (Amaral, 1930, p. 253).

Segundo Amaral, um dos entraves ao desenvolvimento nacional é o “*Estado político*” que deveria ser superado pelo “*Estado econômico*”, no qual as ações estatais seriam desvinculadas dos embates e interesses políticos ordinários, visando o melhor aproveitamento econômico dos recursos estatais. Assim, para o autor o “*Estado econômico*” deve ter um “*caráter predominantemente técnico*” sendo esse o problema central do Estado moderno no seu pensamento (Amaral, 1934, p. 48). O autor também opera a distinção entre “*nacionalismo político*” e “*nacionalismo econômico*” alertando para o perigo de deslocar a “*ideologia*

⁶¹ Cabe ressaltar que, no pensamento de Amaral não cabia ao Estado assumir a função de órgão supremo na direção da economia, como nos regimes totalitários, mas sim conciliar os interesses privados aos interesses públicos, garantindo a liberdade da iniciativa privada, a organização da produção e do consumo, e a garantia dos interesses nacionais. A ação estatal assim deveria viabilizar as condições de desenvolvimento, através da industrialização.

nacionalista” para o plano econômico, o que poderia afetar o caráter técnico e modernizante do “Estado econômico”. Assim, o “nacionalismo econômico” se justificaria apenas em alguns casos, dependendo dos critérios técnicos, logo que noutros poderia causar “*graves inconvenientes para os mais altos interesses do país*” (Amaral, 1938, p. 128).

Amaral ressalta nesse “Estado econômico”, técnico e objetivo, a importância da planificação como instrumento de racionalização das ações econômicas. Segundo ele,

a ideia de planificação pode ser encarada como a mais ampla expressão das tendências de dirigismo econômico. (...) poderemos dizer que na planificação se sintetizam todos os objetivos para os quais convergem as tendências e os esforços dos que pleiteiam a passagem de uma economia empírica para um regime de sistematização racionalizada na produção da riqueza e na sua distribuição (Amaral, 1981, p. 139).

Ainda sobre a planificação da economia, afirma o autor

ao empirismo da economia prática opõe-se agora incontestavelmente vencedor o conceito de uma planificação racionalizada, que deverá criar a ordem onde impera o caos, expressão final dos efeitos sucessivamente acumulados pela ação do individualismo liberal na esfera econômica (Op. Cit., p. 141).

Para Amaral, tais medidas acelerariam o cumprimento de etapas que o “determinismo econômico” superaria só lentamente acrescentando à economia o planejamento racional que aperfeiçoe seus resultados. Para ele, “*um plano econômico pressupõe a organização prévia de uma ordem racionalmente coordenada e sobre a qual se deverá apoiar o conjunto de medidas tendente à planificação das atividades produtoras*” (Ibid., p. 143).

Esta normatização de Amaral ainda vem acompanhada da definição do Estado como o espaço legítimo para a realização desse projeto planejador. Segundo ele, “*qualquer planificação exige forçosamente um órgão central coordenador, suficientemente poderoso e capaz de atuar em todos os setores das atividades econômicas e sociais, de modo a assegurar o êxito do plano elaborado. Essa força dirigente só pode ser o Estado*” (idem). Assim, a função do Estado, segundo ele, é centralizar, coordenar e reajustar a intervenção protetora sobre a sociedade obtendo como meta a realização do bem comum, do desenvolvimento, e da

modernização, o que, em sua análise depende do desenvolvimento industrial. Isso só seria exequível através de preceitos técnicos e da racionalização do Estado através de órgãos centralizadores, tais como os Conselhos Técnicos.

O autor, ao destinar a tarefa planificadora ao Estado, faz ponderações sobre os “*inconvenientes*” resultantes da concentração das atividades coordenadoras sob sua égide, alertando para a necessidade de abrir esse Estado à representação dos interesses privados. Assim, para Amaral,

por mais imprescindível que seja a intervenção do poder público na esfera econômica, não lhe é possível solucionar os problemas que nela surgem por uma forma arbitrária e à revelia das forças que ali representam as iniciativas privadas. Assim, a planificação só pode ser elaborada em harmonia com os elementos supridos pela realidade da vida econômica nacional se entre o Estado e as entidades representativas do empreendimento privado se estabelecer um entrelaçamento de esforços orientado para a solução dos problemas especiais em apreço. Essa cooperação é imprescindível para o êxito de qualquer planificação, seja esta restringida a um setor da produção apenas ou se trate de um plano econômico em linhas nacionais (idem).

Para o autor, o êxito da intervenção do Estado na economia através do planejamento não pode ser auferido a revelia da participação dos setores econômicos interessados e da iniciativa privada. No Estado autoritário concebido por Amaral, a eficiência advinda da técnica planificadora, só se completa com a cooperação e participação dos setores econômicos para a superação dos entraves da “realidade” da vida econômica nacional.

Segundo Amaral, a garantia da “*coordenação coerente*” das atividades econômicas do país representa um “*ponto de partida sólido para trabalhos de planificação ulterior*”. Assim, o autor elege os Conselhos Técnicos, prescritos pela Constituição de 1937, como canais legítimos para a planificação e coordenação do desenvolvimento, e como elemento técnico imprescindível para colaborar com a legislação direcionada ao setor econômico. Amaral exemplifica, no momento em que escreve, a proposta de criação do Conselho de Economia Nacional como um órgão com essas características (Ibid., p.143). Para o autor, este Conselho deveria atuar como um órgão central de coordenação “*suficientemente poderoso e capaz de atuar em todos os setores*

das atividades econômicas e sociais, de modo a assegurar o êxito do plano elaborado” (Amaral, 1938, p. 241).

Assim como Viana, sobre a composição dos Conselhos, Amaral preconiza o predomínio das “elites técnicas”, representativas dos setores econômicos e da iniciativa privada, organicamente ligada ao Estado através de canais corporativos e em oposição ao predomínio das antigas elites ligadas às oligarquias regionais e aos partidos políticos. O modelo de organização corporativa idealizado por Amaral é comprometido com a organização econômica nacional e com o bem público, se diferenciando dos modelos que buscam a promoção de interesses particularistas.⁶² Assim, os Conselhos Técnicos, como canais corporativos, são instrumentos de organização e de direção das forças produtivas na esfera estatal.

Na estrutura do “Estado desenvolvimentista” forjado a partir de 1930, estão presentes alguns princípios expressos no pensamento de Oliveira Viana e de Azevedo Amaral. Em certa medida, é possível afirmar que, no pensamento desses autores, em ritmos e graus variados, estão presentes as bases do modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro, através de seus pilares: a) a presença da ação estatal e sua intervenção no domínio econômico; b) um formato institucional permeado por espaços para os setores econômicos participarem e influenciarem na definição das diretrizes de desenvolvimento.

Assim, as ideias produzidas por Viana e Amaral sobre os Conselhos Técnicos apontam para a justificativa teórica desses canais de influência e de acesso ao poder que legitimaram politicamente uma “elite técnica” a orientar e conduzir as diretrizes de planejamento das políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, também emerge no pensamento dos autores o fato de que os Conselhos Técnicos além de importantes espaços de informação e de decisão deveriam atuar como canais de expressão das “elites econômicas” deslocando, pelo menos parcialmente, a representação desses interesses para esses órgãos de centralização administrativa e burocrática.

Todavia, independente de uma maior autonomia do Estado (como em períodos autoritários), ou em períodos mais democráticos, os Conselhos se apresentaram como órgãos mediadores que acabaram selecionando e organizando interesses transformando as diferentes demandas sociais e os interesses particularistas em projetos mais gerais. Nesse sentido, coordenar, planejar, regular, são as nuances desse processo de incorporação das demandas (ou de articulação corporativa, independente da representação formal dos interessados) que se dão a

⁶² Esse é o argumento central de Azevedo Amaral na sua crítica aos modelos totalitários.

partir de interesses particulares. Assim, os Conselhos Técnicos atuaram como intermediadores políticos, legitimando a atuação direta dos diferentes interesses econômicos no interior do Estado. Esse “*corporativismo instrumental das elites*” (Vianna, 1987), também chama a atenção para a auto-representação de interesses, a partir de órgãos estatais, se valendo de argumentos técnicos e teóricos para sua legitimação.

Apesar de Viana e Amaral reduzirem o peso da dimensão política dos Conselhos em seu argumento, através do preceito “técnico”, subordinando a política a uma “racionalização técnica”, não há como negar esse papel político em diferentes contextos históricos. Como ressalta Draibe,

se o planejamento é mais que uma técnica econômica, se envolve questões políticas maiores e opções cruciais que poderão afetar muito diferentemente os interesses em conflito, então a *composição* de um órgão como o conselho, encarregado da planificação, passa a ser problema estratégico (Draibe, 1985, p. 289).

Dessa forma, os Conselhos Técnicos concebidos por Viana e Amaral permaneceram na estrutura do Estado brasileiro configurando não somente um modelo institucional voltado para as diretrizes de desenvolvimento, mas também um modelo de interação política entre o Estado, as “classes econômicas”, e os interesses privados.

CAPÍTULO II

**A Emergência de uma Elite Estatal do Planejamento:
Os Espaços e seus Agentes
(1934-1945)**

*O Estado (...) num país como o nosso, pode estimular e amparar a produção, proteger o trabalho, determinar rumos coordenadores e são para que esses fatores se processem num ambiente de harmonia, reduzindo ao mínimo os atritos criadores dos problemas sociais.*⁶³

Como discutido no capítulo anterior, entre os anos 1930 e 1940 se deu a montagem de todo um aparato intervencionista e centralizador no Estado Brasileiro, tanto ao nível institucional, burocrático e político, quanto ao nível econômico.⁶⁴ Também é nos órgãos da estrutura estatal desse período que vão se desenrolar os debates pioneiros, para o caso brasileiro, em torno das noções de planejamento da economia e de desenvolvimento nacional.⁶⁵

Assim, o objetivo mais geral desse capítulo é demonstrar que nesse período também teria se dado a formação de uma *elite estatal* voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro.⁶⁶ Para tanto, primeiramente, busca-se analisar como se defiram historicamente os espaços estatais de planejamento, a partir dos anos 1930, buscando a identificação dos órgãos governamentais que foram centrais nesse sentido. Portanto, as perguntas que norteiam esse ponto são: Quais foram esses órgãos? E como se definiram seus espaços dentro da estrutura estatal? E, como foi definido o recrutamento dos indivíduos que ocupariam esses espaços?

Essa análise permitirá compreender algumas dinâmicas políticas, sociais, e institucionais desse período da história do Estado brasileiro, suas relações com a representação de interesses, os caminhos, e os principais espaços para orientação e definição de diretrizes de desenvolvimento. Nesse sentido, será possível traçar um mapa, mesmo que incompleto, dos principais centros de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial desse período. Assim, será possível identificar: as origens e a natureza desses órgãos, suas atribuições, seu período efetivo de influência, sua composição, e os critérios para o recrutamento de membros.

⁶³ Simonsen (1973: p. 12-13).

⁶⁴ Cunha (1963); Martins (1968); Ianni (1971); Pélaez (1972); Souza (1976); Schwartzman (1982); Draibe (1985); Venâncio Filho (1998); Santos (2006).

⁶⁵ Jaguaribe (1962); Martins (1973 e 1976); Daland (1969); Costa (1971); Oliveira (1972); Monteiro e Cunha (1973 e 1974); Lafer (1975); Leff (1975); Diniz (1978); Ianni (1989); Bielschowsky (1996).

⁶⁶ A noção de *elite estatal* se refere aos agentes da burocracia econômica que ocuparam os principais postos nos órgãos de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro entre 1934-1982.

Nesse intuito, serão analisados o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), a Comissão de Mobilização Econômica (CME), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE).⁶⁷ De acordo com os objetivos dessa tese, não é o propósito analisar e descrever as minúcias do processo decisório de cada um desses órgãos e as particularidades de sua atuação.⁶⁸ O objetivo, como dito anteriormente, é outro, é iluminar aqui o que parece ser mais significativo para a constituição de um espaço estatal – um *espaço de poder*⁶⁹ – onde grupos dirigentes atuaram como uma *elite estatal* voltada para o planejamento do desenvolvimento. Assim, a importância desses órgãos se dá para além das funções formais para as quais foram criados, mas também por encaminhar à ideia de um órgão central de coordenação da economia brasileira, sob a forma de um projeto que sugeria a institucionalização do planejamento econômico do país, assunto de amplo debate e controvérsias.⁷⁰

Num segundo momento desse capítulo, a partir da identificação dos agentes que atuaram nesses órgãos e da sistematização dos seus dados biográficos, é possível lançar uma análise do perfil desse grupo, de suas trajetórias, de suas carreiras, de suas experiências e vínculos político-institucionais. Essa análise em confronto com as principais interpretações da historiografia para esse período e para esses órgãos nos permitirá compreender os mecanismos de inserção

⁶⁷ Cabe referenciar que a seleção desses órgãos se deu através de indicações da literatura acadêmica pertinente, que indicam esses órgãos como os mais relevantes no que diz respeito ao planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial. Portanto, não se constitui como objeto de análise uma avaliação da efetiva participação desses órgãos no processo decisório das políticas de desenvolvimento econômico e industrial.

⁶⁸ Nesse sentido ver: Martins (1973 e 1976); Correia e Nogueira (1976); Diniz (1978); Boschi (1979).

⁶⁹ Entende-se para esta tese *espaço de poder* como o espaço social onde indivíduos, grupos e instituições disputam recursos de poder (nesse sentido, o poder é a capacidade que um indivíduo, grupo ou instituição tem de atuar sobre, ou influenciar, a vontade alheia para realizar seus interesses). No caso específico deste estudo, essa concorrência se dá dentro da materialidade do Estado pelos diferentes capitais acumulados e concentrados por este (capitais sociais, políticos e simbólicos). Como afirma Bourdieu, “o Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capitais (...) concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. A concentração de diferentes tipos de capital (que vai junto com a construção dos diversos campos correspondentes) leva, de fato, à emergência de um capital específico, propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles (e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução.” [Grifos do original] (Bourdieu, 2011: p. 99-100).

⁷⁰ Tais debates e controvérsias em torno do planejamento se deram no próprio período dentro dos órgãos da estrutura estatal, como no debate entre **Roberto Simonsen** e **Eugênio Gudin**, entre o CNPIC e o CPE, posteriormente reeditado pelo IPEA em Simonsen e Gudin (1977), e discutido nas obras de Bielschowsky (1996) e Sola (1998). Mas também teria se expressado pela imprensa da época, como mostra Martins (2010).

(nomeações) desses agentes nos órgãos do aparelho estatal brasileiro. Nesse sentido, trata-se de visualizar o processo de engendramento de uma estrutura estatal – que buscava se especializar e diferenciar – a partir da identificação de alguns lugares específicos “destinados” ao planejamento e que foram ocupados por agentes que carregavam um *background* político e social que nos permite compreender as relações entre a estrutura estatal e os atributos específicos dessa elite.

2.1. A Construção de Espaços de Planejamento: Os Conselhos Técnicos na Estrutura Estatal Brasileira (1934-1945)

2.1.1. Criando Espaços Estatais de Planejamento (1934 a 1945)⁷¹

As transformações político-institucionais, das décadas de 1930 e 1940 no Brasil resultaram no fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado no domínio econômico. Como dito anteriormente, esse processo não foi linearmente resultante da necessidade de controle da economia gerada pelo impacto da depressão econômica de 1929. A implementação de uma política industrial por parte do Estado brasileiro demandou a montagem de uma estrutura burocrático-administrativa de intervenção, regulação e controle do domínio econômico, e que, ao mesmo tempo, atendeu ao desenho de uma estrutura corporativista emergente a partir do Estado Novo.⁷²

Essa estrutura estatal, impulsionada pela racionalização e modernização do próprio aparelho de Estado, buscava não apenas a estabilização e a recuperação econômica em “tempos de crise”, também visava permitir o avanço de uma “modernização capitalista” para o Brasil. Nesse sentido, pela necessidade da competência administrativa e da busca da eficiência, a

⁷¹ A periodização adotada se justifica por três ordens de razões. Primeiro, é a partir de 1934, do CFCE, que identifica-se a partir da literatura a criação de órgãos voltados ao planejamento econômico e industrial; segundo, esse período é marcado pelos debates em torno da ideia de planificação e planejamento da economia; terceiro, os órgãos criados a partir de 1934, não obstante a curta existência de alguns, marcam uma linha de orientação e diretrizes voltadas ao desenvolvimento econômico via industrialização. Essa periodização também é adotada em Monteiro e Cunha (1973).

⁷² Diversos trabalhos acentuam o caráter corporativista do Estado brasileiro pós-1930 e, sobretudo, pós-Estado Novo. A esse respeito ver: Ianni (1971); Martins (1973 e 1976); Guimarães (1977); Diniz (1978); Draibe (1985); Costa (1999); Vieira (2010). Sobre o Estado corporativista ver: Schmitter (1974) e Stepan (1980).

estrutura do Estado brasileiro passou a se preocupar, de forma mais sistemática, com a racionalização e com a coordenação de suas ações. Assim, o planejamento das ações e das diretrizes estatais, principalmente aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico e de definição de um *modelo de desenvolvimento*, passou a ser considerada uma condição indispensável, apesar de não haver consenso quanto a sua prática e o seu alcance.

Assim, o Estado brasileiro durante as décadas de 1930 e 1940 experimentou uma expansão que, além de quantitativa na sua estrutura através de órgãos especializados, se deu também sobre o potencial regulatório e sobre o alcance do controle da esfera econômica. Nesses espaços que foram se abrindo na estrutura institucional é que se dá o surgimento de uma série de órgãos (departamentos, conselhos técnicos, comissões, institutos, etc.) que passaram a se configurar como um campo privilegiado de atuação para os detentores do “saber econômico”.⁷³ Esses órgãos foram importantes centros de decisão e de definição das diretrizes econômicas do Estado brasileiro, além de espaços privilegiados de representação de interesses.⁷⁴

Além da demanda por profissionais com algum conhecimento e informações na área econômica, esses órgãos também atuaram como centros de formação de agentes especializados nas tarefas de planejamento econômico.⁷⁵ Dessa forma, esses órgãos definiram diretrizes de desenvolvimento, elaboraram estudos, sugeriram políticas gerais e setoriais, orientaram e direcionaram investimentos, representando um elemento importante para a criação de espaços de decisão e/ou influência que foram ocupados, gradativamente, por “técnicos e especialistas” nas questões de planejamento econômico.

É nesse contexto, que se dá o processo de renovação das elites dirigentes estatais, e mais especificamente, daquelas voltadas para uma “nova” competência política que estava se institucionalizando, alicerçada no conhecimento voltado a assuntos econômicos, e mais especificamente ao planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro. A entrada desses agentes, a partir de 1930, se deu pela “mão” do Estado que se tornou uma arena privilegiada de

⁷³ Ianni (1971); Draibe (1985); Gomes (1994); Loureiro (1992 e 1997).

⁷⁴ Martins (1973 e 1976); Abranches (1978); Diniz (1978); Boschi (1979); Draibe (1985); Codato (1995); Leopoldi (2000).

⁷⁵ Segundo depoimento de **Jesus Soares Pereira**, sobre o CFCE, “*Para mim, uma grande escola técnica (...), a minha grande escola ativa no trato dos problemas econômicos nacionais, pois [no Brasil] não havia nessa época escola de economia.*” (Pereira, 1975: p. 46). Também se encontra essa passagem do depoimento em Loureiro (1997).

controle do acesso de novos “competidores” na arena política, pois os caminhos democráticos estavam restritos na maior parte do período.

Assim, na literatura que se debruçou sobre a estrutura administrativa brasileira, no que diz respeito aos órgãos voltados para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial tem-se o período compreendido entre 1934 a 1945 como seu primeiro momento.⁷⁶ Esta literatura também aponta para cinco órgãos que estiveram ligados à implementação do planejamento geral das políticas de desenvolvimento econômico e industrial: o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), criado em 1934; o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), criado em 1937; a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), criada em 1942; o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em 1943; e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), instituída em 1944.⁷⁷

Entretanto, alguns autores ressaltam que, apesar das tendências centralizadoras do período varguista, não teria surgido nesse período uma agência central específica voltada para o planejamento com competência legal para centralizar essas ações.⁷⁸ Assim, as atividades dos órgãos de planejamento, surgidos na estrutura estatal desse período, foram marcadas pelas sobreposições de atribuições e funções, pelas deficiências estruturais, pelos paralelismos, e pelos conflitos de competência.⁷⁹

⁷⁶ Não é o objetivo aqui arrolar todos os momentos e instituições que trataram do desenvolvimento industrial na história brasileira. A periodização adotada se dá conforme os estudos de: Cunha (1963); Monteiro e Cunha (1974); Almeida (2004).

⁷⁷ Tais órgãos, juntamente com o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), são apontados pela historiografia como centrais para o planejamento econômico e para o desenvolvimento industrial brasileiro a partir dos anos 1930. Nesse sentido ver: Almeida (1950); Daland (1969); Costa (1971); Ianni (1971); Martins (1973 e 1976); Monteiro e Cunha (1973 e 1974); Correia e Nogueira (1976); Diniz (1978); Boschi (1979); Bielschowsky (1996). No que diz respeito ao DASP, órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado pelo Decreto-Lei nº 579 de 1938, segundo Monteiro e Cunha apesar de ser compreendido como o “*foco inicial dos esforços iniciais de planejamento no Brasil*” foi mais relevante como órgão de administração de pessoal e do serviço público, na universalização de procedimentos, além de preparar as propostas orçamentárias do governo. Sua importância para o planejamento do desenvolvimento está ligada, inicialmente, a formulação de planos de curto prazo, como o Plano Especial (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943), e o Plano SALTE (1949), limitando-se a elaboração orçamentária. Posteriormente, com o Governo Dutra, o DASP passou por grandes mudanças tendo suas funções reduzidas a elaboração orçamentária. Com a dificuldade de implementação do Plano SALTE, que era coordenado diretamente pelo DASP, outras fontes de recursos para investimentos passaram a ser criadas e acionadas, reduzindo a importância do DASP para a área econômica. (Monteiro e Cunha, 1974: p. 18).

⁷⁸ Martins (1973 e 1976); Diniz (1978); Draibe (1985).

⁷⁹ Essa discussão será retomada nos anos 1950 através do anteprojeto de Reforma Administrativa encaminhado em 1952 por Getúlio Vargas ao Congresso Nacional que visava “*a criação de um órgão geral de coordenação e planejamento*”, conforme Draibe (1985, p.214).

Essa interpretação, como ressalta Monteiro e Cunha (1973), pode se dar pelo “vício de análise” que visa compreender o planejamento sempre através de um órgão central e com amplo poder decisório, e na ausência dessas características, a literatura aponta para tais “disfunções” pela sobreposição de competências. Ainda segundo os autores,

a consequência mais importante dessa disfunção está na descoordenação nas medidas de políticas – o que se agravaria com a “natural” repartição de atribuições entre os centros de decisão mais fortes e os mais fracos. Contudo, na medida que essa descoordenação vai se efetivando haverá a tendência para o centro mais forte absorver as funções atribuída ao centro mais fraco. (Monteiro; Cunha, 1973: p. 1047-1049).

É importante ressaltar, entretanto, que as decisões se dão, muitas vezes, na esfera de outros órgãos que não os de planejamento, o que também é um indicativo sobre a natureza da organização estatal, principalmente nesse período de executivo hipertrofiado. Assim, essas “disfunções” não podem ser analisadas apenas pela descoordenação e escassez de poder decisório de determinados órgãos, mas também se deve levar em consideração os determinantes políticos para tal configuração estatal. De qualquer forma, se nesse período compreendido entre 1934 e 1945, não há uma agência central planejadora com amplo poder decisório, como indica parte da literatura, isso não significa que os diferentes órgãos estatais estavam alheios às definições das diretrizes de um modelo de desenvolvimento econômico e industrial, principalmente no que diz respeito à justificativa da necessidade de industrializar o país com apoio estatal.

Dessa forma, essa primeira experiência de planejamento pós-1930, através da criação de órgãos estatais voltados para o planejamento, teve finalidades econômicas e políticas ligadas aos desafios concretos que se colocavam no período. Assim, parece ser demais exigir que já naquele momento a estrutura estatal de planejamento surgisse através de um órgão acabado para centralização e coordenação do desenvolvimento econômico sendo que o tema se apresentava de forma inacabada como sugere a pauta das discussões do período.⁸⁰

⁸⁰ É importante salientar que, o conceito de planejamento econômico não era operado de forma clara e acabada durante os anos 1930 e 1940, e seguidamente foi confundido com o conceito de *planificação econômica*, ou com os próprios planos governamentais, sendo que muitas vezes essas noções eram usadas de formas indistintas. Um pouco dessa percepção histórica pode ser apreendida nos debates travados no período sobre o planejamento na economia brasileira, entre **Eugênio Gudín** e **Roberto Simonsen**, já referenciados anteriormente. Como indica Martins (2010), somente na década de 1950, através da imprensa e com os desdobramentos dos debates da Comissão Econômica

Como uma possível sistematização desse período, as experiências de planejamento e coordenação, durante os anos 1930 e 1940, podem ser traduzidas através da perseguição de quatro objetivos: a) *estabilidade econômica*; b) *desenvolvimento*; c) *criação de condições econômicas a determinados objetivos de curto prazo*; d) *economia de guerra*. Desses quatro objetivos, “a”, “c” e “d” se referem mais detidamente a problemas conjunturais e, portanto, ligados ao ambiente político da época e às necessidades materiais mais imediatas, assim lançando mão de *instrumentos de políticas*. Já, “b”, remete a problemas de médio e longo prazo, carecendo de diretrizes e orientações mais gerais de coordenação da economia através de *instrumentos procedurais*.⁸¹ Nesse sentido, são nos Conselhos Técnicos, espaços onde atuaram os *instrumentos procedurais* de consulta, e que perseguiram o desenvolvimento econômico e industrial, que as políticas de planejamento geral tiveram condições de serem logradas. Assim, os cinco órgãos aqui elencados (CFCE, CTEF, CME, CNPIC, CPE) perseguiram o objetivo “b”, ou seja, a definição de diretrizes de políticas de desenvolvimento econômico voltadas para a industrialização. Cabe salientar que, não se está negando que esses órgãos também atuaram como *instrumentos de políticas*, mas se está privilegiando-os como *instrumentos procedurais*.

Brasil-EUA (COMBEU) e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), é que esses termos serão melhor ajustados nos debates. Entretanto, na historiografia, é comum análises sobre o planejamento que não ultrapassam a descrição e a análise dos planos governamentais, como exemplo: Daland (1969); Costa (1971); Ianni (1971); Lafer (1975); Kon (1999). Criticando esse tipo de abordagem, Monteiro e Cunha (1974) afirmam que “*incorre-se no erro adicional de chamar Planos diversos documentos que não têm características comuns. Esse aspecto é bastante relevante na análise do período 1934/1945 quando a maior parte dos chamados Planos então apresentados não passavam de reforço do Orçamento da União (...)*”. Noutro sentido, “*a característica mais importante do planejamento estaria na administração da política econômica, especialmente na forma organizacional da tomada de decisões. O Plano não seria uma condição necessária ou suficiente para a avaliação do planejamento.*” (Monteiro e Cunha, 1974: p. 02).

⁸¹ Ao se analisar a história da estrutura do Estado brasileiro, é possível perceber que os instrumentos procedurais e de políticas, como os Conselhos, adotaram diferentes formas dentro do arcabouço institucional, ora como instrumentos de deliberação setorial, agências de coordenação, colegiados interministeriais, ou comissões consultivas. Dentro do processo de planejamento o “decision-maker” pode se valer de instrumentos procedurais ou instrumentos de políticas, segundo Charles Anderson (1970). Os instrumentos procedurais são “uma técnica empregada pelo decisor para ajudá-lo a decidir entre cursos alternativos de ação e auxiliá-lo a ajuizar da sabedoria ou prudência de um movimento possível” (Anderson, 1970: p.13). O autor qualifica melhor os instrumentos procedurais, ao ressaltar seu caráter consultivo, e a possibilidade de aperfeiçoar e propor projetos de ação, e sua maleabilidade para alcançar escolhas políticas adequadas, entretanto o autor adverte para a diferença entre função atribuída a um instrumento procedural e o seu papel no processo decisório (Op. Cit., p. 17-19). Os instrumentos de políticas são os clássicos no tocante à política econômica, ou seja, relacionados com despesas e receitas dos governos; como a política fiscal, a política monetária, e a política cambial. Assim, ao planejador não cabe apenas propor medidas ou decidir sobre quais medidas tomar, mas avaliar o cenário, os procedimentos, e os meios de ação. Os conceitos planejamento, desenvolvimento, e de *instrumentos de políticas* e os *instrumentos procedurais*, já foram caracterizados e discutidos na introdução. Ver: Daland (1969); Anderson (1970); Cardoso (1973); Simonsen e Campos (1974); Lafer (1975).

2.1.2. Conselhos Técnicos na Assembleia Constituinte (1933-1934): uma proposta

A proposta de criação dos Conselhos Técnicos Nacionais se deu nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, entre 1933 e 1934, e foi apresentada por um grupo de deputados ligados ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo e à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP/FIESP)⁸² e que atuavam pela “Chapa Única por São Paulo Unido”.⁸³ A proposta dos Conselhos Técnicos surgiu assim como uma contrapartida dos grupos industriais aos debates sobre a representação formal de associações profissionais no parlamento visando uma melhor articulação de interesses.⁸⁴

Cabe salientar que, logo depois de 1930, mesmo antes da proposição dos Conselhos Técnicos na Assembleia Constituinte, os industriais já haviam pressionado pela instituição da dinâmica das Comissões Técnicas, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, após o decreto de uma série de leis onde ficaram alheios aos debates. Assim, como salienta Costa (1999),

as comissões técnicas sempre foram vistas como mecanismos por excelência de solução de impasses e conflitos, tanto pelo governo como pelas elites empresariais paulistas. Serviam principalmente para

⁸² Havia cinco deputados ligados ao CIESP/FIESP na Constituinte de 1933/1934: **Roberto Simonsen, Horácio Lafer**, Alexandre Siciliano Júnior, Pacheco e Silva, que haviam sido eleitos pela classe dos empregadores, e Ranulpho Pinheiro Lima, escolhido pela dos profissionais liberais. Os dois primeiros grifados, teriam posteriormente, participação direta nos debates sobre o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial ocupando importantes posições seja dentro dos conselhos técnicos, ou através de comissões. Simonsen atuaria no CFCE, na CME, e no CNPIC; já Horácio Lafer atuou no CTEF, no CDI, na COMBEU, e como Ministro da Fazenda, no segundo governo Vargas.

⁸³ A “Chapa Única por São Paulo Unida” era um grupo político que reunia 17 das 22 cadeiras daquele estado e havia sido formado pela união de duas agremiações que haviam se confrontado durante a década anterior (os Partidos Republicano Paulista/PRP e Democrático/PD). Posteriormente, também foram agregados a Associação Comercial, a Liga Eleitoral Católica (LEC) e a Federação dos Voluntários, entidade criada após o final do movimento de julho de 1932 e que cultuava o ideário da reação contra Governo Provisório de Getúlio Vargas. Para mais detalhes ver: Gomes, (1978 e 1980).

⁸⁴ Esse grupo compreendia que uma representação formal das associações no parlamento enfraqueceria sua atuação dentro de um ambiente onde a participação seria diluída e minoritária, em relação às bancadas estaduais e partidárias. Além disso, seriam levados a se envolver em outros assuntos, que além de estarem fora da pauta de interesses, poderiam levar o grupo a se envolver com conteúdos estritamente “políticos”. Cabe ressaltar ainda, o repúdio e as restrições da “ideologia industrialista” sobre a atividade política calcada em interesses partidários, clientelísticos e pessoais da “política miúda”. Sobre a “ideologia industrialista” ver: Diniz (1978); Boschi (1979); Leopoldi (2000).

retirar da arena pública questões que envolviam interesses de atores relevantes, reduzindo o âmbito e o número de participantes no debate. Eram comprovadamente eficazes nos casos que exigiram negociação entre setores específicos e governo. (Costa, 1999: p.169).

A redução do número de participantes nos debates era uma estratégia de qualificação da representação, onde seus próceres “mais distintos, representativos, e relevantes” podiam negociar questões específicas com setores do governo. Para os industrialistas isso trazia ganhos concretos frente à diluição de uma representação de associações profissionais como a proposta que caminhava no parlamento.⁸⁵

A proposta original dos Conselhos Técnicos objetivava a criação de quatro Conselhos Nacionais nas áreas de Economia, Educação e Saúde, Defesa e Trabalho, formados por $\frac{3}{4}$ de membros eleitos na forma indicada por lei ordinária, e $\frac{1}{4}$ nomeados pelo Governo. O Conselho de Economia teria representantes da indústria, do comércio, da agricultura, da pecuária, dos estabelecimentos bancários, de crédito e de finanças.⁸⁶ A apresentação das propostas sobre os Conselhos Técnicos, e de suas emendas durante a Assembleia Constituinte, couberam aos deputados vinculados ao setor industrial paulista, mais precisamente, a **Roberto Simonsen**, **Horácio Lafer** e Pinheiro Lima.

Nesse projeto, cabia aos Conselhos Técnicos auxiliar o parlamento propondo projetos de lei dando pareceres sobre assuntos de sua competência, e colaborando na regulamentação e na instrução para a execução das leis. Como consta na Emenda 779,

organizados esses conselhos pela representação de todos os grupos profissionais e de outras espécies, nenhum projeto de lei, atinente a interesses dos respectivos assuntos, poderá transitar e encontrar decisão final no parlamento político, sem o seu parecer que pode, conforme se manifeste, valer por uma colaboração de alta significação. Por outro lado, seguindo por inspiração

⁸⁵ No mesmo período histórico, alguns teóricos como Oliveira Viana e Azevedo Amaral, também contrários à representação parlamentar das associações profissionais, e defensores da incapacidade do modelo liberal clássico para atender à crescente complexidade da atividade pública, além de alicerçados pelas experiências recentes européias, defendiam a incorporação das associações profissionais como “conselheiras” do Estado, tanto no Executivo como no Legislativo. A esse respeito ver: Vieira (2010).

⁸⁶ O Conselho de Educação e Saúde, representantes dos institutos de ensino e educação, de saúde pública, bem como de associações de finalidades congêneres. O Conselho de Defesa seria formado por indicados pelo Exército e pela Marinha. O Conselho do Trabalho, por representantes dos funcionários públicos, das associações de classe da produção e do trabalho. (Assembléia Nacional Constituinte, 1933-1934, Emenda 779).

própria e como órgãos também da criação da lei, esses conselhos podem e devem ter em regra, cumulativamente com as duas casas do Congresso, a iniciativa de propostas de todas as leis concernentes àqueles mesmos assuntos que estejam inscritos na área de sua competência especializada. (Assembleia Nacional Constituinte, 1933-1934. Emenda 779. v.4: p. 454-455).

Assim, as lideranças industriais paulistas ligadas a CIESP/FIESP buscavam espaços privilegiados de participação e influência junto ao aparelho estatal. Nesse sentido, os Conselhos Técnicos passaram a ser uma alternativa viável e favorável não só ao projeto industrial, mas, segundo seus propositores, também com ganhos para a sociedade. Como afirmava **Horácio Lafer**,

a organização que São Paulo propôs, traz inegáveis vantagens: sujeita todos os projetos atinentes aos aspectos substanciais da vida social e econômica, à opinião dos técnicos mais abalizados; desenvolve o espírito associativo, dando-lhe uma finalidade importante na vida do país; convida o legislador a um estudo mais atento dos assuntos de ordem pública, evitando aprovações perigosas de maiorias ocasionais; estabelece o controle constitucional da opinião pública sobre os atos dos governos; extingue o divórcio dos políticos e dos outros elementos de responsabilidade social; e não destrói a base jurídica da democracia. (Assembleia Nacional Constituinte. Op. Cit., v.12: 211).

Desse modo, os industrialistas propuseram os Conselhos Técnicos para que as decisões passassem pelas representações de classe e gerassem um maior comprometimento entre as políticas públicas e os interesses sociais. Com esse argumento, visavam à legitimação constitucional para esses órgãos buscando garantir-lhes autoridade para participar da deliberação quanto a assuntos relativos à sua atividade. Assim, os Conselhos Técnicos foram pensados como fóruns de acesso direto dos interesses empresariais dentro da estrutura estatal.

A Constituição de 1934 acabou incorporando os Conselhos Técnicos, no seu artigo 103. Contudo, o alcance desses órgãos se distanciou daquele pretendido pelas lideranças industriais advindas do CIESP/FIESP na Assembleia Constituinte. Nesse sentido, apesar do formato aprovado pela Constituição de 1934 ser o sugerido pelos industriais – conselhos de caráter misto reunindo técnicos do Estado e representantes de associações profissionais – as funções aprovadas no texto constitucional foram fundamentalmente consultivas, visando qualificar a atividade

ministerial e parlamentar possuindo assim um caráter mais técnico consultivo do que deliberativo, como previsto originalmente na Emenda 779.⁸⁷

De qualquer forma, por intermédio dos Conselhos Técnicos, a representação industrial participou de instâncias consultivas, fornecendo pareceres e propondo projetos sobre aspectos estratégicos das políticas e da legislação econômica e social. Se, num primeiro momento, não possuíam poder de deliberação, através da definição e/ou bloqueio da agenda de debates e de decisões, acabaram por assumir uma parcela das funções deliberativas, extrapolando a simples consulta ou a transmissão e troca de informações técnicas. Assim, para os industriais, os Conselhos Técnicos representariam a garantia de espaços para a representação de seus interesses, possibilitando intervir no processo decisório. Também lhes possibilitavam organizar seus interesses, trazendo-os definidos para as negociações e reformulá-los dentro de um processo interativo com os demais interesses.

2.1.3. Os Conselhos Técnicos como espaços de planejamento: Atribuições, Estrutura e Composição

Dentro da engenharia institucional do período, os Conselhos Técnicos foram peças importantes, sobretudo na área de política econômica, ao abrir espaços para uma burocracia técnica e para a representação dos diferentes interesses econômicos, e principalmente dos industriais, como dito anteriormente. Como previsto pela Constituição de 1934, no seu artigo 103, sua finalidade básica era o assessoramento do Estado na formulação de políticas e no processo decisório.

A finalidade desse modelo organizacional teve sérias implicações políticas, pois visava reduzir os constrangimentos das sucessivas intervenções do Ministério da Fazenda nas decisões e diretrizes econômicas.⁸⁸ Portanto, num Estado centralizador e interventor cabia aos Conselhos Técnicos a intermediação entre os Ministérios e o Presidente da República.

⁸⁷ Ver a Seção III – *Dos Conselhos Técnicos* - Artigo 103 da Constituição de 1934. No § 4º afirma que “é vedado a qualquer Ministro tomar deliberação, em matéria da sua competência exclusiva, contra o parecer unânime do respectivo Conselho”.

⁸⁸ Hipótese lançada pelo então Ministro da Fazenda do Governo Provisório José Maria Whitaker em: (Whitaker 1933: p. 52-53).

Entretanto, o significado político desses órgãos dentro da estrutura estatal vai além da abertura de canais para uma burocracia técnica para superar as limitações e o “*desconhecimento da realidade nacional*” por parte das elites políticas. Ou ainda, vai além de um espaço de aproximação, decisão e interação entre a centralização administrativa e burocrática de um Estado forte e centralizador com as “classes econômicas”, como sugeriram Oliveira Vianna e Azevedo Amaral.⁸⁹ Entende-se que os Conselhos Técnicos também foram importantes espaços de planejamento e de definição de diretrizes de modernização e de desenvolvimento do Estado brasileiro, e que, portanto, tiveram papel decisivo no direcionamento e definições dos “rumos da nação”.

Cabe então analisar, para os objetivos desta tese: a natureza desses órgãos, suas atribuições, seu período efetivo de influência, sua composição, e os critérios para o recrutamento de membros.

2.1.3.1. O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE)⁹⁰

Dentro do amplo quadro de reformas políticas e institucionais do primeiro governo Vargas (1930-1945), que tinham por objetivo mais geral a centralização político-administrativa e o fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado, tanto no domínio político quanto econômico, é que se deu a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) pelo Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934. Assim, o órgão nasceu como parte importante de uma complexa engenharia administrativa prevista pela Constituição de 1934, principalmente no seu artigo 103, que, através do sistema de interventorias e da criação e aperfeiçoamento de institutos, autarquias e dos conselhos técnicos, materializou um novo desenho institucional.

⁸⁹ Vianna (1920, 1938, 1939, e 1947); Amaral (1930, 1934, e 1938).

⁹⁰ A existência do órgão se deu entre 1934 e 1949. Entretanto, o período mais efetivo de atuação como órgão de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, mesmo que incipiente, foi até 1945. Muitos autores destacam o CFCE como o primeiro órgão de planejamento governamental, tendo em vista o extenso âmbito de suas atividades. A esse respeito ver: Almeida (1950); Pereira (1975); Monteiro e Cunha (1974); Diniz (1978); Draibe (1985).

É importante para os objetivos desta tese delinear o âmbito de suas atribuições e de sua composição, visando extrair informações significativas que ajudem na análise do processo de formação de uma *elite estatal* voltada para o planejamento econômico e industrial.

Inicialmente, a finalidade do CFCE era centralizar, racionalizar e expandir a política de comércio exterior do país dentro de um quadro onde se buscava a formulação de políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa. Como definia a apresentação do próprio Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934 sobre a criação do órgão:

a solução racional dos problemas do comércio internacional exige combinações, acordos, favores, trocas e operações que são da iniciativa ou da alçada do poder público; considerando a oportunidade e a urgência de ser criado para esse fim um órgão coordenador de todos os departamentos federais e estaduais de produção do país e das suas classes produtoras, como têm feito as grandes nações.⁹¹

Se nos seus primeiros anos o CFCE ateuve-se à elaboração de estudos e pareceres referentes à política tarifária, cambial, e de comércio exterior, entretanto, ao longo do tempo, suas atribuições foram sendo expandidas para além da política ordinária de comércio exterior, passando a resoluções, à coordenação da política econômica, e à definição de diretrizes de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.⁹²

Dessa forma, o CFCE surge como um instrumento para expansão da capacidade de controle estatal sobre as atividades econômicas tendo como função assessorar o Estado na formulação de diretrizes políticas e na tomada de decisões. Durante sua existência o CFCE propôs medidas visando à coordenação do fomento da produção nacional, com o objetivo de ampliar as exportações. Assim, exerceu função de planejamento e coordenação junto aos órgãos de política econômica, atuando na regulamentação e controle dos vários setores produtivos. Entretanto, o órgão enfrentou dificuldades para a atuação efetiva como órgão de planejamento econômico, pois como aponta a literatura, havia certa superposição de órgãos, falta de integração entre suas esferas de competência, controvérsias em torno do planejamento econômico, e um *modelo de desenvolvimento*.⁹³

⁹¹ Apresentação do Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934.

⁹² Monteiro e Cunha (1974); Diniz (1978); Draibe (1985).

⁹³ Idem.

No que diz respeito a sua composição, era presidido nominalmente pelo próprio Presidente, mas possuía na prática um diretor-executivo. O conselho era composto inicialmente por treze membros distribuídos da seguinte forma: quatro membros indicados pelos ministérios (Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura; Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); por um membro representante do Banco do Brasil; e por um membro representante de Associação Comercial; e três representantes de competência reconhecida nos assuntos; e por quatro consultores técnicos; todos os membros deveriam ser escolhidos diretamente pelo Presidente.⁹⁴

Cabe ressaltar que, na composição do CFCE, inicialmente, não participavam diretamente os ministros de Estado, somente membros representantes dos ministérios, ainda que fosse comum a presença dos próprios ministros nas reuniões do plenário. Os membros eram pessoas que possuíam influência sobre as diretrizes da política econômica, já os consultores técnicos participavam das sessões plenárias, mas só possuíam o direito de voto no impedimento dos demais. (Monteiro e Cunha, 1974: p. 06).

Sua estrutura interna era dividida em três câmaras: a de crédito e propaganda; a de produção, tarifas e transportes; e a de comércio e acordos. Nessas câmaras eram produzidos os pareceres e propostas que eram levados à apreciação do conselho, e assim era encaminhado, se aprovado, para o Presidente da República, e somente com a aprovação destes seus atos poderiam adquirir força de lei.

Em sua primeira fase, de 1934 até 1937, foram realizadas 170 sessões ordinárias que elaboraram estudos e pareceres relativos à política de comércio exterior e a política tarifária e cambial, sugerindo medidas ligadas à política industrial. Gradativamente, as funções do CFCE foram se alargando e este passou a assessorar o governo na área de comércio exterior e a dar pareceres sobre quaisquer assuntos relacionados aos interesses econômicos do país, quando encaminhados pelo Presidente.⁹⁵

A partir de 1937, e dadas às condições políticas do Estado Novo, o raio de ação do CFCE se ampliou ainda mais, tornando-se um órgão de assessoramento do Presidente da República para, praticamente, quaisquer assuntos de relevância econômica. Assim, a partir das alterações

⁹⁴ Conforme artigo 3º do Decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934.

⁹⁵ Diniz (1978).

atribuídas pelo Decreto-Lei nº 74 de 16 de dezembro de 1937, o CFCE adquire uma nova organização, até que se instale o Conselho Nacional de Economia (CNE) previsto pela Constituição de 1937. No seu artigo 2º fica estabelecida a nova composição com quinze (15) membros sendo dez (10) conselheiros e cinco (5) consultores técnicos. A distribuição do conselho é a seguinte: um (1) membro representante do Ministério da Fazenda; um (1) membro representante do Ministério da Agricultura; um (1) membro representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; um (1) membro representante do Ministério da Viação e Obras Públicas; um (1) Membro do Ministério das Relações Exteriores; um membro (1) representante do Banco do Brasil; três (3) membros representantes de classe, respectivamente da agricultura, indústria, e do comércio tirados de listas tríplices, submetidas ao Presidente da República pela Confederação Rural Brasileira (CRB), pela Confederação Industrial do Brasil (CIB) e pela Federação das Associações Comerciais do Brasil; e um (1) membro escolhido entre pessoas de comprovada competência em assuntos e estudos econômicos e financeiros. Já os cinco (5) consultores técnicos deveriam ser escolhidos entre especialistas de tarifas alfandegárias; estatística; transportes; economia rural e direito comercial.⁹⁶

Essa primeira reformulação do CFCE, com a inclusão de um membro representante do Ministério da Viação e Obras Públicas (MVOP) e de mais um conselheiro técnico, deu-se para formalizar uma dinâmica do primeiro período de existência do órgão, que já contava com a presença informal desse ministério, e também visava o maior prestígio através da ampliação da representação dos ministérios e de sua capacidade técnica. Essa reformulação está em consonância com a busca de uma melhor intermediação política dos interesses entre os ministérios e a Presidência, e com uma característica marcante desse primeiro período, qual seja, a busca de um órgão central de coordenação econômica e de planejamento do desenvolvimento.

Nesta segunda fase de 1937 até 1939, quando se operou uma nova reformulação do órgão, o CFCE realizou 60 sessões ordinárias analisando e elaborando pareceres sobre variadas questões de natureza econômica, destacando-se o projeto de lei que deu origem a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP).

O CFCE foi mais uma vez reorganizado pelo Decreto-Lei nº 1.163, de 17 de março de 1939, que como aponta Diniz, “ *representou o reconhecimento da evolução de fato do órgão, ao*

⁹⁶ Conforme Decreto-Lei nº 74 de 16 de dezembro de 1937.

longo dos anos anteriores, significando mais especificamente a tentativa de concretizar a idéia de um órgão central de coordenação econômica”⁹⁷. A Constituição de 1937 previa a criação do Conselho Nacional de Economia (CNE), que só foi instalado posteriormente. Assim, o CFCE passou a ser reorganizado nos moldes do que seria o CNE, e desempenhou as funções de coordenação e fomento da produção, passando a ser órgão consultivo da Presidência para assuntos econômicos.⁹⁸

No que diz respeito à composição do órgão, o Decreto 1.163, eleva o número de conselheiros para dezesseis (16) sendo três (3) representantes das organizações de classe da agricultura, da indústria e do comércio, sendo cada um deles escolhido dentre três nomes aposentados, respectivamente pela CRB, pela CNI e pela Federação das Associações Comerciais do Brasil. Os restantes dos membros eram escolhidos dentre pessoas de “notória competência”.

Assim com as alterações sofridas em 1937 e 1939, respectivamente, o órgão teve suas funções ampliadas ocupando posição de destaque como órgão de assessoria econômica do governo, passando a atuar como órgão consultivo da Presidência para as questões econômicas e cumprindo a função de planejamento econômico e de coordenação dos outros órgãos de política econômica. Como afirma Diniz, “o CFCE refletia um certo esforço, característico, da experiência centralizadora do período, no sentido de ensaiar formas embrionárias de planejamento econômico”.⁹⁹

Segundo depoimento de Jesus Soares Pereira, “o CFCE foi a máquina deliberativa e até mesmo legislativa do Estado Novo. O verdadeiro órgão criador de legislação econômica do país”.¹⁰⁰ Durante seu período de existência, o CFCE se destacou como um dos órgãos mais importantes e refletiu o esforço centralizador do Estado varguista a partir de um modelo incipiente de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial. Concretamente, delineou importantes soluções para algumas das questões prioritárias da época, como a questão da instalação da siderurgia e a questão do petróleo. Assim, o CFCE é considerado por muitos autores como o primeiro órgão de planejamento das atividades econômicas no Brasil.¹⁰¹

⁹⁷ Diniz, Eli. Conselho Federal do Comércio Exterior. Verbete. In: DHBB.

⁹⁸ A Constituição de 1937 previa a criação do Conselho Nacional de Economia (CNE) que seria presidido diretamente por um Ministro de Estado e que atuaria como um órgão centralizador das questões econômicas.

⁹⁹ Diniz, Eli. Conselho Federal do Comércio Exterior. Verbete. In: DHBB.

¹⁰⁰ Pereira (1975: p. 49).

¹⁰¹ Ianni (1971); Diniz (1978); Boschi (1979).

Conforme anteriormente descrito, segue a tabela que representa as mudanças de composição do CFCE em suas diferentes fases.

Tabela 02 - Composição e Representação no CFCE¹⁰²

Composição	Períodos		
	1934-1937	1937-1939	1939-1945
Presidência da República	P	P	P
Min. Fazenda	1	1	
Min. Trabalho, Indústria e Comércio	1	1	
Min. Agricultura	1	1	
Min. Viação e Obras Públicas		1	
Min. Rel. Exteriores	1*	1	
Pres. do Banco do Brasil	1	1	
Representantes das Classes Produtoras	1	3	3
Consultores Técnicos	4	5	
Outros Membros**	3	1	13
Total	13	15	16

Legenda: * Diretor-Executivo; ** Representantes de reconhecida competência; P = Presidência do órgão; Min. = Representante de ministério; Pres. = Presidente.

Como mostra a tabela 02, o CFCE no seu primeiro período era composto por uma ampla representação dos ministérios interessados nos aspectos econômicos e de comércio exterior. Conforme foi se institucionalizando como órgão de planejamento econômico aumentou a representação classista e foi recrutando cada vez mais membros de “reconhecida competência”, tornando seu processo de recrutamento menos rígido e suas sessões plenárias com ampla

¹⁰² Tabela elaborada com base nos dados de Monteiro e Cunha (1974), Almeida (1950); Diniz (1978; e nos Decretos: Decreto n. 24.429 – de 20 de Junho de 1934; Decreto-Lei n. 74 – de 16 de Dezembro de 1937; e Decreto-Lei n° 1.163, de 17 de Março de 1939.

participação dos ministérios (que agora não compunham mais formalmente o órgão) e dos representantes classistas.

O CFCE sofreu várias alterações no seu formato institucional até dezembro de 1949, quando foi extinto e deu lugar ao CNE, criado pela Constituição de 1937 e só instituído pela Constituição de 1946, e que será analisado no próximo capítulo.

2.1.3.2. O Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF)¹⁰³

Dentro do projeto estado-novista de centralização político-administrativa, foi criado pelo Decreto-Lei nº 14, de 25 de novembro de 1937, o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF). O CTEF foi concebido como um órgão técnico e de caráter consultivo, ligado ao Ministério da Fazenda, para estudar e levantar informações das diferentes unidades da federação para fiscalizar e controlar as finanças estaduais e municipais visando “*corrigir as distorções decorrentes da excessiva autonomia estadual prevalecente no regime anterior*”.¹⁰⁴ Assim, o CTEF tinha por objetivo centralizar no executivo federal as operações financeiras regionais para controlar o endividamento externo e interno dos estados e municípios. Cabia ao CTEF formular pareceres sobre diversos aspectos da política econômica e financeira (tributação, legislação bancária e monetária, incentivos fiscais, aproveitamento de combustíveis e política energética, política industrial).¹⁰⁵

No que diz respeito a sua composição, era presidido diretamente pelo Ministro da Fazenda, e composto por oito conselheiros e um secretário técnico, nomeados diretamente pelo Presidente da República. Como critério de recrutamento ressaltava-se o perfil de pessoas com o “notório saber” na área de economia e finanças, como mostra a tabela 2.2 a seguir.¹⁰⁶

Segundo Diniz, “*obedecendo à orientação dominante na época, o princípio corporativista de representação da comunidade dos negócios no interior do aparelho de Estado*

¹⁰³ O CTEF existiu entre 1937 e 1971. Entretanto, de acordo com os objetivos desta tese dar-se-á conta de analisar seus agentes e sua estrutura entre 1937 e 1945, período de atuação mais relevante do órgão para as decisões de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial, como aponta Boschi (1979).

¹⁰⁴ Diniz, Eli. Conselho Técnico de Economia e Finanças. (Verbete). In: DHBB.

¹⁰⁵ Conforme Decreto-Lei nº 14, de 25 de novembro de 1937.

¹⁰⁶ Idem.

refletir-se-ia na sistemática nomeação de representantes do empresariado industrial, financeiro e comercial na composição do conselho”¹⁰⁷ Assim, a autora sugere que o CTEF seria um importante canal de expressão e articulação da iniciativa privada dentro da estrutura estatal estado-novista.

Tabela 03 – Composição e Representação da Cúpula do CTEF¹⁰⁸

Composição	Período (1937-1949)
Min. Fazenda	P
Conselheiros**	8
Secretário Técnico	1
Total	10

Legenda: P = Presidência do órgão; ** Representantes de reconhecida competência; Min. = Representante de ministério.

No tocante a sua organização interna, o conselho era composto de uma instância deliberativa e outra executiva. Na sua instância deliberativa, o conselho era formado pelo presidente, pelos conselheiros e pelo secretário técnico. Já como órgão executivo, era subdividido em quatro divisões (divisão de administração, divisão de controle e fiscalização da dívida externa, divisão de estudos financeiros e divisão de estudos econômicos) e uma secretaria técnica, além de órgãos auxiliares (comissões especiais e as conferências econômicas e financeiras).¹⁰⁹

O CTEF, como órgão de assessoria do Ministério da Fazenda, teve importante atuação na reorganização e racionalização do sistema tributário brasileiro durante o Estado Novo ao

¹⁰⁷ Diniz, (verbete) In: DHBB.

¹⁰⁸ Tabela elabora a partir do Decreto-Lei nº 14, de 25 de novembro de 1937.

¹⁰⁹ Com a reforma da estrutura interna do CTEF em 1953, sua instância executiva passou a operar através da constituição de quatro câmaras: câmara da dívida externa e interna, consolidada e flutuante; câmara de economia e finanças em geral; câmara de fiscalização cambial, transferência de valores para o exterior e política cambial e, finalmente, câmara de organização bancária e sistema monetário, de forma a cobrir a ampla área de atuação do órgão. Conforme Decreto nº 34.791, de 16 de dezembro de 1953.

padronizar os orçamentos estaduais e municipais.¹¹⁰ Também desempenhou importante papel no tocante ao planejamento do desenvolvimento industrial brasileiro, principalmente nas discussões envolvendo as políticas siderúrgica e petrolífera.¹¹¹ Conjuntamente, o CFCE, defendeu a necessidade de elaboração de uma lei reguladora da organização dos bancos de crédito industrial para aprofundar o processo de industrialização no país.

Entretanto, com o fim do Estado Novo, o CTEF passou a concentrar suas atividades nas áreas de política fiscal e orçamentária. O órgão foi extinto pelo Decreto nº 63, em 14 de janeiro de 1971, sendo absorvido pela Subsecretaria de Economia e Finanças, novo órgão criado no Ministério da Fazenda.

2.1.3.3. A Coordenação de Mobilização Econômica (CME)¹¹²

O cenário da Segunda Guerra Mundial, deflagrada em 1939, acelerou o processo de intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico, nos termos do nacionalismo econômico - a defesa dos “interesses nacionais” - e da defesa militar. Assim, a coordenação das atividades econômicas, através do planejamento como instrumento de política econômica estatal, passou ao centro das discussões políticas, principalmente, no que diz respeito à organização das informações, de análise dos problemas, das tomadas de decisões, e do controle e execução das políticas de desenvolvimento econômico.

Os impactos no comércio exterior resultantes desse cenário de guerra levaram o governo brasileiro, através do CFCE, a criar a Comissão de Abastecimento (1939) e a Comissão de Defesa Nacional (1940) que eram constituídas por representantes de diversos departamentos ministeriais e nomeados pelo próprio Presidente da República.¹¹³ Entretanto, ambas as comissões

¹¹⁰ Tal padronização se deu pelos decretos: Decreto nº 1.804, de 24 de novembro de 1939, completado pelo Decreto nº 2.416, de 17 de julho de 1940.

¹¹¹ Carone (1976); Boschi (1979).

¹¹² A Coordenação de Mobilização Econômica apesar de não ser um órgão da estrutura estatal, em sentido restrito, atuou como tal durante o cenário de Guerra coordenando o colegiado de ministros. Seu período de existência coincide com o período da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, entre 1942 e 1945, logo que a CME foi criada com esse intuito. Ver a esse respeito Correia e Nogueira (1976).

¹¹³ O Brasil, apesar de sua neutralidade inicial, foi afetado pela queda nas exportações de seus produtos agrícolas, principalmente o café, e pela dificuldade de importar máquinas, matérias-primas industriais e combustíveis. Além da demanda de material bélico realizada pelas nações envolvidas no conflito.

se limitaram ao estabelecimento de um sistema de controle de preços, não exercendo com eficácia a atividade coordenadora que lhes fora designada.¹¹⁴

Mesmo antes de o Brasil decretar sua participação no conflito mundial, já era frequente o debate sobre a necessidade de criação de um órgão centralizador das decisões econômicas. Mas com a declaração de Guerra ao Eixo feita pelo governo brasileiro, em agosto de 1942, as duas comissões foram substituídas por um “*órgão de caráter mais abrangente*” como era previsto no artigo 180 da Constituição de 1937.¹¹⁵ Assim, através do Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942, foi criada a Coordenação de Mobilização Econômica (CME) que tinha como finalidade coordenar o funcionamento da economia no contexto emergencial gerado pela entrada do Brasil na guerra.

A CME era um órgão subordinado diretamente ao Presidente da República e encarregado do controle e da supervisão de órgãos, empresas estatais, e de empresas privadas ligadas aos “setores estratégicos” da economia nacional.¹¹⁶ Segundo Correia e Nogueira (1976), para além do caráter emergencial de guerra, a CME “*tinha como objetivo subjacente à institucionalização do controle estatal sobre a economia brasileira*”.¹¹⁷ Dessa forma, representou um importante esforço de coordenação e planejamento corroborando, apesar do caráter emergencial, com a tendência da época de centralização e intervenção do Estado na economia.

Dentre suas principais funções estavam o estímulo à produção agrícola e industrial, o abastecimento do mercado interno, o tabelamento de preços dos produtos alimentícios essenciais, a melhoria no sistema de transportes e o combate à inflação. Assim, o órgão atuou como um “superministério” com amplos poderes para intervir nas atividades econômicas, principalmente, na fixação de preço e salários, nos problemas de abastecimento e transportes, e no

¹¹⁴ Correia e Nogueira (1976).

¹¹⁵ Além do artigo 180 da Constituição de 1937, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), através da *Exposição de Motivos*, número 1811, de 31/07/1942, também aponta para a necessidade de um órgão de “caráter mais abrangente” em função do cenário de Guerra. Assim, de acordo com esse documento “...*diante dos acontecimentos internacionais, das dificuldades internas dele advindas, da necessidade indiscutível de estender a ação de presença do Estado nesta grave conjuntura, de acelerar por todas as formas o preparo da estrutura econômico-social da Nação para enfrentar a crise, se torna imperioso dar ao Governo o aparelhamento necessário para enfrentar a situação. Que seja, criado um órgão, sob direção singular, com personalidade própria e autonomia administrativa, com jurisdição dentro e fora do Brasil, armado de poderes amplos sobre os órgãos da administração e as entidades privadas, para coordenar, sob a orientação da Vossa Excelência a mobilização econômica do País.*”

¹¹⁶ A Coordenação de Mobilização Econômica tinha sua administração centralizada no Distrito Federal (na época o Rio de Janeiro) e possuía escritórios regionais pelas principais capitais do país, principalmente nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais.

¹¹⁷ Correia e Nogueira (1976: p. 141).

estabelecimento de metas de produção visando diminuir os efeitos da guerra sobre a economia nacional. De acordo com Correia e Nogueira (1976), a CME “*absorveu boa parte das atribuições do Conselho Federal de Comércio Exterior.*”¹¹⁸

A ampla estrutura de cúpula do CME apresentava um coordenador geral, escolhido diretamente pelo Presidente, um conselho consultivo, um setor de planejamento, um setor de informações, órgãos de estudos e uma secretaria, ligados diretamente ao coordenador. Abaixo dessa estrutura estavam um número elevado de órgãos executivos setoriais de coordenação e de ação direta dividida em três departamentos (Setor da Produção Industrial, Serviço de Abastecimento, Setor de Preços e Licenciamentos de Produtos Importados) e ainda órgãos específicos de produção de distribuição, que eram criados na medida da necessidade.¹¹⁹ Os membros da estrutura da CME eram recrutados através de requisição em outros órgãos da estrutura estatal (principalmente dos ministérios, conselhos, comissões, e órgãos autônomos) e também de diferentes unidades da federação.

Assim, a CME aproveitou a estrutura administrativa já existente no Brasil antes da guerra, e buscou orientar essa estrutura de acordo com as novas necessidades, mas também criou órgãos novos de ação direta. Nesse ponto, é que emergem as críticas apontadas pela literatura sobre a atuação da CME, que é a sobreposição de órgãos de ação direta, quando já existiam órgãos capazes de exercer essas funções.¹²⁰

O Setor da Produção Industrial (SPI) destacou-se dentro da estrutura da CME, principalmente, em torno das discussões da indústria siderúrgica apontando para além do suprimento necessário, para um planejamento efetivo da produção industrial no Brasil. Nesse sentido, o SPI foi responsável pelo incentivo e criação de novas indústrias visando produzir bens para a substituição de importações. Assim, o SPI foi importante para o esforço de guerra e para a elaboração e sistematização do desenvolvimento industrial brasileiro, ao incorporar de forma mais precisa as políticas industriais à política econômica.¹²¹

¹¹⁸ Ibid., p. 142.

¹¹⁹ D.O.U de 02/12/1942, Seção 1, p. 17495. Segundo Correia e Nogueira (1976), através da entrevista de João Carlos Vital, o coordenador da CME no ano de 1944, a CME chegou a possuir mais de dois mil (2.000) funcionários.

¹²⁰ Essa crítica aparece nos trabalhos de Diniz (1978).

¹²¹ Correia e Nogueira (Ibid.: p. 145).

Quadro A - Organograma da Cúpula da CME¹²²

Coordenador Geral		
Conselho Consultivo		
Setor de Planejamento	Setor de Informações	Secretaria Executiva
Setor de Produção Industrial	Setor de Abastecimento	Setor de Preços e Licenciamentos

Quadro elaborado pelo autor. Fonte: Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942.

Como indica Diniz, o SPI projetou um esquema mais amplo de planejamento para o setor industrial, envolvendo o levantamento de recursos, estudos dos obstáculos à maior produtividade geral e projeção da expansão industrial, com a maior utilização possível do capital e da administração privados.¹²³

A CME foi extinta em dezembro de 1945, meses após o fim da guerra, mas quase todos os seus departamentos foram absorvidos pelos diversos ministérios e as incumbências do coordenador passaram para o Diretor-Executivo do CFCE.¹²⁴

2.1.3.4. O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC)¹²⁵

O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) foi instituído em 1944, através do Decreto-Lei nº 5.982, de 10 de novembro de 1943, como órgão consultivo ligado diretamente ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Seu objetivo era estudar a política industrial e comercial para um cenário pós-guerra, e propor diretrizes de planejamento da economia nacional. A criação da CNPIC visava uma melhor articulação entre os vários setores

¹²² Organograma elaborado a partir do Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942.

¹²³ Diniz (1978: p. 203).

¹²⁴ Sobre a extinção da CME ver: D.O.U de 28/12/1945, Seção 1, p. 19201.

¹²⁵ O CNPIC existiu entre 1944 e 1946. Entretanto, sua atuação mais efetiva se encerrou em 1945. Portanto, para os objetivos desta tese levaram-se em consideração os agentes desse órgão somente até 1945. Sobre o CNPIC ver a obra de Diniz (1978).

da administração pública, levando em consideração os diversos estudos dos conselhos, de diversos departamentos públicos, e das entidades de representação de classe, já instituídas, e que interferiram sobre as atividades industriais e comerciais.¹²⁶

Cabe destacar a importância do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), durante a gestão de Alexandre Marcondes Filho, para a criação do CNPIC, ao realçar a urgência de se definir uma política industrial e comercial para o pós-guerra.

O órgão era composto por representantes indicados de quatro ministérios: o próprio ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (como presidente do CNPIC); um representante do Ministério da Fazenda; um representante do Ministério da Agricultura; um representante do Ministério da Viação e Obras Públicas. Também pertenciam à composição, dois representantes da indústria, e dois representantes do comércio (indicados pelas respectivas entidades), e mais cinco membros de “notório saber”, indicados diretamente pelo Presidente da República.¹²⁷

Tabela 04 - Composição e Representação no CNPIC¹²⁸

Composição	Período 1944-1945
Min. Trabalho, Indústria e Comércio	P*
Min. Fazenda	1
Min. Agricultura	1
Min. Viação e Obras Públicas	1
Representantes da Indústria	2
Representantes do Comércio	2
Outros Membros**	5
Total de Membros	13

Legenda: *Próprio Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio; ** Representantes de reconhecida competência; P = Presidência do órgão; Min.= Representante de Ministério.

¹²⁶ Conforme Decreto-Lei nº 5.982, de 10 de novembro de 1943.

¹²⁷ Artigo 1º do Decreto-Lei nº 5.982, de 10 de novembro de 1943.

¹²⁸ Tabela elaborada com base no artigo 1º do Decreto-Lei nº 5.982, de 10 de novembro de 1943.

Sobre o papel do CNPIC dentro da estrutura estatal, **Rômulo Almeida** afirma que este “representou uma tentativa de composição do governo com o empresariado industrial que, através de sua liderança mais expressiva, pressionava por uma participação mais intensa na formulação de alternativas de política econômica.”¹²⁹ Já, para Diniz,

entre os órgãos consultivos criados durante o Estado Novo como parte do projeto corporativo implantado ao longo do período 1930-1945, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) situa-se entre aqueles mais nitidamente comprometidos com a perspectiva de transpor o conflito entre os diferentes grupos dominantes da burocracia estatal através da auto-representação, nos órgãos técnicos, dos principais interesses em confronto. (Diniz, Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. (verbete). In: DHBB).

Como afirmam Monteiro e Cunha, entretanto, a criação do CNPIC implicou, em certo sentido, uma duplicação com as tarefas do CFCE, e sua atuação pouco frequente limitou sua importância como órgão de decisão econômica.¹³⁰ Mas, cabe ressaltar a importância do CNPIC pelo debate seminal suscitado em torno ideia de criação de um órgão central de coordenação e planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.¹³¹

Se como órgão formal as funções do CNPIC se sobrepunham as do CFCE, entretanto o órgão representou também uma arena de confronto entre os diferentes projetos econômicos. Assim, destaca-se a relevância dos debates desenvolvidos no âmbito do CNPIC em torno dos caminhos que a economia brasileira deveria trilhar. Isso ficou evidente na célebre *controvérsia do planejamento* entre **Roberto Simonsen**, relator do CNPIC e defensor da ampliação das práticas de medidas protecionistas à indústria brasileira, e **Eugênio Gudin**, relator da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), que apontava para os limites do dirigismo estatal e da política protecionista.¹³²

Já nas primeiras reuniões do Conselho o debate sobre o planejamento se tornava presente, quando o Presidente do Conselho, **Alexandre Marcondes Filho**, pedia para que fossem estudados “os princípios fundamentais que devam orientar o desenvolvimento industrial-

¹²⁹ Almeida (1950)

¹³⁰ Monteiro e Cunha (1974: p. 08).

¹³¹ Diniz (1978: p. 204).

¹³² Os debates foram publicados em: SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletâneas da polêmica Simonsen X Gudin*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

comercial do Brasil no futuro".¹³³ Nos desdobramentos dessa discussão, surgiram propostas para organização e institucionalização da "planificação nacional", como projeto encaminhado pelo representante industrial **Roberto Simonsen**, vislumbrando órgãos executivos e deliberativos para viabilizar essa função, e que davam um novo caráter à ação intervencionista estatal, e que fora aprovado pelo Conselho após debates e alterações no plenário do Conselho. A aprovação dessa proposta suscitou forte reação e críticas do CFCE e da CPE, também criada em 1944, e subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, e que buscaram esvaziar o projeto do CNPIC. Como relator da CPE e do CTEF, para o projeto do CNPIC, foi escolhido **Eugênio Gudim**, que criticou e rejeitou veementemente o projeto, denunciando o uso inadequado de conceitos e argumentos econômicos, e sugerindo um caminho de redução gradual dos mecanismos de intervenção estatal na economia.

Esse debate extrapolou os limites da burocracia econômica estatal, pois se constituiu num significativo elemento da institucionalização de um espaço para uma *elite estatal do planejamento*, ao promover e reconhecer o planejamento econômico como um importante elemento para a definição de diretrizes de desenvolvimento, e, portanto, como um elemento em disputa no jogo político.

Com o fim do Estado Novo, e o arquivamento do projeto, o CNPIC foi extinto pelo Decreto-Lei nº 9.083, de 22 de março de 1946. Assim, sua atuação limitou-se à elaboração do referido projeto de "planificação da economia nacional" sendo inexpressivo em termos de influência no processo decisório. Entretanto, esse debate suscitado foi de grande relevância na definição de um projeto de industrialização, cuja viabilidade dependeria do reforço da capacidade de intervenção do Estado no domínio econômico.

2.1.3.5. A Comissão de Planejamento Econômico (CPE)

Enquanto se encaminhavam os debates sobre planejamento na CNPIC, foi criada, em 1944 pelo Governo Federal, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), ligada diretamente ao Conselho de Segurança Nacional, mas logo extinta em 1945. Assim, como a CME seu

¹³³ Indicação número 09, segunda reunião ordinária, 5 de abril de 1944. De acordo com Monteiro e Cunha (1974).

objetivo era a adaptação da economia nacional para o cenário pós-guerra, elaborando estudos sobre as atividades econômicas de interesse geral e de interesse militar.

Dentre suas atribuições está o “*planejamento econômico, além dos problemas referentes à agricultura, à indústria, aos comércios interior e exterior (...)*”.¹³⁴ Na composição da CPE, apesar da presença de nomes comprometidos com a ideia de fortalecimento do setor industrial, nota-se um favorecimento da tendência antintervencionista, que cada vez mais ganhava impulso no país à medida que se aproximava o fim da Guerra.¹³⁵

Ainda no seu artigo primeiro, o regimento da CPE define uma noção de planejamento econômico

O Planejamento Econômico Brasileiro assentará na conjugação de esforços entre o Estado e particulares, cabendo ao Estado criar e manter a ambiência indispensável ao surto e à expansão da iniciativa particular, complementando-a onde esta se mostrar deficiente.¹³⁶

No seu parágrafo primeiro, afirma que

O Planejamento Econômico Brasileiro deverá orientar o aproveitamento dos fatores de produção – recursos naturais, mão-de-obra, capital e capacidade técnica – no sentido da maior eficiência da produção nacional e da melhoria do padrão de vida do povo brasileiro.¹³⁷

Ainda entre suas atribuições está à elaboração de planos gerais ou especiais sobre a utilização e desenvolvimento progressivo dos recursos econômicos do país e a centralização e coordenação dos planos e projetos referentes à economia nacional, elaborados por quaisquer órgãos, comissões e conselhos públicos, federais, estaduais e municipais.¹³⁸

No que diz respeito a sua composição, não possuía vinculação ministerial, contando com dezessete (17) membros para o Conselho Deliberativo sob a presidência do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e todos escolhidos diretamente pelo Presidente da República.¹³⁹

¹³⁴ Artigo 1º § 2º do Regimento da CPE, setembro de 1944.

¹³⁵ Diniz (1978: p. 206).

¹³⁶ Artigo 1º do Regimento da CPE, setembro de 1944.

¹³⁷ Artigo 1º § 1º do Regimento da CPE, setembro de 1944.

¹³⁸ Artigo 4º do Regimento da CPE, setembro de 1944.

¹³⁹ Apesar do Decreto-Lei nº 6.476, de 8 de Maio de 1944 falar em dezessete membros para o Conselho Deliberativo, o Artigo 5º do Regimento da CPE, de setembro de 1944, fala em “*número ilimitado de membros*”.

O órgão estava estruturado a partir do Conselho Deliberativo, de uma Secretaria Executiva que tinha como incumbência coordenar as Seções Especiais que eram divididas em dois setores: assuntos gerais e assuntos militares.¹⁴⁰

No entanto, a criação da CPE parece ter decorrido da tentativa de estabelecer a experiência da CME em bases permanentes. Ou ainda, como apontam Monteiro e Cunha (1974) a partir da entrevista de Eugênio Gudín, a criação da CPE teria como motivação política o objetivo de limitar e criar um contraponto as propostas do CNPIC, sob orientação de Roberto Simonsen.

Com a crise estado-novista, em 1945, o órgão foi extinto.

2.2. Planejadores do Desenvolvimento Econômico e Industrial (1934-1945): Perfil, Trajetórias, e Carreiras

Assim como em Schneider (1994) compreende-se que a chave para outra compreensão do processo de desenvolvimento econômico e industrial brasileiro e sob os auspícios do Estado é encontrar uma ligação entre as carreiras burocráticas e as políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, compreende-se que os conselhos técnicos são espaços privilegiados de nomeações de uma *elite estatal* voltada para o planejamento de políticas de desenvolvimento econômico e industrial, como ressaltado anteriormente. Cabe agora, analisar o perfil, as trajetórias, e as carreiras desses agentes que ocuparam esses espaços estatais.¹⁴¹

2.2.1 – Um breve retrato: descrição dos perfis dos planejadores

No que diz respeito à origem social dos agentes, se encontrou dados da profissão dos pais apenas para 36,3% dos agentes. Apesar da precariedade dos dados de origem social foi possível

¹⁴⁰ Artigo 4º e 5º do Decreto-Lei nº 6.476, de 8 de Maio de 1944.

¹⁴¹ Por *perfil*, entendem-se as origens sociais, as características sócio-educacionais recorrentes dos agentes; por *trajetórias* compreende-se às múltiplas posições profissionais públicas e privadas assumidas ao longo do tempo; já por *carreiras* a continuidade, as recorrências, a busca de promoções, em determinadas posições na trajetória.

estabelecer algumas relações entre o tipo de carreira dos pais com a dos agentes. Dessa forma, dentre aqueles que se encontraram os dados dos pais (N=36), 22.2 % dos seus pais eram funcionários públicos, 22.2% dos pais eram empresários, 19.4% dos pais eram políticos, e 36.1% eram profissionais liberais.¹⁴²

Outra forma de “cercar” a questão da origem social foi agrupar a profissão dos pais pelo tipo de carreira. Dessa forma, 44,4% dos pais exerceram uma carreira predominantemente pública, e 55,5% exerceram uma carreira predominantemente privada.¹⁴³ Entretanto, quando se leva em consideração somente os agentes com carreira predominantemente privada, apenas 16.2% da amostra, a origem da carreira privada dos pais sobe para 76% dos casos. Já, quando se leva em consideração somente agentes com carreira predominantemente pública, 75.8% da amostra, a origem de carreira dos pais também é pública para 68% dos casos.¹⁴⁴ Ou seja, é possível estabelecer uma relação entre tipos de carreiras dos pais com o tipo de carreiras dos agentes, mesmo que no caso da carreira privada seja mais significativa.

Ainda sobre o impacto da herança familiar sobre o incentivo de carreira, dos agentes que tinham os pais como empresários (22.2%), 65% também atuaram no ramo empresarial, e dos 19.4% que os pais eram políticos, 74% também obtiveram algum cargo político eletivo ou por nomeação. Assim, também é possível estabelecer uma relação de herança de carreira entre pais políticos e pais empresários com os agentes. Em nenhuma hipótese se está afirmando uma relação causal, mas os dados são instigantes ao apontar essas relações de reprodução social.¹⁴⁵

Para a elaboração dos dados sobre a idade dos agentes do planejamento foi considerada a idade com que esses agentes foram nomeados pela primeira vez para um dos conselhos técnicos em questão. Para esse período, a maior parte dos agentes foi recrutada na faixa etária entre 40 e 49 anos (33.3%). Entretanto, quando agregada na faixa entre 40 e 59 anos perfazem 57.5% dos agentes sendo que a média e idade é de 47.1 anos. A imensa maioria situa-se na faixa entre 30 e

¹⁴² Consideraram-se *funcionários públicos* os pais que eram militares, diplomatas, magistrados, e funcionários de órgãos públicos; *empresários* os proprietários de empresas, investidores, capitalistas, e grandes proprietários rurais; *políticos* os pais que tinham como função principal atividades políticas obtendo cargos executivos, legislativos, de confiança e partidários nos níveis municipal, estadual, e federal; e *profissionais liberais* os que eram médicos, advogados, engenheiros, professores e agricultores.

¹⁴³ É claro que a carreira dos pais contou com maior mobilidade de carreira do que aqui retratado, provavelmente com múltiplas entradas. Entretanto, com os dados disponíveis não nos possibilitam investir numa análise mais aprofundada.

¹⁴⁴ Conforme dados da Tabela 09 - Tipo de Carreira anterior aos Conselhos (1934-1945), e a disponibilidade de dados dos pais N=36.

¹⁴⁵ No sentido bourdieusiano do termo. Ver Bourdieu (1989 e 1992).

69 anos (87.8%), e 12 indivíduos situam-se entre 60 e 69 anos, apenas um (1) foi nomeado pela primeira vez acima dos 70 anos e apenas outros 7 foram nomeados com menos de 30 anos de idade, como mostra a tabela abaixo .

Tabela 05 – Idade de Nomeação dos Planejadores (1934-1945)¹⁴⁶

Grupos de Idade (em anos)	Frequência	%
a 30	7	7.0
de 30 a 39	18	18.2
de 40 a 49	33	33.3
de 50 a 59	24	24.2
de 60 a 69	12	12.1
a 70	1	1.0
Sem Informação	4	4.0
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Através dos dados conhecidos do ano de nascimento foi possível agregá-los por geração. Dessa forma, mais da metade dos agentes (55.5%) nasceram entre 1881-1890 (23.2%) e 1891-1900 (32.3%). Os demais nasceram entre 1871-1880 (11.1%) e 1901 e 1910 (15%). Ou seja, viveram em idade adulta os acontecimentos políticos mais relevantes dos anos 1920 e a “Revolução de 1930”.¹⁴⁷

Dentre as idades mais avançadas, mais de 60 anos, se encontram 9 indivíduos com patentes militares (69.2%), 3 indivíduos detinham cargo de ministros (23.1%), e um era diplomata (8%).¹⁴⁸ O membro recrutado com maior idade foi o Almirante **Henrique Aristides Guilhem**, nascido em 1875 e que integrou o CME entre 1942 e 1945 como Ministro da Marinha entre os 67 e 70 anos de idade. Dentre os indivíduos com menor idade, a 30, se encontram 7 indivíduos ligados a um perfil técnico de carreira, como **Antônio Dias Leite Júnior**, nascido em

¹⁴⁶ Para essa tabela foi considerada apenas a idade da primeira nomeação para um dos conselhos técnicos. A idade média é de 47.1 anos; a idade máxima é de 70 anos; e a idade mínima é de 24 anos.

¹⁴⁷ Com relação à experiência da revolução de 1930 aproximadamente um terço dos indivíduos (31.3%) tiveram algum tipo de participação, e 14.1% participaram do movimento de 1932.

¹⁴⁸ Esses dados se referem apenas aos indivíduos com idades mais avançadas.

1920 e que integrou a CPE como técnico ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), em 1924, aos 24 anos de idade. Portanto, a busca de uma renovação desses agentes liga-se a um perfil mais técnico e recrutado dentro da própria estrutura estatal.

Assim, o perfil etário dos agentes do planejamento, desse período, está em consonância com a progressão de carreira típica do Estado brasileiro para cargos de segundo escalão, como demonstrado em outros estudos sobre políticos e burocratas, mesmo que para diferentes períodos.¹⁴⁹

No que diz respeito aos dados relativos à origem regional dos agentes, o local de nascimento indica uma ligeira concentração no Rio de Janeiro com 15.8 % e São Paulo com 11.2%, seguidos de Porto Alegre com 6.4%, e Salvador com 5.3%, sem nenhum predomínio absoluto. Entretanto, quando se agregam esses dados por estado de nascimento, os resultados são um pouco diferentes. Assim, o Distrito Federal¹⁵⁰ contribuiu com 29.4% dos indivíduos, seguido pelo estado de São Paulo com 24.7%, Rio Grande do Sul com 15.3%, Minas Gerais, com 9.7%, Bahia com 7.3%, respectivamente.

Quando se agrega os dados por região de nascimento há um predomínio absoluto das regiões atualmente definidas como sudeste, com 65.4%, sul, com 19.2%, e nordeste com 11.6%.¹⁵¹ Esse predomínio da região sudeste se explica, não só por essa região configurar o principal polo político-administrativo e econômico do período, como também configurar o principal polo de formação educacional superior, requisito muito apreciado para o recrutamento aos conselhos técnicos, como será demonstrado mais adiante.

Entretanto, chama atenção a menor participação de indivíduos da região sul, principalmente de gaúchos (15.3%), principalmente porque a historiografia afirma uma “gauchização” da política nacional após 1930, tese amplamente difundida na literatura

¹⁴⁹ A esse respeito ver: Love (1975); Levine (1975); Wirth (1982); Santos (1982); Schneider (1994); Carvalho (2006); Perissinotto (2012).

¹⁵⁰ Cabe lembrar que para o período em análise, 1934 a 1945, o estado do Rio de Janeiro era o Distrito Federal, condição esta até 1960.

¹⁵¹ Levou-se em consideração a divisão regional atual do Brasil, estabelecida em 1990 pelo IBGE, e de acordo com a Constituição de 1988. Essa opção se deu, apesar de algum anacronismo implícito, para facilitar a exposição dos dados ao leitor.

acadêmica.¹⁵² Os dados são significativos considerando-se que são cargos de segundo escalão governamental. A título de exemplo de indivíduos gaúchos que obtiveram nomeações para os conselhos técnicos e que tiveram uma participação relevante durante a “Revolução de 1930”, figuram **Oswaldo Aranha** (CFCE/CME), **Ernani do Amaral Peixoto** (CME/CD), **João Neves da Fontoura** (CME), **Napoleão de Alencastro Guimarães** (CFCE), **João Daudt de Oliveira** (CME, CNPIC, CPE), **Raphael Veríssimo Azambuja** (CME), **Luiz Simões Lopes** (DASP/CME/CTEF), e **Leonardo Truda** (CFCE/CTEF).¹⁵³ Entretanto, outros não tiveram participação no movimento de 1930 e obtiveram tais nomeações, assim como **Ary Torres** (CNPIC/CDI), **Artur Pereira Castilho** (CNPIC/CPE), **Raul Bopp** (CFCE), **João Carlos Vital** (CME/CNPIC), dentre outros. O que indica que ter participado da “Revolução de 1930” (critério de afinidade política) não é requisito indispensável para a nomeação para os conselhos técnicos, entre 1934-1945, como pode parecer numa interpretação menos rigorosa do período.¹⁵⁴

Como demonstram diversos estudos, os dados de formação educacional são importantes indicadores em estudos de elites políticas.¹⁵⁵ Tais dados ganham maior relevância quando se analisam grupos que são diferenciados por um *capital cultural e simbólico* estreitamente vinculado a um “saber técnico”.¹⁵⁶ Com esses dados é possível analisar se a escolaridade é um atributo diferencial para o “pertencimento” ao grupo, também é possível analisar se há algum tipo de formação educacional específica que seja mais privilegiada, e se a formação específica advém de um processo de socialização mais amplo.

Para o grupo em análise, os dados sobre a formação educacional básica são muito precários. Por isso, priorizou-se a análise de dados de formação superior, que além de abundantes em informações, explicam mais sobre a formação de uma elite estatal voltada para

¹⁵² O principal trabalho sobre a “gauchização” da política nacional é o de Cortés (1974). Muitos outros trabalhos que analisaram a “Revolução de 1930” sugerem a “gauchização da política” pós-1930, dentre eles: Love (1975); Schwartzman (1988); Fausto (1994); Noll e Trindade (2004).

¹⁵³ Perissinotto (2012), ao analisar os dados de nascimento em seu estudo sobre a burocracia econômica entre 1930 e 1964, chega ao percentual de 14.3% para o estado do Rio Grande do Sul, segundo maior percentual em sua amostra, (N=82). Com esse resultado sugere a relação entre a “Revolução de 1930” e a presença de gaúchos nos postos da burocracia econômica federal, afirmando que “*surpreende o seu peso nesse setor específico da burocracia estatal e torna difícil, portanto, não estabelecer uma relação entre este fato e a liderança gaúcha da ‘Revolução de 1930’*”. Perissinotto (2012: p.14).

¹⁵⁴ É importante salientar que, para além de 1930 outros momentos destacados pela historiografia como 1932, 1935, 1937, também são relevantes para a configuração de uma afinidade política que pode ter sido convertida em nomeação para um dos conselhos técnicos.

¹⁵⁵ Bourdieu (1989b e 2008); Charle (1987).

¹⁵⁶ Bourdieu (1980; 1987; 1989a; 1989b).

um “saber técnico”. Assim, com relação formação educacional superior desses agentes uma ampla maioria, 82.2% possuía curso superior. Desses indivíduos com curso superior, 74,8% se formaram entre 1900-1920, os demais 18.2% se formaram entre 1921-1930, 5% entre 1931-1940, e 1% entre 1941-1950, e 1% entre 1890-1900.

Esse percentual para a amostra é muito significativo, principalmente quando comparado aos dados mais gerais da população brasileira do período, onde aproximadamente 0.04% da população possuía formação superior em 1912, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 06 – Conclusão em Curso Superior no Brasil e População entre 1907 e 1912¹⁵⁷

Ano	Conclusão em Curso Superior	População Total
1907	1097	21.711.287
1908	1012	22.278.698
1909	1365	22.831.615
1910	1375	23.414.177
1911	1610	24.010.916
1912	1557	24.618.429
Total	8016	% do total da população com ensino superior = 0.04%

Fonte: IBGE, Anuario estatístico do Brazil 1907-1912.

Portanto, considerando a população brasileira com curso superior (aproximadamente 0.04% da população) e o alto percentual de agentes com curso superior na amostra (82.2%), os dados sugerem uma alta elitização social do grupo, além de um alto grau de seletividade dos critérios de recrutamento para esse escalão da burocracia pública federal. Desse modo, esses agentes pertenciam a uma elite social que atuou como uma elite estatal.

¹⁵⁷ Fonte: IBGE, Anuario estatístico do Brazil 1907-1912. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 1-3, 1916-1927. Disponível em http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/educacao.shtm.

Essa elitização do grupo também fica evidente quando se leva em consideração a área de formação do curso superior. Como apontam outros estudos, os cursos de direito, medicina, e engenharia são tradicionalmente os “cursos de elites” no Brasil. Principalmente o curso de direito atuou como um importante espaço de reprodução social das elites políticas brasileiras.¹⁵⁸ Cabe ressaltar também que, alguns cursos, como o de economia, eram muito recentes ou inexistentes durante os anos de formação dos agentes analisados.

A área dos cursos de formação superior segue conforme tabela abaixo.

Tabela 07 – Formação em Curso Superior dos agentes do período entre 1934-1945

Formação Superior	N	%
Direito	39	39.4
Engenharia ¹⁵⁹	32	32.3
Economia	3	3.0
Contabilidade	3	3.0
Estatística	2	2.0
Ciências Sociais	2	2.0
Medicina	4	4.0
Farmácia	1	1.0
Filosofia	1	1.0
Agronomia	3	3.0
Não se aplica*	5	5.1

¹⁵⁸ Carvalho (2008).

¹⁵⁹ Segundo Leff, os engenheiros exerceram importante papel no processo decisório de política econômica por três razões: a) tinham capacidade de lidar com os aspectos quantitativos do processo; b) inexistência de escolas de formação de economistas até os anos 1940; c) as escolas de engenharia no Brasil sempre contemplaram em alguma medida a ciência econômica nos seus currículos e, além disso, temas econômicos nacionais eram sempre discutidos nas suas associações profissionais. (Leff, 1968: p. 146). Também citado em Perissinotto (2012).

* Dentre esses casos encontram-se indivíduos com formação militar (N=14). Desses agentes, um cursou economia e foi inserido nesta área de formação superior. Dos demais 13 indivíduos, 8 tiveram formação em engenharia, sendo que 6 passaram pelos cursos da Escola Militar do Realengo, e foram incluídos como formação em engenharia.

Sem informação	4	4.0
TOTAL	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

A área do direito se apresenta como a principal formação para o recrutamento para os conselhos técnicos do primeiro período em análise. Tal constatação reafirma os estudos sobre o recrutamento de elites políticas para o caso brasileiro.¹⁶⁰ Assim como nos estudos mais específicos sobre a formação da burocracia econômica estatal brasileira, a formação na área do direito é um facilitador para o acesso a posições dentro da burocracia estatal. Entretanto, como demonstram alguns estudos, as trajetórias desses agentes por dentro das estruturas do Estado, e principalmente de agências ligadas a área econômica, configuram um processo de formação complementar inculcando uma *expertise* voltada para a área econômica.¹⁶¹

Agregando os dados de área de formação superior, nota-se que dos 90 indivíduos que possuem formação superior 47.6% cursaram o que poderia se chamar de “ciências exatas” e 52.4% teriam cursado “ciências humanas”. Assim, esses dados alertam também para outro fato, de que mesmo que haja a “reconversão” do bacharel em direito em um agente burocrático-econômico voltado para o planejamento, também não há uma institucionalização afirmada da formação em economia (dos dados mostram apenas 3 indivíduos formados em economia) por isso o rápido predomínio da formação na área de humanas. Uma alternativa para uma formação mais “técnica” e “especializada” em questões econômicas se dava na área de engenharia, porque este curso possuía em seu currículo disciplinas voltadas para economia, planejamento e estatística, assim sendo uma importante formação para o recrutamento nos conselhos técnicos, como demonstram os dados anteriores.¹⁶²

Entretanto, como alertam Monteiro e Cunha (1973), o planejamento das políticas de desenvolvimento econômico e a definição das diretrizes de desenvolvimento não são somente um problema de “técnica” que envolve uma *expertise* voltada para a economia, especialmente nesse período em que o debate em torno do planejamento se dá em bases pouco técnicas e não há ainda a institucionalização dos economistas. O planejamento do desenvolvimento econômico e a

¹⁶⁰ Love (1975); Levine (1975); Santos (1982); Carvalho (2007).

¹⁶¹ Gomes (1994), Gouvêa (1994), Loureiro (1997) e Perissinotto (2012).

¹⁶² Sobre a institucionalização do curso de economia no Brasil ver: Loureiro (1997). Sobre o currículo de engenharia ver: Gomes (1994).

definição das diretrizes de desenvolvimento também são opções políticas, e que gradativamente foram se ancorando sobre argumentos “técnicos” e “especializados”.

Com relação aos estados de formação superior, o Distrito Federal (RJ) e São Paulo concentram 58.1% dos indivíduos, seguidos por Minas Gerais com 8.5%, Rio Grande do Sul com 6.1%, Pernambuco com 4.8% e Bahia com 3.6%. Cabe destacar ainda que apenas 3 indivíduos tiveram sua formação superior realizada no exterior.

A partir dessa concentração no Distrito Federal e em São Paulo e dos dados totais de agentes com formação superior buscou-se contrastar esses dados com os dados do Distrito Federal (RJ) entre o período mais recorrente de formação dos agentes, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 08 – Profissionais formados em Direito, Medicina e Engenharia entre 1907-1912 no Distrito Federal (RJ)¹⁶³

Ano	Direito	Medicina	Engenharia	Total
1907	107	208	21	346
1908	92	148	28	276
1909	101	279	31	428
1910	114	447	28	603
1911	195	524	24	756
1912	167	318	28	543
Total	776	1924	160	2952

Fonte: IBGE, Anuario estatístico do Brazil 1907-1912.

Essa concentração no Distrito Federal (RJ) e em São Paulo reflete a maior institucionalização e prestígio das instituições de ensino superior do centro do país. Ainda, com relação às instituições de formação superior, 17, 1% dos indivíduos se formou pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, 14.6% pela Faculdade de Direito de São Paulo, 8.5% pela Escola

¹⁶³ Fonte: Anuario estatístico do Brazil 1908-1912. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, v. 1-3, 1916-1927. Disponível em http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/educacao.shtm.

Politécnica do Rio de Janeiro, 6% pela Escola Politécnica de São Paulo, 6% pela a Faculdade de Direito de Porto Alegre, e 4.8% pela Escola de Minas de Outro Preto.

Os dados apresentados até o momento sugerem que o recrutamento para os conselhos técnicos se dava em uma fração de elite da sociedade brasileira concentrada nos principais polos políticos e econômicos. O grupo apresentava um elevado nível educacional, para o período, e circulou nas principais universidades do país.

2.2.2. Caminhos para os Conselhos Técnicos: Trajetórias e Carreiras dos Planejadores

Os dados analisados anteriormente dizem respeito às credenciais para o recrutamento, pois ressaltam alguns traços distintivos dos indivíduos que obtiveram a nomeação para um conselho técnico.¹⁶⁴ Entretanto, para melhor averiguar as “portas de entrada” para os conselhos técnicos é necessária uma análise sistemática da trajetória desses agentes através dos caminhos político-institucionais de acesso até a obtenção de uma nomeação para um conselho. Assim, as posições prévias e a mobilidade na carreira configuram indicadores dessa trajetória. Esse dados “atestam” não somente a respeito das características do grupo, mas também sobre os mecanismos de seleção adotados pelo “seletor”, no caso o próprio Estado brasileiro.

2.2.2.1. Os caminhos de entrada

Considerando-se os dados sobre a trajetória profissional integral dos 99 indivíduos da amostra identificados nos conselhos de planejamento, entre 1934 e 1945, obtiveram-se dados relativamente completos para 89 indivíduos. Assim, incluindo-se suas múltiplas posições profissionais, tem-se em média 9.2 posições na carreira, sendo que a amplitude varia entre indivíduos com o mínimo de 3 posições na carreira até indivíduos com mais de 20 posições ocupadas ao longo da carreira. Além de uma carreira marcada pela alta mobilidade, também é marcada pela longevidade, já que o tempo de carreira integral para 68.7% dos indivíduos se encontra entre 30-50 anos de carreira.

¹⁶⁴ Esse argumento é trabalhado em Putnam (1976).

Desagregando esses dados pelo tipo posições obtidas ao longo da carreira, entre posições públicas e privadas, os agentes ocuparam ao longo de toda sua carreira, em média, 6.3 posições consideradas públicas.¹⁶⁵ Como demonstram os dados, as posições públicas representam a maior parte das posições de carreira do grupo, e o tempo total de carreira pública é maior do que 30 anos para 72.4% desses agentes. Portanto, de acordo com os dados, os agentes apresentavam longa carreira pública e recheada de posições.

Para melhor qualificar essas trajetórias através dos dados, também foi possível estabelecer o predomínio do tipo de carreira anterior à nomeação para um conselho, assim 68.7% dos agentes obtiveram uma carreira predominantemente pública, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 09 - Predomínio da Carreira anterior aos Conselhos do período (1934-1945)¹⁶⁶

Carreira anterior aos Conselhos	N	%
Predominantemente Pública	68	68.7
Predominantemente Privada	24	24.2
Sem Informação	7	7.1
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Ao se refinar mais ainda os dados, isolando somente as posições públicas federais e anteriores a entrada dos agentes nos conselhos técnicos, no período entre 1934-1945, a média cai para 1.4 posições. Isso mostra que na longa carreira pública que os agentes constituíram antes do

¹⁶⁵ As múltiplas posições de carreira foram contabilizadas e assim extraída a sua média simples. Como adverte Perissinotto (2012), a delimitação do que vem a ser uma posição pública, privada, ou política na carreira é bastante difícil. Diferentemente de Perissinotto (2012), que divide as posições em públicas, privadas e políticas, optou-se por considerar apenas *posições públicas* e *posições privadas*. As *posições públicas* remetem as carreiras típicas da administração do Estado, cujo recrutamento ocorre por concursos públicos, nomeações, e/ou indicações aos órgãos executivos e administrativos da esfera federal, como os Ministérios, os Conselhos Técnicos, as Comissões, os diferentes Departamentos, e Autarquias Federais, e também os cargos políticos eletivos dos executivos e/ou legislativos, tanto federais como regionais, e os cargos de nomeação dos executivos regionais. As *posições privadas* foram consideradas aquelas que além de não se encaixarem em nenhuma das anteriores, dizem respeito às posições em empresas privadas, os profissionais liberais (médicos, advogados, jornalistas, engenheiros, etc), e posições ligadas às entidades associativas de caráter privado.

¹⁶⁶ Para a elaboração do tipo de carreira anterior aos conselhos considerou-se o maior tempo em posições consideradas públicas e em posições consideradas privadas prévias a primeira nomeação para um conselho técnico.

recrutamento para os conselhos haviam obtido poucas posições públicas federais. Dessa forma, é possível afirmar que os conselhos acabaram servindo como um “trampolim” para posições na esfera federal. Para corroborar essa afirmação, e através dos critérios anteriormente definidos, de acordo com os dados obtidos a média do número de posições públicas federais posteriores a participação em conselhos técnicos, do período entre 1934-1945, é elevada para 3.1 posições.¹⁶⁷

Ainda considerando-se somente a carreira pública federal anterior à nomeação para um conselho, 58% dos agentes tinha entre 0-10 anos de carreira pública federal anterior, e 22 % dos agentes entre 11-20 anos.¹⁶⁸ Assim, se a experiência prévia era um componente importante para o recrutamento dos conselhos técnicos, essa experiência não se deu, necessariamente, em cargos públicos anteriores de âmbito federal.

Com relação ao ano de ocupação da primeira posição pública federal, 14.6% obtiveram a primeira posição pública federal entre 1911-1920, 32.5% obtiveram entre 1921-1930, e 38.7% obtiveram a primeira posição pública federal entre 1931- 1940. Ou seja, 47.1% obtiveram sua entrada em posições públicas federais anteriores à “Revolução de 1930”.

No que diz respeito à primeira posição pública federal na carreira dos agentes, segue a distribuição na tabela a seguir.

Tabela 10 - Primeira Posição Pública Federal na Carreira para os agentes do período (1934-1945)¹⁶⁹

Primeira Posição Pública	N	%
Funcionários de Carreira	44	44.5
Docência	4	4.0
Outras nomeações/indicações	32	32.3
Cargo Eletivo	19	19.2
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

¹⁶⁷ Para a composição dessas medias excluiu-se as posições obtidas nos próprios conselhos técnicos.

¹⁶⁸ Esses dados levam e com consideração apenas o tempo de carreira pública federal anterior à obtenção da nomeação para um dos conselhos técnicos.

¹⁶⁹ Esses dados levam em consideração apenas a posição de entrada na carreira pública federal.

A maioria dos agentes analisados eram funcionários de carreira (44.5%) e que prestaram algum tipo de progressão, seleção ou concurso público. As patentes militares e cargos do Ministério da Fazenda são os que mais colaboram entre esses agentes, 15.1% e 12.1% respectivamente. Também são significativas as participações de servidores de carreira diplomática (10.1%), do Ministério da Agricultura (4%), do Ministério do Trabalho, Indústria, e Comércio (4%), e do Departamento Nacional de Estatística (4%).

Chamam atenção os percentuais referentes à entrada em posições públicas federais através de nomeações e/ou indicações (como comissões, institutos, conselhos, ministérios) para 32.3% dos indivíduos. Também é significativo o percentual de 19.2% para a primeira entrada em posição pública federal via cargos eletivos (deputados e senadores).

A literatura que se debruçou sobre os conselhos para esse período afirma uma ampla participação da representação patronal, dentro de um modelo corporativista, sobretudo a partir do Estado Novo.¹⁷⁰ Entretanto, apenas 15% dos indivíduos tiveram alguma participação anterior em entidades, sindicatos, e associações patronais.

Seguindo as pistas de outros estudos sobre elites políticas, buscou-se identificar alguma identificação partidária anterior dos agentes. De acordo com os dados, 37% tiveram alguma participação partidária anterior. Entretanto, não foi possível identificar algum padrão frente à ampla distribuição desses agentes pelos diferentes partidos.

A partir dos dados foi possível analisar a distribuição dos agentes em posições públicas imediatamente anteriores à nomeação para um conselho técnico, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 11 – Posição pública imediatamente anterior à nomeação para um Conselho do período (1934-1945)¹⁷¹

Posição anterior aos Conselhos	N	%
Setor Governo	38	38.4
Setor Empresa	9	9.1
Comissões/Assessorias	15	15.1

¹⁷⁰ Diniz (1978); Boschi (1979); Leopoldi (2000).

¹⁷¹ Essa distinção entre Setor Governo e Setor Empresa segue conforme o trabalho de Luciano Martins (1985).

Político Federal	19	19.2
Político Regional	4	4.0
Outros	8	8.1
Sem Informação	6	6.1
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Como mostra a tabela, as principais posições públicas anteriores à nomeação para um conselho provinham do Setor Governo (38.4%), principalmente de cargos ligados ao MiniFaz, ao MTIC, ao MiniAgri, e ao MRE. O segundo maior percentual refere-se a cargos ligados à política federal (deputados e senadores), sendo que 12.1% foram deputados constituintes de 1934.

Também são relevantes as posição anteriores em cargos de comissões e assessorias, com 15.1% dos agentes nessa condição.

2.2.2.2. Tipos de Carreira

Com relação aos tipos de carreiras dos planejadores que acessaram os conselhos técnicos no período entre 1934-1945 segue a tabela abaixo.

Tabela 12– Tipos de Carreiras dos Planejadores para o período (1934-1945)¹⁷²

¹⁷² Os tipos de carreiras foram inspirados e adaptados dos estudos de Schneider (1994), Gouveia (1994), e Perissinotto (2012) para outros períodos históricos e cargos da burocracia pública. Também se levou em consideração os dados disponíveis e os objetivos desta tese. Assim, adotaram-se dois critérios básicos para esta classificação, o *critério posicional* e o *tempo em cada posição*. A carreira é considerada *militar* quando o acesso aos cargos públicos, e especialmente aos conselhos técnicos, se deu através de uma trajetória profissional essencialmente militar e preferem políticas que respondam às suas preocupações com a segurança nacional. A carreira é considerada *técnica* quando a maior parte do tempo de carreira e dos cargos ocupados pelos agentes estão ligados a posições técnicas. A carreira é considerada *técnico-política* quando as posições de carreira alternam-se entre cargos técnicos e cargos políticos, com predomínio de tempo em cargos estritamente políticos. A carreira é considerada *político-empresarial* quando o acesso às posições públicas se dá combinando atividades no meio empresarial e de representação desses interesses de classe com a obtenção de posições públicas e políticas. A carreira é considerada *diplomática* quando a carreira de origem e o maior tempo de carreira se dão na diplomacia.

Tipos de Carreiras	N	%
Militar	15	15.1
Político-empresarial	17	17.2
Técnico	31	31.3
Técnico-político	26	26.3
Diplomática	10	10.1
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

A tabela anterior tenta captar o tipo de carreira ao longo de todo período em análise nesse capítulo (1934-1945). Para tanto, se levou em consideração todas as posições ocupadas na carreira até então. Como mostram os dados ressaltam-se carreiras de tipo técnica (31.3%), ou seja, aquelas que exigem uma qualificação mais específica, no caso, predominantemente, em engenharia e direito, e que reconverteram a sua formação para assuntos econômicos, e também em estatística, e agronomia. Dentre alguns nomes encontram-se **Glycon de Paiva** (MiniAgri, DNPM, CFCE, CME, AE, CNMM, BNDE, CVRD, CNE), **João de Lourenço** (Minifaz, CFCE, TCU), **Léo de Affonseca** (Minifaz, CFCE), **Marcial Dias Pequeno** (MTIC, CNT, CFCE, CNE), **Jorge de Melo Flores** (MiniAgri, DNPM, DASP, CME, CNAEE), **Jesus Soares Pereira** (MiniAgri, DNPM, CFCE, AE, CNP), **Ari Torres** (CNPIC, CME, Cexim, CSN, COMBEU, BNDE, CDI), dentre outros.

Já os técnicos-políticos (26.3%) são aqueles indivíduos que alternaram posições entre cargos técnicos e políticos (inclusive eletivos) e que se possuíram algum vínculo ao se aproximar politicamente de “caciques políticos” através de cargos de assessoria e de secretariado executando concomitantemente funções técnicas e políticas. Destacaram-se nessa categoria **Luiz Simões Lopes** (DASP, CME, FGV), **João Carlos Vital** (CME, MTIC), **Dias Leite** (CPE, CVRD, MME, Consplan), **Rômulo Almeida** (CNPIC, COMBEU, AE, Chesf, SUMOC), **Otávio Bulhões** (Minifaz, CME, COMBEU, CNE, SUMOC, CMN, CDE), **Lucas Lopes** (CME, COMBEU, BNDE, CD, Minifaz, MVOP), dentre outros.

Os indivíduos de carreira de tipo político-empresarial (17.2%) destacam-se por carreiras exitosas no meio empresarial que lhes conferem prestígio para transitar para a política, normalmente, como representantes de interesses empresariais junto ao Estado. É o caso de **Roberto Simonsen** (CFCE, CNPIC), **Euvaldo Lodi** (CFCE, CME, CNPIC), **Horácio Lafer** (CTEF, Minifaz, CD, CDI), **Valentim Bouças** (CFCE, CTEF, CME, CPE, CDI), dentre outros.

As carreiras de tipo militar (15.2%) são significativas dentro do grupo principalmente pela atuação dentro da CME e nos debates envolvendo a questão do petróleo e da siderurgia. Também tiveram relevância atuando como técnico-políticos voltados para a economia, pois possuíam formação militar em engenharia (11 indivíduos) e grande influência na política federal, sobretudo após o Estado Novo. Destacaram-se **Horta Barbosa** (CNP, CME, CEDPEN), **Edmundo Macedo Soares** (CFCE, CTEF, CME, MVOP, MIC, CDI), **Ernani do Amaral Peixoto** (CME, CD, TCU, MVOP), **Anápio Gomes** (CFCE, CPE, COMBEU, Cexim, BB).

O número significativo de diplomatas deve-se a atuação desses indivíduos no CFCE e que também se voltaram para as questões econômicas e de comércio exterior. Como ressalta Loureiro (1997), na formação no Itamaraty contava com cursos voltados para economia e que instrumentalizaram esses agentes para as questões econômicas. Dentre esses agentes, destacaram-se **João Carlos Muniz**, **Raul Fernandes**, dentre outros.

No intuito de avançar numa análise mais detalhada acerca da carreira desses agentes, cruzamos os tipos de carreira pelo tempo de carreira pública federal, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 13 – Tempo de Carreira Pública Federal por Tipo de Carreira para os agentes do período (1934-1945) (N e%)

Perfil de Carreira dos Planejadores						
Tempo de Carreira	Militar	Pol. Empr.	Técnico	Téc. Pol.	Diplo.	N Total
0-10	0 (0%)	13 (76.5%)	3 (9.7%)	2 (7.7%)	0 (0%)	18
11-20	0 (0%)	2 (11.8%)	5 (16.1%)	6 (23.1%)	0 (0%)	15
21-30	0 (0%)	1 (5.6%)	11 (35.5%)	14 (53.8%)	7 (70%)	33

31-40	10 (66.6%)	1 (5.6%)	10 (32.2%)	4 (15.4%)	2 (20%)	26
41-50 ou mais	5 (33.4%)	0 (0%)	2 (6.5%)	0 (0%)	1 (10%)	8
Total	15 (100%)	17 (100%)	31 (100%)	26 (100%)	10 (100%)	99 (100%)

Fonte: elaborada pelo autor

Assim, os dados mostram que os técnicos possuem uma carreira duradoura, pois 74.2% possuem um tempo de carreira pública maior do que 20 anos. Assim, se o tempo de carreira desses agentes é duradouro, e levando em consideração o pressuposto de que são portadores de uma “ideologia desenvolvimentista”, essa estabilidade do grupo na estrutura estatal fortalece a tese da continuidade dessas diretrizes e do viés desenvolvimentista. Os técnico-políticos também apresentam uma longa carreira pública federal sendo que 69.2% possuem carreira maior do que 20 anos, apresentando uma concentração de 53.8% entre 21-30 anos

Os agentes com perfil político-empresarial são os que menos tempo permaneceram em posições públicas federais. Uma explicação para esse fato pode ser que o acesso a posições públicas federais tenha se dado preferencialmente pela representatividade desses agentes nas diferentes organizações de classe (18% dos agentes obtiveram essa condição) – como Fiesp, CIB, CRB, etc. – e que era prevista em alguns conselhos desse período. Portanto, esses agentes obtiveram posições públicas federais, transitaram pelos conselhos, em alguns casos obtiveram cargos eletivos posteriormente (**Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi**), na maioria dos casos retornaram às suas atividades privadas, e poucos seguiram longas carreiras em posições públicas na burocracia estatal (**Valentin Bouças, Horário Lafer**).

Pelo que mostra os dados, os militares são os que possuem as carreiras mais duradouras, como já era de se esperar frente à natureza desse tipo de carreira.

Schneider (1994), em sua análise, trabalha ainda com o tipo de carreira puramente político que, segundo ele, “*aceitam nomeações executivas que podem auxiliá-los eleitoralmente, que sejam úteis para a formação de coalizões e que lhes dêem projeção nacional*”¹⁷³ Como mostram os dados da tabela 15 a seguir, 18.2% obtiveram, imediatamente após passagem pelos

¹⁷³ Schneider (1994: p. 29-30).

conselhos, cargos eletivos seja em âmbito federal ou regional, 24.2% obtiveram cargo eletivo federal ao longo da carreira posterior aos conselhos.

2.2.2.3. A Carreira nos Conselhos

Levando-se em consideração somente o tempo de ocupação de postos em Conselhos Técnicos, 52.6% dos agentes atuaram por mais de 10 anos em conselhos, e 34.4% por mais de 20 anos. Ou seja, esses dados mostram não somente uma permanência na estrutura estatal, mas um tempo relevante das carreiras dentro dos conselhos técnicos. Esses dados também indicam uma manutenção de um núcleo de agentes do período entre 1934-1945 que vai permanecer em conselhos técnicos, provavelmente pela sua especialização em assuntos de planejamento e pela perseguição de políticas de desenvolvimento.

Outro movimento possível com os dados foi ao tomar-se em consideração a média total de posições públicas federais da carreira desses agentes, 5.2 posições, e contrastando com as posições obtidas somente nos conselhos técnicos, entre 1934-1945, obteve-se o índice de 2.3 posições em média. Ou seja, 44.2% das posições obtidas pelos agentes ao longo de suas carreiras públicas federais se deram nos próprios conselhos técnicos do primeiro período. Também pode-se cercar essa tese, contrastando a média de posições em todos os conselhos técnicos que esses agentes atuaram nos diferentes períodos, 3.6 posições, com a média de posições em conselhos técnicos, somente no período compreendido entre 1934-1945, 2.3 posições, ou seja 50% das posições. Assim, além da relevância da passagem por um conselho técnico para a continuidade desses agentes na carreira pública federal, o período de atuação nos conselhos técnicos, entre 1934-1945, indica a emergência de um grupo que, a partir dos conselhos técnicos, galgou posições na carreira pública federal. Ou seja, não se está falando de um grupo de *outsiders* dentro da estrutura estatal.

Ainda com relação aos conselhos técnicos, entre 1934-1945, o tempo médio de ocupação de postos é de 3.2 anos. Entretanto, os ocupantes do CFCE apresentam uma média de 5.4 anos de ocupação de cargos, seguidos do CTEF, com uma média de 3.8 anos, o CNPIC é a CPE apresentam as menores médias com 1.8 e 1.2 anos, respectivamente. Isso se explica pelo tempo relativamente curto de duração desses órgãos.

Com relação às posições ocupadas dentro dos conselhos foi possível agregar os dados entre os espaços de representantes setoriais e de consultores técnicos, como previstos pela própria legislação dos órgãos. A distribuição segue na tabela a seguir.

Tabela 14 – Posição nos Conselhos Técnicos entre 1934-1945

Posição nos Conselhos	N	%
Representantes Setoriais	24	24.2
Consultores Técnicos	61	61.6
Outras	14	14.1
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Como mostram os dados à ampla maioria ocupou os espaços dentro dos conselhos como consultores técnicos (61%). O que já era de se esperar, pois a maioria dos espaços se destinava a consultores. Os cargos de direção, presidência, e secretaria acabaram entrando na categoria “Outras”, com percentual de 14.1%. O que chama atenção é o espaço ocupado pelos representantes setoriais ligados as diferentes associações de classe (24.2%) num formato de Estado corporativista e dentro de órgãos que visavam inserir a representação de classe em sua estrutura, como mostra a literatura.

Desagregando-se os dados sobre a média de posições nos conselhos técnicos (2.3 posições), foi possível identificar uma matriz de distribuição desses agentes pelos conselhos técnicos, entre 1934-1945.¹⁷⁴ A partir dessa matriz, traçou-se o gráfico a seguir relativo à circulação desses agentes nos conselhos técnicos e que representam suas múltiplas posições.

¹⁷⁴ Ver apêndice de dados.

Assim, não há circulação de membros entre o CNPIC e a CPE, o que corrobora com a interpretação de Diniz (1978) sobre as disputas entre esses órgãos, no que diz respeito às divergências sobre o planejamento econômico, expresso na polêmica entre Gudin e Simonsen. Também é possível notar que o CTEF partilha apenas um indivíduo com a CPE. Como aponta a literatura, haveria maiores afinidades entre o CTEF e a CPE sendo **Eugênio Gudin** o ponto de contato entre esses órgãos e que teriam adotado uma postura mais *desenvolvimentista cosmopolita e/ou liberal*.¹⁷⁵ De outra forma, também haveria maior afinidade entre o CFCE e a CME por onde circularam 9 indivíduos (9.1% da amostra), e nesses órgãos teria se adotado um postura mais *desenvolvimentista nacionalista* e tendo **Roberto Simonsen** como referencial.¹⁷⁶

Ou seja, o que se está sugerindo é que a circulação de agentes pelos diferentes conselhos técnicos respeitou afinidades pessoais, profissionais, mas também sobre a compreensão do tipo de desenvolvimento que deveria ser adotado no país, ou seja, sobre o tipo de “ideologia desenvolvimentista”. Essa análise vai de encontro e complementa a afirmação de Schneider (1994) de que

a rápida circulação burocrática enfraquece lealdades para com a organização e aumenta a dependência de laços pessoais, um fator que, por sua vez, debilita ainda mais a organização formal. A alta mobilidade permite que burocratas formulem e coordenem políticas apesar da fragmentação organizacional, porque se preocupam menos com os órgãos e porque os laços pessoais mais fortes abram canais de comunicação alternativos. O personalismo pode, de fato, melhorar o desempenho burocrático. E, uma vez que as preferências dos burocratas não coincidem necessariamente com as dos órgãos nas quais por ventura trabalham, as perspectivas tradicionais em política burocrática (baseadas em interesses e procedimentos organizacionais) são de uso limitado. (Schneider, 1994: p. 28-29).

O que sugere Schneider, é que a afinidade é menos com o órgão formal e mais através de laços pessoais e de perseguição de determinadas políticas, como é o caso da *elite estatal do planejamento*. A partir da circulação pelos conselhos, entre 1934-1945, tiveram diferentes rumos na carreira, mas será possível identificar um grupo significativa permanência em postos de planejamento e voltados para políticas de desenvolvimento econômico e industrial.

¹⁷⁵ Martins (1973), Bielschowsky (1996), Sola (1998).

¹⁷⁶ Idem.

Assim, sua posição sobre determinada política, no caso políticas de desenvolvimento econômico e industrial, importa menos a posição de momento do que a sua trajetória (de onde vem e para onde vão), nesse sentido, concorda-se com Schneider que a carreira ajuda a moldar as preferências dos agentes. Nesse sentido, a socialização interfere nas opções de carreira e colabora com a internalização de valores. Noutro sentido, os agentes também podem aprender um tipo de comportamento que leva a longevidade e promoções de carreira, claro que nem todos seguem por esse caminho.

A seguir, para completar essa análise sobre a emergência de uma elite estatal voltada para as questões de planejamento, deve-se ainda investigar sobre as trajetórias posteriores aos conselhos entre 1934-1945. Nesse sentido, foi possível analisar a posição imediatamente posterior a passagem pelos conselhos entre 1934-1945. Como mostra a tabela a seguir.

Tabela 15 – Posição imediatamente posterior à circulação pelos Conselhos do período (1934-1945)

Posição posterior aos Conselhos	N	%
Setor Governo	25	25.2
Setor Empresa	16	16.2
Comissões/Assessorias	23	23.2
Político Federal	13	13.1
Político Regional	5	5.1
Outros	12	12.1
Sem Informação	5	5.1
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Assim, 25.2 % dos agentes foram para posições dentro do Setor Governo, outros 23.2 % foram para cargos de comissões e assessorias. Já 16.2% foram para cargos do Setor Empresa, e 13.1% obtiveram cargos políticos federais. Assim, a passagem pelos conselhos entre 1934-1945

incentivou a manutenção de posições dentro do Setor Governo e de comissões e assessorias. Também é significativo o percentual de indivíduos que vão para as empresas estatais, principalmente para o Banco do Brasil.

Analisando a sequência da carreira, 47.5% possuíram posições públicas federais por nomeação posterior ao período entre 1934-1945, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 16 – Posições Federais por nomeação para os agentes do período entre 1934-1945

Possuiu Posições Federais por Nomeação	N	%
Anterior aos Conselhos	32	32.3
Posterior aos Conselhos	47	47.5
Somente nos Conselhos	12	12.1
Sem Informação	8	8.1
Total	99	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Assim, a passagem pelos conselhos do período entre 1934-1945 incentivou mais nomeações posteriores dentro da estrutura estatal e principalmente dentro de conselhos técnicos como já referido anteriormente. Essa passagem também garantiu uma longevidade na carreira, já que 42.6% obtiveram sua última posição pública federal entre 1961 e 1970.

Como ressaltam alguns estudos, no período entre 1934-1945 teria se dado a construção de uma competência, nos próprios organismos governamentais, voltada para as questões econômicas e de planejamento.¹⁷⁷ É em torno dessa competência que um grupo teria se constituído como uma elite estatal voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.

Dessa forma, o conjunto dos dados apresentados até o momento depõe contra o conceito de “*adhocracia*” adotado por Schneider (1994) que afirma uma “*alta mobilidade para determinados fins, ou seja, fins pessoais*” e que não geraria interesse de longo prazo pelos órgãos

¹⁷⁷ Daland (1969), Costa (1971), Martins (1968, 1973, 1976), Diniz (1978), Boschi (1979), Loureiro (1992 e 1997); Gomes (1994), Perissinotto (2012).

e pelas políticas.¹⁷⁸ O que está se demonstrando é que apesar da baixa institucionalização dos conselhos técnicos, principalmente entre 1934-1945, e das oscilações do centro de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial dentro da estrutura do Estado brasileiro, essa circulação dos agentes pela estrutura estatal se deu de forma relativamente orientada ao perseguir políticas de desenvolvimento econômico e industrial configurando carreiras com esse intuito.

De outra forma, Schneider (1994) compreende as altas taxas de circulação como algo negativo e como um indício de baixa institucionalização da estrutura do Estado brasileiro, e da busca por objetivos personalistas. Sem negar a totalidade dessa interpretação cabe ressaltar que esse deslocamento pendular dos centros de poder por dentro da estrutura estatal e onde se podia “concretizar” políticas de desenvolvimento econômico e industrial carregou consigo um grupo que perseguia a consecução, e se especializou, nesse tipo de política. Assim, mais do que uma análise de “escolha racional” para fins de carreira, essa elite estatal voltada para o planejamento estaria se movendo também pela implementação de políticas e projetos de desenvolvimento industrial.

O que se pretende demonstrar no próximo capítulo é uma continuidade desse núcleo de agentes, entre 1946 e 1964, em diferentes conselhos técnicos e a entrada de outros agentes nesse grupo que também buscam, para além dos cargos, a consecução de políticas de desenvolvimento econômico e industrial. Assim certa “coesão” do grupo não estaria apenas em laços pessoais ou ideológicos, mas também no tipo de conhecimento socializado e no tipo de políticas perseguidas.

Portanto, o que se está sugerindo, e se pretende demonstrar ao longo do trabalho, é que a “continuidade” de uma orientação desenvolvimentista voltada para a industrialização guarda relação com uma relativa estabilidade de uma elite estatal voltada para a área do planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial. Cabe lembrar que, a circulação desses agentes guarda relação estreita com as mudanças na estrutura estatal de planejamento e com alterações

¹⁷⁸ Cabe ressaltar que, Schneider também viu aspectos positivos nessa alta circulação, segundo o autor “*a alta taxa de circulação no Brasil reduz o provincianismo e imuniza os funcionários contra fortes lealdades organizacionais (...) a alta rotatividade burocrática permite que funcionários desvinculem suas preferências das políticas da organização.*” (Schneider, 1994: p. 57). E ainda, “*a alta rotatividade permitiu que políticas e projetos de longo prazo fossem modificados no meio do caminho. Uma equipe podia iniciar uma política apenas para ser substituída por outro grupo com outras preferências. Se essas influências melhoravam ou prejudicavam as políticas, isso dependia da natureza da política e dos tipos de mudanças introduzidos. Alguns alegam que as idas e vindas e a pressa desnecessária (encorajada pela alta rotatividade dos burocratas) prejudicaram o desenvolvimento racional a longo prazo. Mas os indícios apontados sugerem que uma avaliação periódica sob nova ótica pode melhorar a política e torná-la mais flexível e que trabalhar com uma urgência pode também acelerar a industrialização.*” (Ibid., p. 60).

nas funções e atribuições dos respectivos órgãos. Vejamos como essas questões se dão no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

A consolidação de uma elite estatal do planejamento:

Espaços, experiências, e agentes

(1946-1964)

*A elite que o Brasil necessita deve ser capaz de interpretar o mundo de fatos novos que o progresso técnico oferece à humanidade, convencida de que toda a vida social tende a refletir com nitidez o estágio de progresso técnico de sua época.*¹⁷⁹

A experiência adquirida após as tentativas seminais, entre 1934-1945, de se estabelecer um órgão central de planejamento, e os debates que envolveram a questão do modelo de desenvolvimento do Estado brasileiro são basilares para a compreensão dos rumos que o processo de industrialização tomou após a redemocratização de 1945.¹⁸⁰ Algumas teses foram elaboradas sobre esse período centrando-se sobre a análise da ideologia do desenvolvimentismo e de suas correntes, sobre os conflitos e as relações de interesses na tomada de decisões na esfera econômica, e sobre o caráter da intervenção do Estado no domínio econômico.¹⁸¹

Debruçando-se sobre essa historiografia, o objetivo mais geral desse capítulo é demonstrar que nesse período, compreendido entre 1946-1964, teria se dado a consolidação de uma *elite estatal* voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro. Para tanto, entende-se que após a emergência de uma elite estatal, no período entre 1934 e 1945, se dá uma relativa continuidade dessa elite no que diz respeito às questões do planejamento e da perseguição de políticas de desenvolvimento industrial. Cabe ressaltar que se busca não só ressaltar essa continuidade como analisar as peculiaridades desse grupo. As perguntas que guiam esse capítulo, de acordo com os objetivos dessa tese, são: Quais foram os órgãos responsáveis pelo planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, no período entre 1946-1964? Como se organizaram esses espaços de planejamento dentro da estrutura estatal? E, como esses espaços definiram o recrutamento de seus membros?

Através dessa análise será possível identificar a natureza desses órgãos, suas atribuições, seu período efetivo de atuação, sua composição, e seus critérios de recrutamento de membros. Nesse sentido, serão analisados o Conselho Nacional de Economia (CNE), a Assessoria Econômica da Presidência (AE), o Conselho de Desenvolvimento (CD), e o Conselho de Planejamento (Coplan). O foco da análise se dá sobre a constituição desses órgãos como espaços

¹⁷⁹ Lucas Lopes citado em: LOPES, Rodrigo. *Sonho e razão: Lucas Lopes, o planejador de JK*. São Paulo: Arx, 2006. p. 77.

¹⁸⁰ Daland (1969), Costa (1971), Ianni (1971), Draibe (1985).

¹⁸¹ Bielschowsky (1996), Sola (1998), Martins (1973 e 1976), Bresser-Pereira (1968 e 1977), Venâncio Filho (1998).

privilegiados por onde atuaram uma elite estatal voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, não interessando os meandros do processo deliberativo e decisório dentro desses órgãos, mas sim, a persistência, mesmo após um regime autoritário, de um órgão central de planejamento voltado às questões econômicas e, sobretudo, ao processo de industrialização.¹⁸²

Num segundo momento nesse capítulo, através da identificação dos membros que atuaram nos conselhos técnicos anteriormente citados e a partir da sistematização dos seus dados biográficos na base desenvolvida para esta tese, é possível fazer uma análise do perfil desses agentes, detendo-se sobre suas trajetórias e carreiras, suas experiências, e seus vínculos político-institucionais. Esses dados, em confronto com a historiografia que analisou o período em questão, permitirão compreender os mecanismos sociais e políticos de inserção e de permanência desses agentes no aparelho estatal brasileiro. Nesse sentido, trata-se de visualizar um processo de consolidação de uma *elite estatal* que buscou se especializar perseguindo a consecução de políticas de desenvolvimento econômico e industrial, assim como a permanência de agentes que, ao ingressarem nos conselhos do período anterior, se mantiveram nos órgãos em análise, no período 1946-1964. Dessa forma, é interessante buscar compreender que atributos os diferenciaram dos demais, e que características incentivaram a manutenção de carreiras voltadas às questões de planejamento e do desenvolvimento econômico e industrial.

3.1. Os “novos” espaços de planejamento no período democrático: os conselhos técnicos na estrutura estatal brasileira (1946-1964)

3.1.1. Outros espaços de planejamento do desenvolvimento econômico (1946-1964)

¹⁸² Não há nenhum estudo que se detenha especificamente sobre o processo decisório no CNE, o estudo que melhor delinea essa perspectiva é o de Draibe (1985). Sobre a Assessoria Econômica, o estudo mais exaustivo é a dissertação de mestrado de Renata Santos (2006). No que diz respeito ao Conselho de Desenvolvimento (CD) e do Conselho de Planejamento (Coplan), não há um estudo exaustivo sobre esse órgão, apenas referências esparsas pela literatura.

No governo Dutra (1946-1950) a questão do planejamento ficou sob orientação do DASP e do CTEF, e relegada aos debates em torno do Plano Salte.¹⁸³ Não obstante que o governo Dutra possa representar uma reorientação no tocante aos rumos da política econômica estatal até 1947, como afirma parte da literatura, as orientações econômicas desse governo não parecem representar uma inflexão efetiva no papel do Estado brasileiro nos rumos do seu desenvolvimento. De acordo com Vianna (1989), embora a princípio o Governo Dutra tenha apresentado uma tendência mais ortodoxa, procurando inserção em um mundo organizado e de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods, a partir de 1947 e dos reflexos da Doutrina Truman, esse governo também teria dado prosseguimento à agenda de desenvolvimento econômico em que o Estado e o planejamento ganhavam centralidade. Para Vianna, “(...) *o Governo Dutra revela, de certo modo, sua preocupação de dar seguimento à acumulação industrial e à manutenção dos investimentos iniciados no Estado Novo (...)*” (Vianna, 1989:116).¹⁸⁴

¹⁸³ Cabe lembrar que, após a posse do presidente Eurico Gaspar Dutra em janeiro de 1946, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro, extinguiu o Plano de Obras e Equipamentos do Ministério da Viação e Obras Públicas, até então em vigor. Com isso se expressava sua intenção de não dar continuidade aos esquemas dos planos anteriores. Assim, o presidente da República estimulou os estudos necessários durante o ano de 1947 à elaboração de um novo plano sob responsabilidade do DASP e que se tornaria conhecido como Plano Salte. O anteprojeto foi encaminhado ao Congresso, em 1948, conjuntamente com a mensagem presidencial que ressaltava a importância do plano. O plano sofreu severas críticas de parte dos congressistas, encabeçados por **Horário Lafer**, e da CNI. Dessa forma, com algumas alterações no anteprojeto, o Plano Salte foi instituído pela Lei nº 1.102, em 18 de maio de 1950. O plano que deveria ser em princípio um programa de governo, entretanto só foi aprovado ao final da gestão Dutra devido aos entreves no congresso. Da equipe responsável pelos trabalhos participavam **Mário Bittencourt Sampaio**, diretor-geral do DASP, Joel Rutênio de Paiva, Júlio César Covelo, José Pedro Escobar, **Carlos Berenhauser Júnior**, Milton de Lima Araújo e Richard Lewinsohn, além de um grupo de técnicos do governo federal e do estado de São Paulo. Também foi constituída uma comissão interpartidária encarregada de fornecer assistência técnica e de supervisionar a elaboração do plano. Essa comissão, formada pelos deputados **Artur de Sousa Costa**, do Partido Social Democrático (PSD), **Odilon Braga**, da União Democrática Nacional (UDN), e **Mário Brant**, do Partido Republicano (PR). Posteriormente a aprovação da Lei nº 1.102, via novo decreto presidencial, **Mário Bittencourt Sampaio** foi designado administrador-geral do Plano Salte, nomeando seu grupo de assessores. Eram eles o tenente-coronel **Carlos Berenhauser Júnior**, diretor da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Joel Rutênio Carvalho de Paiva, Júlio César Covelo, diretor do Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, **Lucílio Briggs de Brito**, chefe de gabinete do ministro da Viação e Obras Públicas, **Pascoal Ranieri Mazzilli**, chefe de gabinete do Ministério da Fazenda, e **Plínio Reis de Cantanhede Almeida**. (Lafer, 1975; Costa, 1971).

¹⁸⁴ Embora a hipótese de Vianna (1989) não seja consensual na historiografia suas análises dos dados econômicos do governo Dutra, a partir de 1947, representam uma relevante contribuição, pois para o autor as políticas substitutivas tiveram um papel relevante para a promoção do desenvolvimento industrial. Em sentido oposto encontra-se, por exemplo, a argumentação de Ianni (1979) que, de um modo geral, afirma que o Governo Dutra representou um interregno entre o primeiro e o segundo governo Vargas, chegando mesmo a afirmar que “*a industrialização verificada nesses anos [do Governo Dutra] era um processo em curso, a despeito das ações e omissões do poder público*” (Ianni, 1971:99). Draibe discorda frontalmente do argumento de Ianni, ao afirmar que “*é clara a permanência – nos seus termos mais gerais – do padrão intervencionista anteriormente definido. Nesse sentido, não podemos concordar com a tese de uma efetiva volta ao liberalismo econômico, durante o governo Dutra.*” (Draibe, 1985: p. 130.)

Nesse mesmo sentido, como demonstra Draibe (1985), as alterações no aparelho econômico estatal, durante o governo Dutra e, principalmente, aquelas voltadas para o planejamento e para o desenvolvimento econômico e industrial, longe de atrofiarem fez com que a *ossatura material do Estado* sofresse certo movimento de expansão através de comissões, autarquias, e de novos conselhos técnicos.¹⁸⁵ Entretanto, a autora afirma que a desmobilização de vários órgãos do aparelho de Estado, e que foram relevantes no governo Vargas, tinha como objetivo suprimir aquelas instituições corporativas. De acordo com Draibe, “(...) foram objetos de extinção ou neutralização exatamente os órgãos potencialmente capazes de cumprir funções centralizadoras de coordenação e planejamento”, e, segundo ela isso implicou “*efetivo desarmamento do aparelho estatal, afetando particularmente o organismo administrativo naquilo que, no período anterior, consistiria na tentativa maior de dotar o Estado de instrumentos de coordenação e planificação econômica*” (Draibe, 1985: p. 128-129). Entretanto, como aponta a própria autora, a permanência de órgãos como o CFCE e o CTEF, e do próprio DASP, mostram a permanência desses canais de planejamento e coordenação que, mesmo com um sentido diferente de outrora mantiveram suas atribuições.

Nesse sentido, o retorno de Vargas ao poder, em 1950, não significaria um “retorno” ou uma “guinada” para uma inflexão nacional-desenvolvimentista, mas a consolidação de um projeto (ou modelo) político de “desenvolvimento”, e com ele, conseqüentemente uma reestruturação do Estado brasileiro.¹⁸⁶ Nessa reforma administrativa se viabilizou a concentração de técnicos em novos órgãos estatais, e especialmente nos conselhos técnicos, os quais se tornaram estratégicos para a viabilização do projeto desenvolvimentista. A esse respeito, como afirma Sola,

a reestruturação institucional do Estado, associada à implantação de um “novo” projeto de desenvolvimento para o Brasil (pautado num esforço de industrialização intensiva), se refere a novas modalidades de inserção dos técnicos no aparelho estatal e fazia parte de um processo de mudança parcial nas relações entre o Estado e certos

¹⁸⁵ Draibe (1985: p. 126-127).

¹⁸⁶ Noutro sentido, Ianni (1979) defende que o segundo governo Vargas foi o último momento que buscou consolidar um capitalismo cujo centro decisório fosse interno, portanto nacionalista. Em sua argumentação, propõe que o nacionalismo econômico deste período gerava a percepção de que seria possível se fundar um capitalismo nacional no Brasil. Nesse sentido, Ianni compreende o governo Dutra como um interregno liberal, como demonstrado anteriormente, e que o segundo governo Vargas seria o último momento de um nacional-desenvolvimentismo.

setores da sociedade (as elites empresariais e governamentais). Esse processo viabilizou a concentração de técnicos em novos órgãos estatais (como a já destacada Assessoria Econômica de Vargas, por exemplo) estratégicos para o projeto de desenvolvimento e os manteve “insulados” em relação às pressões diretas do sistema partidário. (Sola, 1998: p.53-55).

Também surgiram nesse período propostas para criação de um órgão central para o planejamento e que foram rejeitadas.¹⁸⁷ Como, em 1950, a proposta de criação de um *Ministério da Economia*, projeto que foi apresentado a Câmara dos Deputados por Israel Pinheiro, a partir da sugestão da II Conferência das Classes Produtoras (Conclap), e que visava congregar os diversos órgãos encarregados da atividade econômica a fim de “*elaborar e executar os planos necessários a promover o aparelhamento do desenvolvimento do país e dar orientação econômica à produção e à sua racional distribuição*”.¹⁸⁸ Também houve a proposta de criação de um Conselho de Coordenação do Planejamento, apresentado por Vargas, em 1952, dentro do projeto de Reforma Administrativa, para “*corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura*” e para “*evitar os conflitos e paralelismos*”. Entretanto, o órgão foi vetado pela Comissão Interpartidária do Congresso, e o veto foi aceito pelo próprio Vargas.¹⁸⁹

É interessante ponderar também que, a partir do advento da CEPAL e da formulação e divulgação da tese estruturalista nos meios políticos e acadêmicos, se deu um importante incentivo ao planejamento nas economias latino-americanas.¹⁹⁰ Por certo, esse foi um elemento importante na orientação das políticas de desenvolvimento no Brasil, a partir dos anos 1950, levando a questão da “planificação” e/ou planejamento para uma ampla esfera de debates.

Também foram relevantes nesse período, os debates em torno da Comissão Mista Brasil-Estado Unidos para o Desenvolvimento Econômico (COMBEU), formado no âmbito do Ministério da Fazenda durante o governo Dutra, mas que formalmente atuou entre 1951 e 1953,

¹⁸⁷ A questão do planejamento econômico e as possibilidades de intervenção do Estado na arena econômica são elementos que em nenhum momento, a partir de 1930, seguiram uma linha coesa de argumentação e prática. O pensamento desenvolvimentista, portanto, se caracteriza por definir esta agenda, que também se constrói na divergência de interesses que, em maior ou menor grau, defendem a intervenção e o planejamento estatal, a aplicação ou não do capital estrangeiro, o macro planejamento ou a planificação setorial. A esse respeito ver Bielschowsky (1996), Martins (2010).

¹⁸⁸ Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.155 /1950. O projeto apresentou sugestões de **João Daudt d’Oliveira**, então Presidente da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

¹⁸⁹ Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). *A reforma administrativa brasileira*. Vol. IV, Imprensa Nacional, 1963, p. 53-54.

¹⁹⁰ Rodriguez (1981); Bielschowsky (1996 e 2000);

e que visava o financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira. Por essa comissão passaram importantes agentes do planejamento do desenvolvimento brasileiro do período, tais como **Horácio Lafer, Eugênio Gudim, Octávio Bulhões, Válder Sarmanho, Rômulo Almeida, e Ari Torres**, e que foram responsáveis pelo estudo das prioridades para um programa de desenvolvimento para o país.¹⁹¹

Destacaram-se também órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), criado em 1952, e resultante de um longo debate, que perpassou as décadas de 1930 e 1940, e, principalmente, das atividades da COMBEU e através do diagnóstico da carência de recursos em moeda estrangeira para a execução dos programas de governo e da necessidade de um banco de fomento, o BNDE atuou assim na coordenação da política de financiamento do desenvolvimento, e especialmente no desenvolvimento industrial.¹⁹² Segundo Daland, “*foi estabelecido dentro do banco o que era em essência um órgão de planejamento, e que é conhecido como departamento de economia (...) e, no entanto, [o BNDE] nunca reivindicou ser órgão de planejamento completo, pois seus esforços se restringem à parte de investimentos de capital da economia*”, mas de acordo com o próprio autor, o próprio BNDE exaltava seu papel no planejamento “*as relações do Banco com o Governo exigiam, obviamente, uma participação direta no planejamento e na execução da política governamental da área do desenvolvimento*”. (Daland, 1969: p. 36). Pelo BNDE circularam agentes como **Ari Torres, Válder Sarmanho, Glycon de Paiva, Lucas Lopes, Roberto Campos, Lúcio Meira**, dentre outros. Outro órgão de destaque no período foi a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), embrião do Banco Central, criada pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, e que tinha como objetivo a coordenação das políticas monetária e creditícias, e como desejava seu mentor **Octávio Bulhões**, atuar tecnicamente como intermediador nas relações com as instituições financeiras internacionais, pela SUMOC passaram, além do próprio **Octávio Bulhões, José Soares Maciel Filho, José Garrido Torres, Otávio Augusto Dias Carneiro**, dentre outros.

¹⁹¹ Em julho de 1951 foi instalada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), consolidando uma nova etapa da experiência de planejamento dos mesmos setores da burocracia técnica. Funcionando dessa vez sob a orientação direta do ministro da Fazenda, **Horácio Lafer**, a seção brasileira da COMBEU foi chefiada pelo já citado **Ari Frederico Torres** e era composta por **Roberto Campos** (Assuntos Econômicos), pelos também citados **Glycon de Paiva Teixeira** (Assuntos de Geologia e Mineração) e **Valentim Bouças** (Assuntos Financeiros) e por **Lucas Lopes** (Questões Técnicas). (Lopes, 1991) e (Abreu, 2001).

¹⁹² Segundo Ianni, na mensagem presidencial de Vargas ao Congresso Nacional quando da criação do BNDE ressaltava o “*planejamento geral da aplicação dos recursos normais do orçamento em obras e outros investimentos públicos*”. (Ianni, 1971: p. 129).

Ainda no que diz respeito às reformas administrativas e as tentativas de criação de um órgão central de planejamento, em 1963, a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) recomendava a criação de um Departamento Central de Planejamento, órgão técnico, que seria ligado diretamente ao Presidente da República, e que não superou os debates administrativos. Também é interessante notar a criação do Ministério da Indústria e Comércio, em 1960, e a criação do Ministério do Planejamento, em 1963, que acabaram exercendo também as atividades de coordenação econômica. Entretanto, suas atividades ficaram ligadas mais ao acompanhamento e elaboração dos planos de desenvolvimento desse período, do que na definição de diretrizes de planejamento geral da economia.¹⁹³

Esse breve sumário acerca da construção de uma estrutura estatal voltada para o planejamento, no período entre 1946-1964, é importante na medida em que realça a relevância crescente assumida pelo ideal de planejamento nos cenários político e econômico nacionais, além de também chamar a atenção para a associação cada vez maior entre as noções de desenvolvimento e industrialização. É nesse sentido que, conforme Bielschowsky (1996), a problemática do desenvolvimentismo e seus desdobramentos vão sendo forjadas no Brasil. De um modo geral, e para além das diferentes correntes do desenvolvimentismo trabalhadas pelo autor, o que definiria as correntes desenvolvimentistas seria a importância do planejamento econômico visando a um processo ampliado de industrialização, embora o grau de atuação e intervenção do Estado e a posição maior ou menor do capital estrangeiro nesse processo delimitassem as principais divergências entre as diferentes correntes.¹⁹⁴

A partir disso, portanto, pode-se dizer que essa reestruturação do Estado brasileiro marcou a consolidação do desenvolvimentismo e de seus espaços de planejamento, bem como de uma elite estatal voltada para essas questões. Nesse sentido, a atuação do planejamento geral do desenvolvimento coube a outros órgãos, como o Conselho Nacional de Economia (CNE), e a Assessoria Econômica da Presidência (AE), e o Conselho de Desenvolvimento (CD), que se relacionaram com órgãos de planejamento setoriais com os diferentes órgãos do Setor Governo (como os ministérios, a Sumoc) e do Setor Empresa (como o BNDE e o Banco do Brasil).

¹⁹³ Monteiro e Cunha (1974: p.21).

¹⁹⁴ Ver a esse respeito: Bielschowsky (1996) e Sola (1998).

3.1.2. Os conselhos técnicos como espaços de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial do período 1946-1964.

Como demonstrado no item anterior, o planejamento do desenvolvimento econômico, bem como os debates no seu entorno, não ficaram restritos aos conselhos técnicos no período entre 1946-1964. Nesse sentido, muitos órgãos atuaram nos debates em torno do planejamento e de um modelo de desenvolvimento para o Estado Brasileiro, como, por exemplo, os já citados DASP e o CTEF, além do BNDE, da Sumoc, e das comissões, como a Combeu. Entretanto, nenhum desses órgãos se voltou para o planejamento geral do desenvolvimento brasileiro, atuando muito mais como *instrumentos de políticas* para a consecução de planos de governo.¹⁹⁵ Além desses órgãos, também deve-se citar a existência de outros mais voltados ao *planejamento setorial*, como a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (CEIMA), de 1954, a Petrobrás, de 1953, o Conselho de Política Aduaneira (CPA), de 1947, dentre outros.

A esse respeito, de acordo com Abranches (1978), deve-se ressaltar que não é possível presumir, frente às características da sociedade brasileira de então, que o Estado atuasse como um “*membro articulado, homogêneo, e monolítico*”. Segundo esse autor, o que se verificou historicamente foi uma diferenciação interna da estrutura estatal, a qual remontaria ao Estado Novo, mas que, nos anos 1950, sobretudo, no governo JK, se consolidaria com a proliferação de agências, órgãos, e grupos executivos, formando o que o autor chama de *administração paralela*.¹⁹⁶

Nesse sentido, dada a maior flexibilidade que se poderia supor ao manter em contato mais estreito as diferentes clientelas representadas nesses órgãos e seu o acesso mais direto aos centros de poder, acabou por resultar em níveis crescentes de autonomia e de poder por parte dessas agências. Esse processo estimulou, por um lado, a setorialização de interesses expressos na materialidade do Estado, bem como os conflitos e disputas no seu interior, e por outro, a busca de alianças intraburocráticas em torno de objetivos comuns, como é o caso da formação de uma elite estatal voltada ao desenvolvimento econômico via industrialização.

Nesses termos, para além da fragmentação administrativa e dos conflitos de interesses expressos na materialidade do Estado, alguns órgãos, através de seus agentes perseguiram

¹⁹⁵ Como chamam atenção Monteiro e Cunha (1974), e como demonstrado em Costa (1971) e Lafer (1975).

¹⁹⁶ Abranches (1978) e Benevides (1981).

objetivos comuns e mais gerais no que diz respeito às políticas de desenvolvimento econômico e industrial no Brasil. Os conselhos técnicos passaram a ser centrais pois, num sentido relativamente inverso ao da fragmentação de interesses, buscavam diretrizes mais gerais de desenvolvimento através da prática do planejamento. Isso não significa, é claro, que dentro dos conselhos técnicos não houvesse disputas de interesses e nem os interesses setoriais fossem expressos na sua estrutura. O que se está afirmando é que esses órgãos eram voltados para questões mais gerais que envolviam o modelo de desenvolvimento brasileiro, portanto, ligados mais ao planejamento geral do que ao planejamento setorial.

Dessa forma, cabe a seguir analisar a natureza desses órgãos, as atribuições, e os critérios para o recrutamento dos membros dos conselhos técnicos acima referidos.

3.1.2.1. Conselho Nacional de Economia (CNE)¹⁹⁷

O Conselho Nacional de Economia (CNE) foi instituído pela Constituição de 1946, como um órgão autônomo, não subordinado à Presidência, de caráter consultivo e informativo e, como consta no texto da Constituição, tinha por incumbência “*estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias*”.¹⁹⁸ Entretanto, a regulamentação das atividades do CNE só se dariam em 1949, e sua atuação efetiva se iniciaria em 1950.¹⁹⁹

Como indica Monteiro e Cunha (1974), o CNE deveria dar continuidade aos trabalhos do CFCE, estudando a vida econômica do país e sugerindo ao Congresso Nacional e à Presidência da República medidas para o desenvolvimento econômico. Dentre as principais funções do CNE estavam: opinar e dar pareceres sobre as diretrizes da política econômica brasileira, bem como elaborar planos de política econômica e financeira.²⁰⁰

¹⁹⁷ O Conselho Nacional de Economia atuou entre 1946 e 1965.

¹⁹⁸ Artigo 205 § 2º da Constituição de 1946 e Artigo 2º da Lei nº 970, de 16 de Dezembro de 1949.

¹⁹⁹ De acordo com Ianni, esse atraso para a regulamentação e o início das atividades do CNE pode ser um indicativo do desinteresse do Governo Dutra pela atuação de um órgão coordenador e que formule diretrizes de planejamento geral da economia brasileira. (Ianni, 1971: p. 83).

²⁰⁰ Também eram funções do CNE: opinar sobre os critérios de aplicação de estímulos cambiais ao ingresso de investimentos estrangeiros considerados essenciais ao desenvolvimento ou à segurança nacional, e sugerir índices que propiciassem uma base para a aplicação de cláusulas de garantias contra a desvalorização da moeda nos títulos públicos da União de prazo não inferior a um ano.

O CNE era formado por especialistas de “*notória competência em assuntos econômicos*” nomeados diretamente pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha dos membros pelo Senado.²⁰¹ Entretanto, na prática, seus membros eram escolhidos diretamente pelo Presidente da República, com mandatos de 5 anos para 4 conselheiros, e de 3 anos para os outros 5. Os ministérios interessados nos debates econômicos também poderiam designar um representante para participar dos debates. Assim, o plenário do Conselho era composto por nove membros, mais os representantes ministeriais, possuindo também setores administrativos, um Departamento Econômico composto pelas divisões técnicas de produção, comércio exterior, finanças, energia e transportes, e que era responsável por fornecer o instrumental técnico para os pareceres e estudos. O CNE também convocava, quando necessário, comissões técnicas especiais reunindo pessoal dos mais diferentes setores dentro da estrutura estatal.²⁰²

Durante sua existência, o órgão elaborou diversos pareceres e estudos sobre as diferentes regiões do país, o que resultou na publicação, entre em 1952 e 1964, de relatórios anuais intitulados “*Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil*”. Suas análises estruturais da economia brasileira, bem como seus pareceres e sugestões estimularam o debate sobre o planejamento econômico geral.²⁰³ O CNE também foi responsável pela formação técnica de novos quadros ao criar um curso de análise econômica voltado para o aperfeiçoamento de economistas.

O organograma do da cúpula do CNE se dá como mostra o quadro a seguir.

²⁰¹ Artigo 3º da Lei nº 970, de 16 de Dezembro de 1949.

²⁰² Como indica o parágrafo único do artigo 2º e o artigo 7º da Lei nº 970, de 16 de Dezembro de 1949, “*para a realização dos seus fins, o Conselho poderá adotar os métodos que lhe parecerem mais adequados e requisitar aos órgãos de administração pública a colaboração de que necessitar.*”

²⁰³ Costa (1971) e Monteiro e Cunha (1974).

Quadro B – Organograma da Cúpula do CNE²⁰⁴

Coordenador Geral		
Conselho Consultivo (Plenário)		
Departamento Econômico		
Produção	Comércio Exterior	Finanças
Energia		Transportes
Comissões Especiais		

Quadro elaborado pelo autor.

Dentro dos debates envolvendo a Reforma Administrativa de 1962, a existência do CNE foi usada como argumento pela Comissão Interpartidária para impedir a criação de um órgão central de planejamento e coordenação. Essa comissão entendia que o CNE já era o órgão especializado e competente para essa finalidade.²⁰⁵

Nos anos seguintes, entretanto, sua influência foi decrescendo com a criação de outros órgãos para a coordenação e o planejamento, até encerrar suas atividades em 1965. Suas incumbências passaram para o Ministério do Planejamento e Coordenação, em 1967.²⁰⁶

3.2.2.2. Assessoria Econômica da Presidência (AE)²⁰⁷

A Assessoria Econômica da Presidência (AE) foi criada, em 1951, por Getúlio Vargas e era ligada a Secretaria da Presidência da República, que tinha a tarefa de assessoramento do Presidente. A secretaria era dividida em várias seções, dentre as principais: a Chefia do Gabinete Civil, onde operava a AE; a Chefia do Gabinete Militar; e a Diretoria de Expediente.²⁰⁸

²⁰⁴ Quadro elaborado a partir da Lei nº 970, de 16 de Dezembro de 1949.

²⁰⁵ Monteiro e Cunha, 1974: p. 19

²⁰⁶ Conforme Lei nº 5.331, de 11 de Outubro de 1967.

²⁰⁷ Criada em 1951, sua existência se deu no segundo governo Vargas até 1954.

²⁰⁸ Segundo Renata B. Santos (2006: p. 06), A Assessoria Econômica não configurava um órgão dentro da estrutura estatal, estando “*informalmente inscrita dentro do aparelho de Estado*”, configurando uma “*estrutura oficiosa*” levada a cabo pelos seus oficiais de gabinete **Rômulo Almeida** e **Jesus Soares Pereira**.

Apesar de não ser formalmente um conselho técnico, e sim uma assessoria executiva, atuou como um órgão permanente de planejamento geral e encarregado de estudar e formular projetos ligados às principais necessidades econômicas nacionais. A AE teve participação relevante durante seu período de existência nos principais debates sobre o desenvolvimento nacional, o que pode ser atestado pela quantidade de propostas e de projetos que formulou e/ou examinou, dentre eles os da Petrobras, do Fundo Nacional de Eletrificação, do Plano Nacional do Carvão, da Capes, da Reforma Administrativa, da Comissão de Desenvolvimento Industrial, e da Indústria Automobilística. É importante destacar a relevância da AE nos debates do programa energético brasileiro, que mobilizou os setores nacionalistas, em torno das questões do petróleo e da energia elétrica.

A AE, inicialmente, voltou-se para analisar o desempenho do governo anterior e fazer um balanço da situação econômica do país. Logo em seguida, a AE teve a ampliação de suas incumbências com a elaboração de políticas voltadas a infraestrutura, o que demandava grandes esforços de análise, planejamento, e elaboração de projetos. Assim, a AE tratava-se de um órgão de caráter técnico, destinado a atender às solicitações da Presidência da República para fins de assessoramento e planejamento nas questões econômicas, cuja linha de ação se identificava com os princípios nacionalistas.²⁰⁹

Segundo Alzira Alves de Abreu,

a importância da Assessoria Econômica na época de sua criação não se deveu apenas aos planos e projetos por ela preparados. O órgão significou também a introdução de novos métodos de trabalho junto à Presidência da República, e a valorização do técnico e do especialista na solução dos problemas do país. Nos governos seguintes, a utilização de grupos técnicos no assessoramento da presidência foi intensificada. (Abreu, Assessoria Econômica (Verbete). In: DHBB).

Ou seja, além de órgão de assessoramento e coordenação, também colaborou com a consolidação de um “saber técnico” voltado para o planejamento do desenvolvimento econômico, e que institucionalizou uma elite estatal voltada para essas questões.

²⁰⁹ Ao lado da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (COMBEU) refletiu um esforço de conciliação política e de composição com diferentes interesses econômicos. A Assessoria deu espaço para as iniciativas mais nacionalistas e mais marcadas pelo dirigismo que caracterizou o Estado desenvolvimentista.

Dada a “informalidade” da AE não há uma legislação específica sobre sua composição e sua dinâmica. Entretanto, as várias referências sobre o órgão apontam para um núcleo de membros permanentes e a participação eventual de outros técnicos e especialistas, de dentro e de fora do governo, que eram consultados sobre os projetos. Assim, como sugere Santos (2006), temos um núcleo duro e permanente, a *Assessoria Básica*, e um grupo mais eventual e móvel, a *Assessoria Ampla*.²¹⁰

No que diz respeito às suas tarefas, diz **Rômulo de Almeida**:

A Assessoria tinha duas atividades. Uma atividade era, vamos dizer, do cotidiano, da minudência, da coisa de administração econômica corrente, que era realmente os despachos dos papéis. A outra atividade era a atividade de fundo, atividade de assessoria a longo prazo, que dizer, planejamento no governo, embora um planejamento informal. (Almeida, 1990: p.05)

Essa atividade cotidiana de despacho de documentos diversos sobre a administração da economia nacional junto ao Presidente, além de informar os pormenores da situação econômica do país, atuava como um importante instrumento de ligação indireta do Presidente aos Ministérios e às demais agências estatais. Essa “estratégia” conferia um significativo poder de centralização do planejamento econômico nas mãos da AE e do próprio Presidente. Esse funcionamento da AE, também conferia certa “blindagem” do Presidente para com seus assessores contra as pressões políticas advindas dos ministérios e das agências governamentais.²¹¹

Dessa forma, a Assessoria Econômica, além de um importante espaço de coordenação e de planejamento, também atuava como uma importante arena decisória que refletiu as tensões econômicas e políticas do governo Vargas, principalmente, entre um projeto nacionalista de desenvolvimento, ao qual se vinculou, e um projeto de inserção do Brasil num sistema de cooperação internacional, posição mais próxima a COMBEU, como aponta Lourdes Sola (1998). Nesses termos, portanto, pode-se dizer que na esfera da decisão econômica, o contraponto da

²¹⁰ A *Assessoria Básica* era composta por: **Rômulo Almeida, Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel, Cleanto Leite, João Neiva Figueiredo, Ottolmy Strauch, Saldanha da Gama e Tomás Pompeu Accioly Borges**. Segundo Renata Santos, “porém, há que se distinguir entre os que trabalhavam na *Assessoria Ampla* e na *Básica*, pois somente os membros da última tinham pleno acesso a íntegra dos projetos. Entre os nomes citados eventualmente temos *Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Domar Campos, Mário da Silva Pinto, Glycon Paiva, Almirante Lúcio Meira, Leães de Medeiros e Vinícius Berredo*”. (Santos, 2006: p. 13)

²¹¹ Essas ideias são sugeridas por Rômulo Almeida no seu depoimento ao CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (Almeida, 1990).

AE era a COMBEU, e na instância política eram os Ministérios. A esses respeito, porém, cabe lembrar que, enquanto a composição dos ministérios eram o resultado da conciliação política e da busca de uma coalisão de governo, a AE tinha seus membros escolhidos diretamente pelo Presidente, através de critérios “técnicos” e por uma afinidade ao projeto de desenvolvimento encabeçado pelo presidente.

3.1.2.3. Conselho de Desenvolvimento (CD)²¹²

Durante o governo de Juscelino Kubitschek se deu uma importante ampliação da participação federal na atividade econômica, através do aparato institucional da chamada *administração paralela*²¹³, que se materializou em novas agências organizadas na esfera da presidência da República e no Ministério da Fazenda, como o Conselho do Desenvolvimento.²¹⁴

O Conselho de Desenvolvimento (CD) foi criado pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, como órgão subordinado diretamente ao Presidente da República. O objetivo do órgão era atuar centralizando o planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro através do estudo das medidas necessárias para a coordenação da política econômica do país. O CD também visava aumentar a eficiência das atividades governamentais; fomentar a iniciativa privada; analisar relatórios e estatísticas sobre a evolução dos vários setores da economia; estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, e manter-se informado sobre a implementação das medidas aprovadas.²¹⁵

No que diz respeito a sua composição, o CD era integrado pelos ministros de Estado, pelos chefes do Gabinete Militar e do Gabinete Civil, e ainda pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).²¹⁶ Os ministros da Educação e Cultura e do Trabalho, Indústria e Comércio só foram admitidos a partir de 1959,

²¹² A atuação do CD se deu entre 1956, logo após a posse de Juscelino Kubitschek, até 1964.

²¹³ Benevides (1981: p. 224).

²¹⁴ Um dos agentes desse período, **Roberto Campos**, oferece uma justificativa para a chamada administração paralela, segundo ele: “*Havia duas vantagens no artifício da administração paralela. De um lado servia para contornar vetos legislativos, mais fáceis de aplicar aos setores normais da administração. De outro, permitia um recrutamento em base estritamente meritocrática, praticamente imune a pressões clientelísticas.*” (Campos, 1994, v. 1: 318).

²¹⁵ Artigo 2º do Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.

²¹⁶ Conforme Artigo 1º do Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.

juntamente com o diretor-geral do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).²¹⁷ Em sua composição contava também com representantes de setores econômicos e consultores especiais escolhidos diretamente pelo Presidente da República, se assemelhando aos conselhos técnicos que tiveram origem no Estado Novo.²¹⁸

O conselho possuía uma secretaria geral, integrada por servidores civis e militares requisitados de autarquias, empresas de economia mista ou outras entidades. O presidente da República escolhia o secretário-geral, assim como um grupo de consultores especiais encarregados de fornecer assistência técnica permanente ao conselho e a seus grupos de estudo e de trabalho.²¹⁹ O órgão podia também contar com a colaboração do Conselho Nacional de Economia, e, sempre que julgasse necessário ao desempenho de suas funções, solicitar aos ministérios e demais órgãos do Poder Executivo a elaboração de estudos, projetos e relatórios.²²⁰

Ainda em 1956, a primeira ação do Conselho do Desenvolvimento, através de sua secretaria geral, foi elaborar o Plano de Desenvolvimento Econômico, que definia o caráter geral da intervenção do Estado na economia, afirmando:

A programação do desenvolvimento da economia brasileira deve fazer-se de modo que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo de melhoria do bem-estar da comunidade, assim proceda pelos instrumentos de que dispõe, que são fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerenciais, para criar o ambiente propício à evolução e ao desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado. (Benevides, 1981: p 123).

Esse plano foi pouco depois desenvolvido e especificado, dando origem ao Programa de Metas do governo. Incorporando ainda aspectos de planos anteriores, além dos estudos realizados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos em 1951 e pelo grupo CEPAL-BNDE em 1952, o Programa de Metas consistia no planejamento de 31 metas específicas, reunidas em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e, finalmente, a construção de Brasília, considerada “meta-síntese”.

²¹⁷ Benevides (1981).

²¹⁸ Diniz (1999: p. 25-30).

²¹⁹ Conforme Artigo 4º do Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.

²²⁰ Artigo 1º § 2º do Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.

Algumas dessas metas foram integralmente preparadas pelo Conselho do Desenvolvimento, sobretudo as do setor de indústrias de base. Outras foram preparadas por grupos de trabalho especialmente constituídos, obedecendo à orientação geral da secretaria do conselho. A função dos grupos de trabalho ligados ao conselho era estudar metas específicas e preparar projetos de lei ou de regulamentação. Tais projetos poderiam ser aproveitados nas exposições de motivos do presidente da República ao Congresso, em propostas executivas visando a um futuro decreto, em propostas legislativas para o debate parlamentar ou na regulamentação dos órgãos a serem criados.

Esses grupos de trabalho variavam de tamanho de acordo com a pauta e as necessidades do trabalho, sendo que cada grupo possuía um coordenador, muitas vezes um Ministro de Estado. Esses grupos se extinguíam após finalizar os estudos e pareceres para os quais foram criados.²²¹ Esse formato institucional buscava reduzir os conflitos e divergências entre as diferentes agências envolvidas na elaboração das políticas públicas buscando a acomodação de interesses dentro dos respectivos grupos.²²²

Esses grupos possuíam sempre um primeiro-secretário ligado ao Conselho do Desenvolvimento e vários membros escolhidos de acordo com o interesse de cada meta ou estudo; dependendo do setor, poderia haver representantes da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, da Superintendência da Moeda e do Crédito, da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, do BNDE, da Confederação Nacional da Indústria e dos diferentes ministérios.

Segundo Jorge Gustavo da Costa (1971), o secretário-geral do Conselho do Desenvolvimento teve papel preponderante não só na elaboração do Programa de Metas, mas principalmente no acompanhamento de sua execução: “*o fato de a figura do secretário-geral [do conselho] haver coincidido com a do presidente do BNDE (tal ocorreu entre 1956 e 1958 com Lucas Garcez) facilitava, em grande parte, a tarefa de acompanhamento e mesmo de aliciamento em favor das metas e respectivos projetos.*” [Grifo nosso](Costa, 1971: p.138).

²²¹ Conforme depoimento de Lucas Lopes (1991).

²²² Dias (1996: p. 77-80).

A implementação do Programa de Metas é comumente atribuída na literatura aos esforços de **Lucas Lopes** e **Roberto Campos**, que foram membros da COMBEU, e que ocuparam a presidência do BNDE, e a secretaria-geral do Conselho do Conselho de Desenvolvimento.²²³

Em 1961, o presidente Jânio Quadros aproveitou a experiência acumulada pelo CD na criação da Comissão Nacional de Planejamento (Coplan). O Conselho do Desenvolvimento foi mantido, só vindo a ser extinto em 1964. O CD foi extinto pelo Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, que delineou também a estrutura provisória do Ministério do Planejamento.

3.1.2.4. Conselho de Planejamento (COPLAN)²²⁴

O Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, alterado pelo Decreto nº 152, de 16 de novembro de 1961, cria a Comissão Nacional de Planejamento, depois tornado Conselho Nacional de Planejamento (COPLAN). O órgão tinha como objetivo substituir o Conselho de Desenvolvimento na centralização do planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro.

Nas considerações iniciais do Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, ficam explícitas as diretrizes que visavam o estabelecimento de um órgão central de planejamento e alguns argumentos e justificativas do *Estado desenvolvimentista*. Como por exemplo, o argumento de que “*é objetivo fundamental do país melhorar as condições de bem-estar do povo brasileiro, o que depende de um esforço de desenvolvimento da economia nacional*”, e ainda, de que “*o desenvolvimento é objetivo nacional permanente que só poderá ser alcançado pela continuidade administrativa e pela racionalização crescente do esforço coletivo, que permitem a redução constante dos custos sociais desta política*”.²²⁵

No primeiro sentido, de estabelecimento de diretrizes para a formulação de um órgão central de planejamento, justificava-se a ação do Estado interventor e planejador afirmando-se que o desenvolvimento brasileiro “*não pode ficar entregue ao automatismo do mercado*”, pois as suas condições estruturais e o comportamento da economia nacional não asseguravam um

²²³ **Lucas Lopes** foi secretário-geral do CD entre fevereiro de 1956 e janeiro de 1958, quando fora nomeado para o Minifaz. Seu substituto fora **Roberto Campos**, que permaneceu na secretaria-geral até julho de 1959.

²²⁴ O Conselho de Planejamento vigou entre 1961 e 1964.

²²⁵ Conforme letras “a” e “g” das considerações iniciais do Decreto nº 51.152, de 5 de Agosto de 1961.

crescimento mínimo com as necessidades do País.²²⁶ Assim, segundo as mesmas considerações iniciais, cabia ao Governo ser o elemento propulsor e disciplinador do processo de desenvolvimento.²²⁷ E, ainda, afirmava que o desenvolvimento é o objetivo nacional “*só alcançável pela continuidade administrativa*” e pela crescente “*racionalização do esforço coletivo*”.²²⁸

Essas considerações iniciais do decreto de criação da COPLAN, também faziam uma defesa do planejamento como técnica ao afirmar que o planejamento era um “*instrumento para atingir o ritmo de desenvolvimento compatível com os recursos disponíveis*”, e como instrumento político, pois o planejamento seria o “*único meio que possibilitará o país, estabelecer a completa determinação do seu destino, sem sacrificar as liberdades democráticas e individuais*”.²²⁹

Portanto, a incumbência da COPLAN extrapolou a elaboração do plano plurianual de desenvolvimento econômico e social e o acompanhamento da conjuntura nacional e internacional, pois visava orientar e coordenar as diretrizes do planejamento geral do desenvolvimento econômico brasileiro.²³⁰

Com relação a sua organização e estrutura, a COPLAN era subordinada diretamente ao Presidente da República, e formada por um Conselho Deliberativo, um Conselho Consultivo de Coordenação Geral, e uma Secretaria-Técnica. O órgão era presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros, e o Conselho Deliberativo era integrado pelos Ministros de Estado. O Conselho Consultivo de Coordenação Geral era composto pelos Presidentes do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), pelo Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), pelo Diretor Geral da Fazenda Nacional,

²²⁶ Letra “c” das considerações iniciais do Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961.

²²⁷ Letra “f” (idem.).

²²⁸ Letra “g” (idem.).

²²⁹ Letras “d” e “h”. (idem)

²³⁰ Como mostram as alterações do Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, feitas pelo Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961. Principalmente, no seu Art. 2º que afirmava que o COPLAN tinha por finalidade “*coordenar e harmonizar em planos gerais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos ou entidades privadas.*”

pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional do Trabalho e pelo Secretario Geral da Coplan, como mostra a tabela a seguir.²³¹

Tabela 17 – Composição e Representação no COPLAN²³²

Composição	Período
	1961-1964
<i>Conselho Deliberativo</i>	
Presidente do Conselho de Ministros	P
Ministros de Estado	18
<i>Conselho Consultivo</i>	
Presidente do BB	1
Presidente do BNDE	1
Diretor do DASP	1
Diretor da SUMOC	1
Diretor Nacional da Fazenda	1
Diretor Nacional do Trabalho	1
Secretário Geral	1
Total de membros	26

Tabela elaborada pelo autor. Legenda: P=Presidente

Era de competência do Conselho Deliberativo a aprovação da política nacional de desenvolvimento econômico e a deliberação sobre outras medidas que lhe fossem encaminhadas.²³³ A Secretaria Técnica era formada por um Secretário-Geral e Técnicos Comissionados, todos escolhidos dentre “*especialistas de alto nível*” nos assuntos de interesse da Comissão.²³⁴ Era de sua competência acompanhar os trabalhos de planejamento, discutir

²³¹ Art. 3º do Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961 e modificações do Art.5º do Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961.

²³² Tabela elaborada a partir dos dados Art. 3º do Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961 e modificações do Art.5º do Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961.

²³³ Art. 7º.

²³⁴ Art. 4º e 5º do Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961 e modificações do Art. 7º, do Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961.

metodologias e modificações cabíveis, e opinar sobre as possíveis repercussões das medidas adotadas.²³⁵ No Conselho Consultivo, é que se dava a representação das Classes produtoras e Trabalhadores, e de outras entidades. Entretanto, essa representação não era permanente e só se dava por convocação do Conselho quanto julgasse útil para os trabalhos de planejamento.

Com a reestruturação estatal oriunda do movimento de 1964 o Conselho de Planejamento Nacional é desativado.

3.2. Planejadores do Desenvolvimento Econômico e Industrial (1946-1964): Perfil, Trajetórias e Carreiras

Após a análise das estruturas de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial, no período entre 1946-1964, é necessário focar nas características dos agentes que “manejaram” essas instituições, a fim de se estabelecer uma relação entre esses espaços, as carreiras desses agentes, e as políticas de desenvolvimento; para tanto, deve-se a seguir analisar o perfil, as trajetórias e as carreiras dos agentes que ocuparam esses espaços estatais.

3.2.1. Um perfil dos agentes do planejamento entre 1946-1964

Ao se buscar a peculiaridade do perfil desse grupo, no que diz respeito à origem social desses agentes (N=38) foram encontrados dados da profissão dos pais para 36 indivíduos (94.8%).²³⁶ Assim, de acordo com os dados levantados 33.3% dos pais eram funcionários públicos, 13.8% eram empresários, 22.2% eram políticos, e 30.5% eram profissionais liberais. Quando se agregou os dados de profissão dos pais pelo tipo de carreira, 65.4% dos pais obtiveram carreira predominantemente pública, e 34.6% obtiveram carreira predominantemente

²³⁵ Art. 8º.

²³⁶ Consideraram-se apenas os indivíduos que obtiveram cargos nos órgãos analisados no período entre 1946-1964, excluídos aqueles que obtiveram cargo nos conselhos técnicos do período anterior, tratados no capítulo II. Assim, de um N=63, que inclui todos os indivíduos da amostra para o período 1946-1963, trata-se dos dados de origem social apenas para um N=38, já que os demais 25 indivíduos também compõem a amostra de origem social para o período entre 1934-1945. Com isso se evita considerar os indivíduos mais do que uma vez na amostra total em análise nessa tese.

privada.²³⁷ Entretanto, quando se leva em consideração somente os agentes com carreira predominantemente privada, apenas 22.2% da amostra, o predomínio da carreira privada dos pais, quando se obtém os dados, sobe para 83% dos casos. Já quando se leva em consideração somente agentes com carreira predominantemente pública, 71.4% da amostra, o predomínio da carreira dos pais também é pública para 79% dos casos.²³⁸ Ou seja, os dados sugerem uma correlação entre o tipo de carreira dos pais com o tipo de carreira dos agentes sendo que nas carreiras privadas é mais significativa, como já afirmado anteriormente, mas para esse grupo é muito significativa essa relação para o incentivo das carreiras públicas.

Assim como no capítulo anterior, foi possível avançar no que diz respeito ao impacto da “herança familiar” sobre o incentivo de carreira. Nesse sentido, dos agentes que tinham os pais como funcionários públicos 33.3%, 66.6% também pertenceram ao funcionalismo público, e dos 22.2% que os pais eram políticos, 75% também obtiveram algum cargo político eletivo ou por nomeação. Dessa forma, é possível remeter há uma relação de “herança” de carreira entre pais funcionários públicos e pais políticos com os agentes.²³⁹ Assim, diferentemente da amostra tratada no capítulo anterior na qual a relação se dava entre pais empresários e agentes com essas características, nesse grupo a relação é entre pais funcionários públicos e políticos com os agentes com esse tipo de carreira. Através desses dados cabem duas considerações, a primeira diz respeito a uma menor representação absoluta de empresários dentro desses órgãos em análise o que impactou nesses dados de herança familiar na carreira; e a segunda, refere-se a uma maior institucionalização do serviço público, sobretudo após as mudanças efetuadas pelo DASP ainda no período anterior, e que possivelmente impactaram nos dados sobre a busca de carreiras públicas desses agentes nesse período.

Para a elaboração dos dados sobre a idade dos agentes foi considerada a idade desses quando nomeados pela primeira vez para um dos conselhos técnicos, no período entre 1946-1964. Assim, considerou-se o total de agentes da amostra dos órgãos de planejamento, entre 1946-1964, ou seja, inclusive aqueles que já haviam sido considerados para o primeiro período,

²³⁷ Os critérios utilizados para esses dados são os mesmos referenciados anteriormente.

²³⁸ Conforme dados da Tabela 20 - Predomínio da Carreira anterior aos conselhos técnicos (1946-1964), e a disponibilidade de dados dos pais N=36.

²³⁹ A “herança familiar” aqui se refere às relações de reprodução social como trabalhadas pela tradição bourdieusiana. Como referencia ver: Patriat e Parodi (1992); Bourdieu (1989a., 1989b., 2011); Offerlé (1993), Saint-Martin (1993); Canedo (1991, 1998).

N=63.²⁴⁰ Para esse período, a maior parte dos agentes foi recrutada na faixa etária entre 50 e 59 anos (39.7%). Entretanto, quando agregada na faixa entre 50 e 69 anos perfazem 65.1% dos agentes sendo que a média de idade é de 52.3 anos. A imensa maioria situa-se na faixa entre 40 e 69 anos (84.1%), e 7 indivíduos situam-se entre 30 e 39 anos, sendo que nenhum deles foi nomeado acima dos 70 anos e apenas outros 2 foram nomeados com menos de 30 anos de idade, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 18 – Idade dos Planejadores nos Conselhos Técnicos entre 1946-1964²⁴¹

Grupos de Idade (em anos)	Frequência	%
a 30	2	3.2
de 30 a 39	7	11.1
de 40 a 49	13	20.6
de 50 a 59	25	39.7
de 60 a 69	16	25.4
a 70	0	0
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Os dados geracionais também indicam uma leve renovação geracional desses agentes quando comparados aos dados do período anterior. Nesse sentido, 50.8% nasceram entre 1901-1910, 25.4% nasceram entre 1891-1900, 12.7% nasceram entre 1911-1920, 9.5% entre 1921 e 1930. Dentre as idades mais avançadas nesse período se encontram agentes como **Artur de Sousa Costa**, nascido em 1893, e que integrou o CNE; **Camilo Nogueira da Gama**, nascido em 1889, e que integrou o CNE; e **José Augusto Bezerra de Medeiros**, nascido em 1884, e que também integrou o CNE.²⁴² Já dentre os agentes com menor idade encontram-se **Cleanto de**

²⁴⁰ Ao considerar o N=63, não se está implicando em duplicidade dos dados, pois o evento A (idade nos conselhos do período entre 1934-1945) não se relaciona com o evento B (idade nos conselhos no período entre 1946-1964). Ao contrário, esses dados colaboram para o acompanhamento das trajetórias e da carreira desses agentes pelos órgãos de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.

²⁴¹ Para essa tabela foi considerada apenas a idade da primeira nomeação para um dos conselhos técnicos do período entre 1946-1984. A idade média é de 52.3 anos; a idade máxima é de 71 anos; e a idade mínima é de 27 anos.

²⁴² **Artur de Sousa Costa** também foi diretor do Banco do Brasil entre 1932-1934, Ministro da Fazenda entre 1934-1945 e integrou o CFCE e o CTEF; **Camilo Nogueira da Gama** foi advogado do Banco do Brasil entre 1935-1942, foi chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha, membro do CNP, e deputado federal entre 1955-1960 e entre 1975-1976 e Senador entre 1960 e 1971; **José Augusto Bezerra de Medeiros** foi deputado federal

Paiva Leite, nascido em 1921, e que integrou a AE; **Mário Pena Bhering**, nascido em 1922, e que integrou o CD.²⁴³ Assim, as idades mais avançadas guardam vínculos com órgãos do período anterior (1934-1945), além de carreiras predominantemente políticas, ao contrário dos membros mais jovens do grupo que são marcados por carreiras mais predominantemente técnicas.

No que diz respeito aos dados de origem regional dos agentes, o local de nascimento não indica nenhuma concentração significativa, sendo que a cidade do Rio de Janeiro concentra 14.3% dos indivíduos, seguida de São Paulo com 10.2%, Belo Horizonte com 6.4% e Salvador com 6.2%. Quando os dados são agregados por estado de nascimento os resultados são diferentes: o Distrito Federal (RJ) contribuiu com 23.2% dos agentes, seguido por Minas Gerais com 19.1%, São Paulo com 16.4%, Bahia com 14.3%, e Ceará com 13.2%.

Já quando os dados são agregados por região de nascimento há um predomínio da região sudeste com 61.3%, seguida pela região nordeste com 28.7%.²⁴⁴ O predomínio da região sudeste se dá pelos mesmos motivos elencados anteriormente, ou seja, por ser o principal polo político-administrativo e financeiro, além de educacional. O que chama atenção são os dados com relação aos estados de Minas Gerais, Bahia e Ceará. Além de apontar para uma nova representação regional nos órgãos de planejamento, na qual, por exemplo, o Rio Grande do Sul perdeu espaço para Minas Gerais, há um significativo aumento de representação da região nordeste. Esse fato fica latente ao se analisar a nominata da AE (1951-1954), os chamados “boêmios cívicos”, na sua maioria de origem nordestina.²⁴⁵

Com relação à formação educacional desses agentes os dados mais consistentes dizem respeito à educação superior. Nesse sentido, uma ampla maioria desses agentes possuiu formação superior (93.2%). Desses indivíduos com formação superior, 45.7% se formaram entre 1901-

entre 1915-1923, entre 1935-1937 e entre 1946-1955. Foi também Governador do Rio Grande do Norte entre 1924-1928, senador entre 1928 e 1930, e presidente da ACRJ entre 1959 e 1961, também pertenceu a CRB, a SNA e ao CNC.

²⁴³ **Cleanto de Paiva Leite** foi concursado do DASP, em 1942, e foi diretor do BNDE entre 1952 e 1962.; **Mário Bhering** foi diretor da Cemig e da Eletrobrás.

²⁴⁴ Nesse ponto, seguiram-se os mesmos critérios do capítulo anterior.

²⁴⁵ O termo “boêmios cívicos” era utilizado pelo Presidente Getúlio Vargas ao se referir aos integrantes da AE. Segundo depoimento de Ignácio Rangel Ignácio, “*Ele [Getúlio] nos chamava de “boêmios cívicos”, porque abria a janela a qualquer hora da madrugada e nós estávamos lá trabalhando.*” (Rangel, 1988: p.9). A AE era composta por **Jesus Soares Pereira, Rômulo Almeida, Cleanto de Paiva Leite, Ignácio Rangel, Tomás Pompeu Accioly, Américo Barbosa Oliveira, Válder Sarmanho, João Neiva Figueiredo, Ottolmy Strauch, Saldanha da Gama**. Entre os nomes que eventualmente participaram dos estudos e decisões da AE temos: **Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Domar Campos, Mário da Silva Pinto, Glycon Paiva, Lúcio Meira, Leães de Medeiros e Vinícius Berredo**. (Santos, 2006: p. 13).

1920, 38.5% entre 1921-1930, os demais 11.4 % entre 1931-1940.²⁴⁶ Esses dados sugerem uma elitização social do grupo e um processo de elevada seletividade educacional como critérios de recrutamento para a ocupação de cargos em conselhos técnicos nesse período.

Com relação às áreas de formação superior destacam-se o direito, as engenharias e a economia, conforme tabela a seguir. Assim, após um processo de formação complementar na área econômica através da obtenção de uma *expertise* pela atuação nesses órgãos, dá-se, gradativamente, um processo de formação específica na área de economia com a institucionalização desse curso nos final dos anos trinta e início dos anos quarenta. Como afirma Gomes (1994), ao refletir sobre a institucionalização dos cursos de economia no Brasil no início dos anos 1940,

Evidenciou-se, também, tanto pela regulamentação dos cursos de economia, quanto pela expansão na burocracia estatal de áreas reservadas aos especialistas em questões econômicas, que a administração pública seria o mercado de trabalho preferencial para os egressos das faculdades de economia. E, finalmente, o curso de “ciências econômicas”, percebido como importante elemento para a formação de quadros burocráticos, oscilou entre criar uma elite política e administrativa dotada de uma formação intelectual mais geral, ou uma elite técnica, que requeria uma formação mais especializada (Gomes, 1994: p. 98).

Dessa forma, as opções em torno das políticas de desenvolvimento abriram espaços para um saber “técnico” e “especializado” que, durante a ausência de uma formação específica na área de economia, se dava dentro da própria estrutura estatal, mas que gradativamente foi institucionalizando nos cursos superiores de economia no Brasil, e passando, a cada vez mais ocupar postos dentro da estrutura estatal.

Essa interpretação é corroborada nos próprios depoimentos e memórias dos agentes desse período.²⁴⁷ Nesses depoimentos e memórias esses agentes revelam como os conselhos técnicos e as agências voltadas para o planejamento econômico se tornaram lugares estratégicos dentro da

²⁴⁶ Para uma compreensão desses dados deve-se levar em consideração dos dados apresentados no Capítulo II sobre a conclusão em ensino superior no Brasil e a população, entre 1907-1912. Assim, dos 8016 formados em curso superior no Brasil representa apenas 0.04% da população brasileira. Entre 1940 e 1949 o número de formados era de 29.696 e entre 1950 e 1959 era de 89.624. Fonte: IBGE, Anuario estatístico do Brazil. Disponível em http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/educacao.shtm

²⁴⁷ Pereira (1975), Almeida (1988), Bulhões (1990), Lopes (1991), Nogueira (1993), Flores (2000),

estrutura estatal, onde uma elite estatal burocrática pode desenvolver suas carreiras e exercer sua influência sobre as diretrizes de desenvolvimento econômico e industrial.

Assim, o significativo recrutamento de indivíduos possuidores de uma experiência em economia para esses órgãos, no período entre 1946-1964, indica, por um lado, a consolidação de um “saber técnico” experimentado muitas vezes dentro da própria estrutura estatal, e também uma maior institucionalização dos cursos de economia, como referido anteriormente.²⁴⁸ Por outro lado, também indica a dificuldade de uma reforma profunda nos “nichos” mais tradicionais do aparelho de Estado, que serviram como base para o clientelismo *pari passu* com o surgimento de núcleos especializados e voltados para as questões mais técnicas envolvendo o planejamento e o desenvolvimento econômico brasileiro.

Nesse sentido, economistas, advogados, engenheiros, com experiência na área econômica e de planejamento foram chamados a fazer parte desses órgãos. Esses órgãos não só absorveram profissionais com formação superior e especializada, como também formaram um “*staff de base acadêmica*”²⁴⁹ e voltados para as questões do desenvolvimento econômico.

A formação superior desses agentes segue como na tabela a seguir.

Tabela 19 – Formação em Curso Superior dos agentes entre 1946-1964

Formação Superior	N	%
Direito	19	30.1
Engenharia	23	36.5
Economia	8	12.6
Contabilidade	1	1.6
Estatística	1	1.6
Ciências Sociais	3	4.8
Medicina	2	3.2
Farmácia	1	1.6

²⁴⁸ Esse tema também é tratado em Loureiro (1997).

²⁴⁹ Expressão de Casimiro Ribeiro em seu depoimento ao CPDOC/FGV, em Ribeiro (1989).

Filosofia	1	1.6
Agronomia	1	1.6
Não se aplica*	3	4.8
TOTAL	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Como mostram os dados, as áreas do direito e engenharia, formações tradicionais e de relevância para o acesso aos cargos públicos se destacam entre os agentes, 30.1% e 36.5%, respectivamente. Nota-se, que a formação em engenharia era apreciada para esses espaços técnicos do Estado brasileiro. Como apontado por Gomes (1994), se deu no Brasil um processo de incorporação de engenheiros à administração pública federal, especialmente a partir dos anos 1930, ligados às reformas administrativas e educacionais do período Vargas, e mais detidamente, a partir dos anos 1950, ligados ao processo de constituição das grandes empresas estatais e dos órgãos de planejamento.²⁵⁰ Essa incorporação de engenheiros, e sua reconversão para a área econômica, fora facilitada pelo currículo dos cursos de engenharia que possuíam disciplinas voltadas para as questões econômicas e de planejamento, mas também pela exigência de conhecimentos técnicos e econômicos por parte dos diferentes órgãos, o chamado “notório saber” envolvendo essas questões.²⁵¹

Assim, e como já salientado anteriormente, a institucionalização dos cursos de economia refletem nos dados apenas em 12.6% dos agentes, o que possui alguma significância, principalmente, quando comparados aos dados do capítulo anterior. A concentração dessa formação se dava, principalmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo, através da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE), do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE), e da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo. Não obstante, foram os primeiro lugares a institucionalizarem cursos de economia no país e que influenciaram a formação de outras escolas de economia no Brasil. Entretanto, essa formação

* Dentre esses casos encontram-se indivíduos com formação militar (N=14). Desses agentes, um cursou economia e foi inserido nesta área de formação superior. Dos demais 13 indivíduos, 8 tiveram formação em engenharia, sendo que 6 passaram pelos cursos da Escola Militar do Realengo, e foram incluídos como formação em engenharia.

²⁵⁰ Gomes, (1994: p. 14).

²⁵¹ Ibid., p. 52.

também se dava em curso de especialização e aperfeiçoamento, como os promovidos pelo Itamaraty, pelo BNDE e pela SUMOC.²⁵²

Contudo, tanto em função dos seus mais diferentes diplomas superiores, ou de cursos de aperfeiçoamento, especialização, ou pós-graduação em economia, quanto pela força de sua atuação pública, esses agentes foram sendo identificados como “economistas”, independentemente de sua formação superior originária.

3.2.2. Trajetórias e Carreiras da Elite Estatal do Planejamento (1946-1964)

Os dados analisados sobre as trajetórias e carreiras da elite estatal do planejamento indicaram a permanência de um núcleo de agentes (N=25), do período 1934-1945, voltados as questões do desenvolvimento econômico e industrial que transitaram pelos conselhos técnicos do período 1946-1964. Também se buscou estabelecer algumas relações entre os conselhos técnicos e seus agentes em relação ao gradiente ideológico em torno da questão do desenvolvimentismo. Com relação ao perfil dos agentes, destacou-se o *background* familiar na carreira, dados geracionais, de origem regional, e de formação educacional superior.

As análises anteriores colaboraram com a descrição do grupo em análise. Parte-se então para uma análise sistemática das trajetórias que conduziram esses agentes aos conselhos técnicos, entre 1946-1964, através dos dados das múltiplas posições das suas carreiras.

3.2.2.1. Os caminhos de entrada

Considerando-se os dados sobre a trajetória profissional integral dos 63 indivíduos da amostra identificados nos conselhos técnicos de planejamento, entre 1946 e 1964, obtiveram-se dados relativamente completos para 59 indivíduos. Assim, incluindo-se suas múltiplas posições profissionais, tem-se em média 8.7 posições na carreira, sendo que a amplitude varia entre indivíduos com o mínimo de 2 posições na carreira até indivíduos com mais de 20 posições ocupadas ao longo da carreira. Além de uma carreira marcada pela alta mobilidade também é marcada pela continuidade, já que o tempo de carreira integral para 72.3% dos indivíduos se encontra entre 30-50 anos de carreira.

²⁵² Loureiro (1997).

Através do mesmo procedimento realizado no capítulo anterior, ao desagregar esses dados pelo tipo posições obtidas ao longo da carreira, entre posições públicas e privadas, os agentes ocuparam ao longo de toda sua carreira, em média, 6.8 posições consideradas públicas. Como demonstram os dados, as posições públicas representam a maior parte das posições de carreira do grupo, e o tempo total de carreira pública é maior do que 30 anos para 68.5% desses agentes. Portanto, assim como para os agentes do primeiro período, e de acordo com os dados, os agentes do período entre 1946-1964, apresentavam longa carreira pública e recheada de posições.

Buscando uma melhor qualificação para essas trajetórias através dos dados disponíveis, também foi possível estabelecer o predomínio do tipo de carreira anterior à nomeação para um conselho, assim 71.4% dos agentes obtiveram uma carreira predominantemente pública, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 20 - Predomínio da Carreira anterior aos conselhos técnicos (1946-1964)²⁵³

Carreira anterior aos Conselhos	N	%
Predominantemente Pública	45	71.4
Predominantemente Privada	14	22.2
Sem Informação	4	6.3
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

A média de posições públicas cai para 2.7 posições quando se isola somente posições públicas federais anteriores a entrada nos conselhos técnicos do período entre 1946-1964. Assim, os conselhos técnicos representaram uma passagem importante na trajetória para a manutenção de uma carreira pública federal, já que a média de posições após a passagem por esses conselhos se eleva para 4.4 posições posteriores aos conselhos.²⁵⁴ Esses dados indicam que apesar da reestruturação no aparelho de Estado decorrida do fim da chamada “Era Vargas”, a manutenção

²⁵³ Assim como no capítulo anterior, para a elaboração do tipo de carreira anterior aos conselhos considerou-se o maior tempo em posições consideradas públicas e em posições consideradas privadas prévias a primeira nomeação para um conselho técnico.

²⁵⁴ Assim como no capítulo anterior, para a composição dessas medias excluiu-se as posições obtidas nos próprios conselhos técnicos.

de um núcleo voltado para o planejamento e para as questões do desenvolvimento econômico e industrial se manteve, além de constituir um importante espaço que acabou incentivando longas carreiras públicas federais.

Considerando-se somente a carreira pública federal anterior à entrada em um dos conselhos, entre 1946-1964, 34% dos agentes tinham entre 0-10 anos de carreira pública federal anterior, e 52.8% tinham entre 11-20 anos.²⁵⁵ Ou seja, esse grupo que atuou no período entre 1946-1964 já acumulava alguma experiência prévia dentro da estrutura estatal, principalmente no período Vargas, e a nomeação para um conselho técnico pertencia a um movimento de progressão na carreira para esses agentes, que como visto nos dados anteriores, com essa experiência ainda circulavam posteriormente por outros órgãos da estrutura estatal.

Com relação à primeira posição pública federal na carreira, seguem os dados na tabela abaixo:

Tabela 21 - Primeira Posição Pública Federal na Carreira para os agentes do período 1946-1964²⁵⁶

Primeira Posição Pública	N	%
Funcionários de Carreira	26	41.2
Docência	6	9.5
Outras nomeações/indicações	20	31.8
Cargo Eletivo	11	17.5
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Assim como nos dados analisados no capítulo anterior, a maioria dos agentes eram funcionários de carreira (41.2%) e que passaram por algum tipo de progressão, seleção, ou mesmo por concurso público. Analisando melhor esses dados, nota-se que o Ministério da Fazenda, as patentes militares, e os cargos na diplomacia foram os que mais colaboraram, com

²⁵⁵ Esses dados levam em consideração apenas o tempo de carreira pública federal anterior à obtenção da nomeação para um dos conselhos técnicos do período entre 1946-1964.

²⁵⁶ Esses dados levam em consideração apenas a posição de entrada na carreira pública federal.

24.2%, 8.6% e 7.3%, respectivamente. Também são relevantes os dados referentes à entrada em posições públicas através de nomeações e indicações (como comissões, institutos, conselhos, ministérios), com percentual de 31.8%, destacando-se as nomeações para o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), a Comissão Mista Brasil-EUA (COMBEU), Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), Banco do Brasil (BB), Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), e Petrobrás, por exemplo.

Nota-se também que 17.5% desses agentes obtiveram cargos eletivos federais (senador e/ou deputado) como a primeira posição na carreira pública federal, o que mostra que para a entrada em um conselho técnico era incentivada, na maioria dos casos, e como era de se esperar, através de uma competência técnica. Esse fato também corrobora a tese do *insulamento burocrático*²⁵⁷, já que a participação direta de políticos de carreira nesses conselhos era relativamente baixa. Nesse sentido, nos diz Nunes (2010), formava-se um corpo técnico insulado para instrumentalizar tecnicamente o governo, atuar nas principais diretrizes de planejamento e na formulação e implementação das políticas econômicas que viriam a consolidar o processo de industrialização brasileiro. Tais instituições, no entanto, se tornavam menos complexas, deixavam de existir ou até mesmo eram “desinsuladas”.²⁵⁸

Assim como nos dados do capítulo anterior, o Setor Governo é a posição imediatamente anterior predominante para uma nomeação para um conselho técnico, correspondendo a 36.5% dos agentes. Entretanto, diferentemente dos dados anteriores, sobretudo, nos casos já citados, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento, e Petrobrás, ressalta-se a passagem anterior de 22.2% dos técnicos pelo Setor Empresa. Outro dado significativo apontado na tabela a seguir é a passagem desses técnicos também pelas comissões e assessorias, representando 17.5% dos agentes. Cabe ressaltar também que cargos eletivos, tanto federais como regionais, não foram determinantes para uma nomeação em conselhos técnicos, como já referido anteriormente. Esses dados corroboram a tese da formação de uma *expertise* solidificada dentro da estrutura estatal através da circulação por diferentes órgãos voltados às questões do planejamento e do desenvolvimento econômico e industrial.

²⁵⁷ A questão do *insulamento burocrático* é tratada no capítulo I, de acordo com a análise de Nunes (2010).

²⁵⁸ Nunes (2010: p. 55)

Tabela 22 – Posição pública imediatamente anterior à nomeação para um conselho técnico do período 1946-1964²⁵⁹

Posição anterior aos Conselhos	N	%
Setor Governo	23	36.5
Setor Empresa	14	22.2
Comissões/Assessorias	11	17.5
Político Federal	8	12.6
Político Regional	2	3.2
Outros	3	4.8
Sem Informação	2	3.2
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Pode-se dizer que essa passagem pelo Setor Governo e pelo Setor Empresa, além de gerar possíveis laços de afinidades e lealdades pessoais entre os agentes, como indicado pela literatura e pelos depoimentos concedidos por esses agentes ao Setor de História Oral do CPDOC da FGV, também servia para obtenção prévia dessa *expertise* que promovia a reconversão desses agentes em técnicos voltados para o planejamento. A passagem pelas comissões e assessorias, dado o forte caráter técnico dos assuntos nela tratados, também era um importante impulso para a chegada a um conselho técnico.

Esses dados mostram os caminhos de entradas desses agentes para os conselhos técnicos do período entre 1946 e 1964. Portanto, também é importante averiguar os tipos de carreiras que obtiveram esses agentes, como será tratado a seguir.

²⁵⁹ Essa distinção entre Setor Governo e Setor Empresa segue conforme o trabalho de Luciano Martins (1985), e como referido no capítulo II.

3.2.2.2. Tipos de Carreira

Os dados trabalhados até o momento ajudam para na descrição desse grupo e na compreensão de alguns mecanismos de acesso aos conselhos técnicos, entre 1946-1964. Entretanto, buscando melhor qualificar os planejadores do desenvolvimento econômico e industrial desse período, analisou os dados dos tipos de carreira desses agentes, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 23 – Tipos de Carreiras dos Planejadores do período entre 1946-1964²⁶⁰

Tipos de Carreiras	N	%
Militar	10	15.9
Político-empresarial	9	14.3
Técnico	15	23.8
Técnico-político	23	36.5
Diplomática	6	9.5
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

De acordo com a tabela anterior, ressaltam-se carreiras do tipo técnico-político para 36.5% dos agentes, e a carreira técnica para 23.8%. Esses resultados divergem dos encontrados no capítulo anterior, onde se dava o predomínio de um tipo de carreira técnica (31.3%) e técnico político (26.3%). Esses dados mostram que a consolidação das carreiras desses agentes com a passagem do tempo estimulou carreiras de tipo técnico-política, ou seja, a entrada nos conselhos como técnicos projetou algumas dessas carreiras para cargos políticos ou de assessoria, e principalmente no Setor Governo. Portanto, o conhecimento técnico aliado à *expertise* adquirida nos conselhos passou a ser um requisito apreciado no meio, principalmente para assessorar e

²⁶⁰ Os tipos de carreiras seguem os critérios definidos no capítulo II.

informar tecnicamente possíveis decisões políticas tomadas em nível de primeiro escalão. Isso, sem levar em consideração os agentes que chegaram a cargos de primeiro escalão, principalmente como ministros.²⁶¹

Como exemplos de agentes que fizeram essa trajetória de um perfil técnico para um perfil técnico-político é possível destacar **Glycon de Paiva** (MiniAgri, DNPM, CFCE, CME, AE, CNMM, BNDE, CVRD, CNE), **Jesus Soares Pereira** (MiniAgri, DNPM, CFCE, AE, CNP), **Ari Torres** (CNPIC, CME, Cexim, CSN, Combeu, BNDE, CDI), **Dias Leite** (CPE, CVRD, MME, Consplan), **Rômulo Almeida** (CNPIC, COMBEU, AE, Chesf, SUMOC), **Otávio Bulhões** (Minifaz, CME, Combeu, CNE, SUMOC, CMN, CDE), **Lucas Lopes** (CME, COMBEU, BNDE, CD, Minifaz, MVOP), **Celso Furtado** (DASP, Cepal, BNDE, Sudene, Miniplan), **José Garrido Torres** (Cexim, Cepal, CNE, Sumoc), **Dênio Nogueira** (CNE, BNDE, Sumoc, Bacen, CMN), dentre outros.

As carreiras de tipo militar (15.9%) são mais significativas por sua atuação dentro do Conselho de Desenvolvimento (CD), como exemplo, **Lúcio Meira** (CD, MVOP, BNDE), **Ernani do Amaral Peixoto** (CME, CD, TCU, MVOP), **Anápio Gomes** (CFCE, CPE, COMBEU, Cexim, BB), **Horta Barbosa** (CNP, CME, CEDPEN), **Edmundo Macedo Soares** (CFCE, CTEF, CME, MVOP, MIC, CDI), dentre outros.

Já dentre o tipo de carreira político-empresarial (14.3%) pode-se destacar **Horácio Lafer** (CTEF, Minifaz, CD, CDI), **Valentim Bouças** (CFCE, CTEF, CME, CPE, CDI), **Válter Moreira Sales** (BB, Sumoc, Minifaz, Coplan).

Dentre a carreira diplomática (9.5%) destacam-se **Otávio Dias Carneiro** (BNDE, CNP, CD, MIC, Sumoc, Coplan), e **Roberto Campos** (Combeu, BNDE, CD, Miniplan, CMN, Consplan, CDE, CDI).

Além da tipificação do tipo de carreira é interessante analisar também o tempo de carreira para cada perfil. Assim como no capítulo anterior que demonstrou que as carreiras do tipo político empresarial são as que obtiveram o menor tempo de duração, dentro de um modelo corporativista que estreitava as relações entre a representação de classes e os conselhos técnicos, como tratados pela literatura especializada.²⁶² Como visto anteriormente, esse modelo corporativista não garantiu a continuidade e a longevidade dessas carreiras em posições públicas

²⁶¹ Como são os casos de: **Eugênio Gudín** (Minifaz); **Celso Furtado** (Miniplan); **Lucas Lopes** (MVOP e Minifaz); **Válter Moreira Sales** (Minifaz), dentre outros.

²⁶² Diniz (1978), Boschi (1979).

federais, e, muito possivelmente, esses agentes ligados ao empresariado não perseguiram esse tipo de carreira.

Para período entre 1946-1964, além de um tempo de carreira curto para agentes com perfil de carreira do tipo político-empresarial, já que 55.5% se situam na faixa entre 0-10 anos nessas posições, nota-se o baixo número total de agentes (N) na amostra, apenas 9 indivíduos, ou seja, 14.2%, como mostra a tabela a seguir. Portanto, a tese de uma ampla participação do empresariado e de seus representantes nos conselhos técnicos, pelo menos pelo ponto de vista da participação direta dentro dos plenários desses órgãos, parece prejudicada. Entretanto, como demonstra a literatura que se debruçou sobre essa problemática, o empresariado ora era visto como “*desarticulado*” e “*inconsciente do seu papel histórico*” e sua atuação se dava de forma clientelística, como em Cardoso (1964) e em Martins (1968), ora é visto como um ator direto, estratégico e relevante com ampla participação dentro dos conselhos técnicos, como em Diniz (1978), em Boschi (1979), ou articulado como grupo de pressão através de suas organizações, como em Leopoldi (2000).

Tabela 24 – Tempo de Carreira Pública Federal por Tipo de Carreira para os agentes do Período (1946-1964) (N e%)

Perfil de Carreira dos Planejadores						
Tempo de Carreira	Militar	Pol. Empr.	Técnico	Téc. Pol.	Diplo.	N Total
0-10	0 (0%)	5 (55.5%)	1 (6.6%)	1(4.3%)	0 (0%)	7
11-20	0 (0%)	2 (22.2%)	2 (13.3%)	3 (13.1%)	0 (0%)	9
21-30	1 (10%)	1 (11.1%)	6 (40%)	12 (52.2%)	4 (66.6%)	24
31-40	7 (70%)	1 (11.1%)	4 (26.6%)	6 (26.1%)	2 (33.3%)	20
41-50 ou mais	2 (20%)	0 (0%)	2 (13.3%)	1 (4.3%)	0 (0%)	5
Total	10 (100%)	9 (100%)	15 (100%)	23 (100%)	6 (100%)	63

Fonte: elaborada pelo autor

Assim como nos dados do capítulo anterior, chama atenção a continuidade da carreira para agentes com um perfil técnico, logo que 79.9% dos agentes têm entre 21 e 50 anos de carreira pública federal. Os técnico-políticos também apresentavam significativa longevidade de carreira, pois 82.6% possuem entre 21 e 50 anos ou mais de carreira pública federal. Assim, esses dados demonstram a continuidade desses agentes pela estrutura estatal e a consolidação de uma *expertise* ligada às questões voltadas para o desenvolvimento econômico e industrial.

No que diz respeito aos funcionários de carreira, como diplomatas e militares, é natural essa longevidade face às características dessas carreiras.

3.2.2.3. A carreira nos conselhos

Ao se debruçar sobre os dados de carreiras dos agentes levando-se em consideração somente o tempo de ocupação de postos em conselhos técnicos, 42.4% dos agentes atuaram por mais de 10 anos e 25.8% atuaram por mais de 20 anos. Esses dados, assim como os similares analisados no capítulo anterior, apontam para uma continuidade dos agentes dentro dos conselhos técnicos. Entretanto, para os agentes do período entre 1946-1964, a rotatividade de membros é maior e a permanência somente em conselhos menor. De qualquer forma, não invalidam a manutenção de um núcleo de agentes que mesmo através de uma maior rotatividade formam um grupo especializado e voltado para as questões do planejamento do desenvolvimento.

Para melhor qualificar essa tese, levou-se em consideração a média total de posições públicas federais da carreira desses agentes, 6.1 posições, e contrastando com as posições obtidas somente nos conselhos técnicos, entre 1946-1964, obteve-se o índice de 3.7 posições em média. Ou seja, 60.6% das posições obtidas pelos agentes ao longo de suas carreiras públicas federais foram nos próprios conselhos técnicos entre 1946-1964. Também pode-se cercar essa tese, contrapondo a média de posições em todos os conselhos técnicos que esses agentes atuaram nos diferentes períodos, 4.1 posições, com a média de posições em conselhos técnicos somente no período compreendido entre 1946-1964, 3.7 posições, ou seja 90.2% das posições. Assim, esses dados demonstram a consolidação de uma elite estatal voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial no período entre 1946-1964.

Com relação às posições ocupadas somente dentro dos conselhos técnicos desse período, a distribuição nos diferentes cargos se dá como mostra a tabela a seguir.

Tabela 25 – Posição dos agentes nos Conselhos Técnicos entre 1946-1964

Posição nos Conselhos	N	%
Representantes Setoriais	12	19
Consultores Técnicos	42	66.6
Outras	9	14.3
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

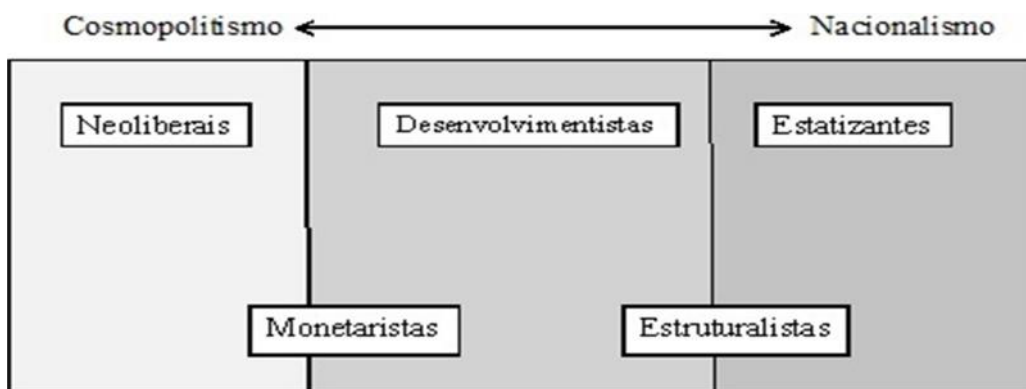
Assim como na análise para o período anterior, a ampla maioria dos agentes ocupou cargo de consultor técnico (66.6%), o que é previsível frente à natureza desses órgãos. Também chama atenção a baixa participação de representantes setoriais (19%), ou seja, aqueles membros ligados às entidades de classe e ao empresariado. Nesse sentido, pode-se inferir que a pressão do empresariado se deu menos através de órgãos como os conselhos técnicos, encravados na estrutura estatal, mas possivelmente através do congresso e de autarquias ligadas ao Estado, bem como através de suas próprias associações, como a Fiesp, o CNC, CIB, etc.²⁶³

A partir dos dados posicionais desses agentes, foi possível analisar a circulação desses agentes por dentro dos conselhos aqui analisados, como mostra o gráfico a seguir.

²⁶³ Diniz (1978), Boschi (1979), e Leopoldi (2000).

Uma possibilidade interpretativa para esses dados, diz respeito à orientação ideológica desses agentes e dos órgãos. Como indicado nos trabalhos de Martins (1973), Bielschowsky (1996) e Sola (1998), esse gradiente ideológico gravitava entre o que os autores identificaram como *desenvolvimentistas cosmopolitas* indo até os *desenvolvimentistas nacionalistas*, como mostra o quadro a seguir.

Quadro C – Gradiente Ideológico do Desenvolvimentismo²⁶⁵



Fonte: Martins (1973)

A partir dessa esquematização oriunda da literatura, Perissinotto (2012) buscou identificar a ideologia econômica dos órgãos a partir dos dados dos agentes de sua amostra. Baseado no modelo proposto por Perissinotto (2012) se esboçou essa relação entre os conselhos técnicos e sua orientação ideológica, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 26 – Conselhos Técnicos por Ideologia (N e %)²⁶⁶

Conselhos Técnicos	Des. Cosmopolita	Des. Nacionalista	Neoliberal	Sem informação	Total N e %
CFCE	11 (22%)	28 (56%)	2 (4%)	9 (18%)	50 (100%)
CTEF	13 (52%)	3 (12%)	5 (20%)	4 (16%)	25 (100%)

²⁶⁵ Martins (1973: p. 430).

²⁶⁶ A elaboração desse quadro se deu a partir dos dados biográficos e da caracterização dos órgãos obtidas na historiografia e através de entrevistas e memórias desses agentes. Cabe ressaltar que apesar de que vários agentes também atuaram em mais de um órgão, adotou-se todas as suas entradas para reforçar uma tipologia ideológica de cada órgão. Uma análise diferente obtida através de outros dados e critérios pode ser obtida em Perissinotto (2012).

CME	10 (24.4%)	19 (46.3%)	4 (9.7%)	8 (19.6%)	41(100%)
CNPIC	4 (23.5%)	9 (52.9%)	1 (5.9%)	3 (17.6%)	17 (100%)
CPE	10 (50%)	3 (15%)	5 (25%)	2 (10%)	20 (100%)
CNE	4 (22.2%)	2 (11.1%)	8 (44.4%)	4 (22.2%)	18 (100%)
AE	2 (25%)	6 (75%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (100%)
CD	5 (23.8%)	11 (52.4%)	2 (9.5%)	3 (14.3%)	21 (100%)
Coplan	5 (31.3%)	7 (43.7%)	2 (12.5%)	2 (12.5%)	16 (100%)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como mostram os dados, o CFCE, o CME, e a CNPIC são mais identificados com o *desenvolvimentismo nacionalista*, assim como a AE e o CD, portanto, é natural uma maior circulação dos agentes entre esses órgãos em função dessas afinidades ideológicas. No sentido contrário, o CTEF e a CPE mais identificados com uma postura *desenvolvimentista cosmopolita* e *Neoliberal* obteve pouca, ou nenhuma, representação nesses conselhos. É claro que somente afinidades ideológicas entre os agentes e os órgãos não garantem essas posições. Também se devem levar em consideração os vínculos pessoais e políticos, entretanto, essa análise não é possível através dos dados coletados para esta tese.

A tabela acima confirma os dados apresentados por Perissinotto (2012). Como exemplo, no diz respeito à qualificação do CNE como uma “*cidadela liberal*”, como indicado por Bielschowsky (1996) e como um “*contraponto liberal às orientações desenvolvimentista do CFCE*”, como apontado por Wirth (1970), e indicado por Perissinotto (2012).²⁶⁷ Os dados para um N=18, além de mostram um predomínio de *Neoliberais e Desenvolvimentistas Cosmopolitas* (66.6%) corroborando com a historiografia e também a documentação primária sobre esse órgão.²⁶⁸ As divergências apresentadas nessa tabela com relação aos dados de Perissinotto (2012) podem ser explicados pelas diferentes agências consideradas na análise, como por exemplo, a Sumoc (predominantemente neoliberal), e o Banco do Brasil (predominantemente desenvolvimentista cosmopolita) além das diferentes amostras de agentes considerados.

²⁶⁷ Perissinotto (2012: p. 31).

²⁶⁸ No arquivo Getúlio Vargas da Fundação Getúlio Vargas contém documentação primária, e as lista de nomeações dos membros da CNE. Ver documentação do CPDOC/ FGV sob a classificação: GV c 1954.03.08/1; GV c 1952.10.22/1; GV c 1953.10.25/2.

Seguindo a análise, também é interessante notar a taxa de continuidade desses agentes (39.7%), o que demonstra que os impactos da mudança de regime político-institucional – de um regime autoritário para um regime democrático – afetou esse grupo menos do que poderia se supor, o que também se vislumbra pela manutenção de importantes posições dentro dos conselhos técnicos.²⁶⁹ Isso pode ser explicado pelo grau de especialização obtido por esses agentes dentro da estrutura estatal, e também pela perseguição de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e industrial como estímulo de manutenção das carreiras em órgãos de planejamento.

Dentre os agentes que continuaram atuando nos órgãos de planejamento pode-se citar: **Rômulo Almeida** (CNPIC, COMBEU, AE, Chesf, SUMOC), **Otávio Bulhões** (Minifaz, CME, COMBEU, CNE, SUMOC, CMN, CDE), **Lucas Lopes** (CME, COMBEU, BNDE, CD, Minifaz, MVOP), **Horácio Lafer** (CTEF, Minifaz, CD, CDI), **Ernani do Amaral Peixoto** (CME, CD, TCU, MVOP), **Glycon de Paiva** (MiniAgri, DNPM, CFCE, CME, AE, CNMM, BNDE, CVRD, CNE), **Marcial Dias Pequeno** (MTIC, CNT, CFCE, CNE), **Jesus Soares Pereira** (MiniAgri, DNPM, CFCE, AE, CNP), dentre outros.

Portanto, dos 63 indivíduos que atuaram nos órgãos de planejamento em análise, entre 1946-1964, 39.7% tiveram passagem pelos órgãos de planejamento do primeiro período, assim com uma taxa de renovação de 60.3%. Essa taxa de renovação pode ser explicada pelas mudanças político-institucionais com o final da “Era Vargas”, e pelos novos rearranjos políticos e institucionais, além do que pelo próprio tipo de carreira perseguido pelos agentes. Nesse sentido, também é possível identificar a emergência de novos agentes dentro dos órgãos de planejamento em análise (N=38). Essa renovação pode ser atribuída, para além das mudanças político-institucionais, pela busca de um “novo” perfil para as posições nos conselhos técnicos e em órgãos de planejamento. Essa renovação também é um desdobramento da “nova” especialização em torno do planejamento do desenvolvimento econômico, como se demonstrará na sequência dessa tese.²⁷⁰

²⁶⁹ Muitos estudos de elites se debruçam sobre os impactos das transições sobre as elites políticas. Dentre eles, destaca-se o estudo de Higley e Gunther (1992). Entretanto, para os objetivos dessa tese esse caminho não foi explorado.

²⁷⁰ Como referido no capítulo anterior, é a partir do final dos anos 1930 que se dá a consolidação dos cursos de economia no Brasil atingindo sua institucionalização nos anos 1950. (Gomes, 1994) e (Loureiro, 1997).

Para fechar a análise das trajetórias e carreiras desses agentes também se investiu em dados sobre as posição imediatamente posterior à circulação pelos conselhos técnicos entre 1946-1964, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 27–Posição imediatamente posterior à circulação pelos conselhos técnicos do período 1946-1964.

Posição posterior aos Conselhos	N	%
Setor Governo	17	27
Setor Empresa	22	35
Comissões/Assessorias	10	15.9
Político Federal	7	11
Político Regional	2	3.2
Outros	3	4.7
Sem Informação	2	3.2
Total	63	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Assim, 27% dos agentes foram para posições dentro do Setor Governo, outros 15.9 % foram para cargos de comissões e assessorias. Já 35% foram para cargos do Setor Empresa, e 11% obtiveram cargos políticos federais. Assim, a passagem pelos conselhos entre 1946-1964 incentivou a manutenção de posições dentro da estrutura estatal para o período posterior, 1964-1982 que será analisado no próximo capítulo, principalmente para o Setor Empresa e para o Setor Governo. Também é significativo o percentual de indivíduos que vão para comissões cargos de assessoria.

Após as primeiras experiências de planejamento, nos anos 1930 e 1940, a consecução em grande escala de políticas de desenvolvimento industrial, anos 1950 e 1960, levou a uma “mística” em torno do desenvolvimentismo e do alcance dessas políticas.²⁷¹ Os agentes

²⁷¹ Almeida (2004).

burocráticos e políticos desse processo se consolidaram como *experts* em assuntos econômicos: os “mágicos” do desenvolvimento.²⁷²

A consolidação desse grupo na estrutura estatal também é resultante da ampliação e diversificação da intervenção estatal no domínio econômico, que para além de uma expansão quantitativa, também gerou um crescimento do seu potencial regulatório. É nesse contexto que se dá a consolidação de uma elite estatal calcada na sua qualificação técnica e na sua experiência. São nos espaços abertos pelo Estado, entre 1946-1964, e especialmente nos conselhos técnicos, que se constituiu um campo privilegiado de atuação para os detentores desses “saberes” consolidarem a prática do planejamento econômico e se consolidarem com uma elite estatal voltada para essa prática.

Nesse sentido, afirma-se uma elite estatal com suas características próprias, que poderiam ser resumidas em longas carreiras públicas federais, sendo majoritariamente funcionários de carreira com curso superior e possuindo um perfil predominantemente técnico e pouca circulação no universo estritamente político e empresarial, além de terem adquirido experiências prévias, treinamento, e socialização voltadas para a área econômica dentro da própria estrutura estatal, comungam na sua maioria da ideologia desenvolvimentista, e perseguem a consecução de diretrizes de desenvolvimento econômico e industrial. Assim uma certa “coesão” do grupo não estaria apenas em laços pessoais ou ideológicos, mas também no tipo de conhecimento socializado e no tipo de políticas perseguidas.

No próximo capítulo, o que se pretende demonstrar, é como a partir do retorno de um regime autoritário com o golpe de 1964, se deram as questões em torno do planejamento econômico e das políticas de industrialização e como estas impactaram a reestruturação estatal desse período. Nesse sentido, ressaltar-se-á, mais uma vez, a continuidade dessa elite estatal voltada para o planejamento, entre 1964-1982, e como se diferenciaram nesse período assumindo um papel determinante nas políticas de desenvolvimento e nos rumos da nação.

Reafirma-se assim, que o que se pretende demonstrar ao longo do trabalho é que a “continuidade” de uma orientação desenvolvimentista voltada para a industrialização guarda relação com uma relativa estabilidade de uma elite estatal voltada para a área do planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial.

²⁷² Gomes (1994).

CAPÍTULO IV

**A Elite Estatal do Planejamento e a “Conquista do Estado”:
Agentes do planejamento e “mágicos” do desenvolvimento
(1964-1982).**

Antes da posse, o presidente visitou diversos ministérios e o primeiro foi o do Planejamento (...) com esses encontros ele sabia exatamente o que se passava e o que fazíamos. A certa altura, perguntou a minha opinião sobre o lugar que o Planejamento deveria ocupar na estrutura de governo. Se eu achava bom como estava (...). Respondi: “Não Presidente, acho que está tudo errado.”²⁷³

As experiências de planejamento, de meados dos anos 1950 até o início dos anos 1960, sofreram muitas avaliações críticas, entraves legislativos, e oposições.²⁷⁴ Entretanto, a despeito dessas avaliações críticas, a partir de meados dos anos 1960, nota-se uma intensificação da intervenção do Estado no domínio econômico e nas atividades de planejamento, muitas vezes expressas em um elevado número de planos econômicos, e outras na reestruturação do arcabouço institucional voltado para as atividades de planejamento.²⁷⁵

Dessa forma, na medida em que a economia brasileira foi se complexificando e a descoordenação das atividades de planejamento se tornaram mais evidentes, ressalta-se a tendência pela formação de um órgão central de planejamento. É claro que essa tendência também foi reforçada e estimulada pelo Regime Militar de 1964 e pelo processo de centralização política daí decorrente que destinou a organização do planejamento geral do desenvolvimento ao recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (Miniplan).²⁷⁶

O Miniplan, como coloca a literatura, resultou de uma especialização de funções que anteriormente eram desenvolvidas por diferentes núcleos de assessoria e conselhos técnicos que atuavam próximos à Presidência. Assim, ao concentrar tais funções, o Miniplan nasceu como um

²⁷³ Depoimento de João Paulo dos Reis Velloso ao CPDOC da FGV. Velloso (2004: p. 155-156).

²⁷⁴ Muitas vezes expressos através dos veículos de imprensa, que se tornaram verdadeiras “arenas” de embate entre os diferentes projetos de desenvolvimento para o país, como mostra Martins (2010) sobre o segundo governo Vargas.

²⁷⁵ Costa (1971), Ianni (1971), Monteiro e Cunha (1973), Lafer (1975), Draibe (1985), Venâncio Filho (1998), Kon (1999).

²⁷⁶ O cargo de Ministro Extraordinário responsável pelo Planejamento do país foi criado pela Lei Delegada nº 1 de 25 de janeiro de 1962 e ocupado por **Celso Furtado**, então o primeiro Ministro do Planejamento. Até então, existia na estrutura governamental o Conselho de Desenvolvimento (CD), e que detinha atribuições de coordenação e planejamento da política econômica, que passou a ser subordinado ao Ministério recém-criado. Em 1964, através do Decreto nº 53.890, de 20 de abril de 1964, as atribuições do ministro foram ampliadas com a inclusão da Coordenação Econômica. Em 1965, foi criado o Conselho Consultivo do Planejamento (Consplan) como órgão de consulta do Ministério. Em 1967, o Decreto-Lei 200 alterou o nome do Ministério para Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Em 1º de maio de 1974, através da Lei 6.036, o Planejamento deixa de ser Ministério e passa a ser uma Secretaria, a SEPLAN, com *status* de Ministério e ligada à Presidência da República. Costa (1971), Ianni (1971), Monteiro e Cunha (1973), Lafer (1975), Draibe (1985).

órgão de diferenciada relevância política e técnica, também devido à abrangência de sua atuação que ia desde a elaboração orçamentária, até o planejamento geral do desenvolvimento econômico, passando também pelos planos de governo.²⁷⁷ Entretanto, progressivamente o órgão seria descaracterizado e perderia espaço como órgão central de planejamento e da administração da política econômica brasileira.²⁷⁸

Todavia, ao longo do período entre 1964 e 1982, a organização do planejamento no Brasil passaria a ter um contorno *suis generis* através da coexistência entre uma estrutura formal, centralizada no Miniplan, e de uma estrutura mais ampla de planejamento geral do desenvolvimento econômico, na qual o Miniplan era apenas um dos componentes, e que se materializava nos conselhos técnicos através do modelo de colegiados de ministros e de outros membros de órgãos econômicos de cúpula. Assim, será nos conselhos técnicos, através de seus colegiados, que se dará a troca de informações técnicas, de projetos, de avaliação de posições, dando maior coordenação e definindo diretrizes de curto e longo prazo. É importante observar que em termos executivos esses órgãos não possuíam vinculação com o Miniplan, atuando mais próximos ao Ministério da Fazenda (Minifaz) e ao Ministério da Indústria e Comércio (MIC).

Entretanto, a efetivação desse processo de centralização desencadeado com o Regime de 1964 também se daria através da concentração de poder na cúpula da estrutura estatal, de forma que garantisse à Presidência da República a capacidade de arbitragem sobre os diferentes órgãos e interesses materializados no Estado, assim como sua preponderância sobre a estrutura de poder, principalmente, no que diz respeito às áreas consideradas estratégicas.

Nesse sentido, se está chamando atenção para o fato de que, concomitantemente com o processo de centralização política, oriundo de um Estado autoritário, se dá, também, um processo de reformulação da estrutura estatal que resultaria ao mesmo tempo na descentralização burocrática e na centralização do processo decisório. Nesse processo, os conselhos técnicos se destacaram como importantes órgãos de cúpula na estrutura governamental desse período, e acabaram concentrando uma relevante capacidade decisória e de definição de diretrizes do processo de desenvolvimento econômico e industrial do Estado brasileiro. Como veremos,

²⁷⁷ Segundo o artigo 1º do Decreto nº 53.890, de 20 de abril de 1964, “*Incumbe ao Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico, em cooperação com os órgãos competentes da Administração, exercendo, simultaneamente, a função de Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Presidência da República, com as atribuições definidas no Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, que dispõe sobre a Coordenação do Planejamento Nacional.*”[Sic]

²⁷⁸ Monteiro e Cunha (1973: p. 1050).

portanto, os conselhos técnicos teriam um papel cada vez mais relevante no processo decisório e de planejamento do Estado autoritário pós-1964. Nesse sentido, pode-se dizer que, a diferenciação auferida pelo conhecimento técnico e pela *expertise* em questões econômicas se tornariam atributos decisivos para a *elite estatal do planejamento* a conquistar o Estado, por meio de nomeações para os mais importantes espaços institucionais dentro de um Estado ditatorial. Assim, essa elite não só ocupou os espaços mais relevantes de planejamento e decisão econômica, como também redefiniria o sentido da estrutura estatal brasileira do período.

Dessa forma, deve-se questionar o seguinte: Quais foram os órgãos responsáveis pelo planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil, no período entre 1964-1982? Como se definiram esses espaços centralizadores do processo decisório e de planejamento dentro da estrutura estatal? E, como esses espaços definiram o recrutamento de seus membros?

Nesse sentido, a literatura destaca especialmente a atuação do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), e do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), órgãos que serão analisados a seguir e que constituíram a origem da amostra de agentes estatais que será também objeto dessa análise.²⁷⁹ O foco da análise se dá sobre o processo de constituição desses órgãos, sua importância dentro da estrutura estatal, e como se colocaram frente ao processo de centralização política e decisória do período militar como órgãos centrais de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.

A partir disso, pretende-se identificar os agentes que atuaram nestes conselhos estabelecendo uma análise prosopográfica destes agentes, destacando sobretudo suas trajetórias e carreiras, suas experiências, e seus vínculos políticos-institucionais. O objetivo disso é perceber, através da identificação de atributos específicos desse grupo, os mecanismos sociais e políticos de inserção e de permanência desses agentes no aparelho estatal brasileiro, ou seja, trata-se de visualizar historicamente como uma elite estatal, ao perseguir determinadas políticas públicas, se diferenciou no seio do Estado e galgou posições até a obtenção de cargos de primeiro escalão, definidores da estrutura institucional, política, e econômica do Estado brasileiro, atuando como agentes planejadores em um regime ditatorial.

²⁷⁹ Os estudos mais sistemáticos sobre o CMN e o CDE são: Monteiro e Cunha (1973), Vianna (1987), Guimarães e Vianna In: Lima Jr e Abranches (1987), e Codato (1995 e 1997). Sobre o CDI são os estudos de Abranches (1978) e Martins (1985).

4.1. Planejamento e o processo de centralização decisória no Estado Ditatorial: espaços e recursos de poder

4.1.1. Reestruturação estatal e espaços de planejamento pós-1964

De acordo com a literatura, uma das questões mais latentes no imediato pós-1964 era a necessidade de reformulação do sistema financeiro e da estrutura estatal como condição indispensável para a implementação de um programa de estabilização anti-inflacionária e correção dos rumos do desenvolvimento. É nesse espaço que o Governo Castelo Branco (1964-1967) lança o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), buscando reduzir às altas taxas de inflação através de uma política monetária e de ataque às causas estruturais da inflação (altos custos da política substitutiva e inelasticidades setoriais).²⁸⁰

No plano institucional, segundo Paulo Almeida, o Estado pós-1964 avança na experiência de planejamento econômico, consolidando

um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. Peça chave no processo de reforma administrativa e de modernização do Estado brasileiro foi o decreto-lei nº 200, de 1967, que efetuou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público. (Almeida, 2004: p.16)

É nesse modelo que o Miniplan passa a desempenhar um papel central no que concerne ao planejamento econômico e industrial, principalmente no período entre 1964 e 1967, acumulando funções do Minifaz, controlando as empresas estatais e as autarquias, e sobrepondo-se ao controle setorial dos diferentes ministérios.

Concomitantemente, no início do ciclo de governos militares, procurou-se dar uma nova configuração decisória de políticas, frequentemente chamada de “colegiados de ministros”, por meio dos quais se procurava fazer um tipo de coordenação por áreas. Dentro de cada um desses

²⁸⁰ Almeida (2004).

colegiados procurava-se trocar informações, avaliar posições e a aquiescência em ceder informalmente atribuições, ou seja, coordenava-se a tomada de decisões de curto e de longo prazos (Codato, 1995).

É nesse espaço paralelo ao Miniplan, através dos “colegiados de ministros” que os conselhos técnicos de destacaram e concentraram amplos poderes decisórios e de capacidade de planejamento.

4.1.2. Os conselhos técnicos no Estado pós-1964

Como referenciado anteriormente, o Miniplan foi o órgão central de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial pós-1964, possuindo também relevante força política e capacidade decisória, principalmente no que se refere aos planos governamentais e a política orçamentária. Entretanto, após 1967, o Miniplan gradativamente perderia seu status de órgão central da administração da política econômica, passando a dividir essa tarefa com os conselhos técnicos através dos seus colegiados de ministros.

Esses colegiados ministeriais proliferaram, a partir de 1964, no arcabouço institucional brasileiro, principalmente sob o formato de conselhos técnicos. Esses conselhos não eram subordinados ao Miniplan (principal órgão formal de planejamento), mas atuaram diretamente na definição de diretrizes de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial no Brasil. Os colegiados de ministros, além das funções consultivas e informativas ao Presidente, também possuíam poder deliberativo e atribuições executivas, no tocante às questões econômicas. Dentre alguns desses órgãos, destacam-se: o Conselho Monetário Nacional (CMN); o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI); o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE); o Conselho Interministerial de Preços (CIP); o Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex); e o Conselho Consultivo de Planejamento (Consplan).

Entretanto, a literatura destaca o CMN que, mais do que qualquer outro órgão colegiado, teria orientado toda a política econômica, pelo menos até 1974, dominando a administração da política econômica.²⁸¹ Portanto, a partir de Monteiro (1976), chega-se a quatro “níveis de

²⁸¹ Monteiro e Cunha (1973).

decisão” que compuseram a organização da política econômica do Brasil pós-1964, como mostra o quadro a seguir.

Quadro D – Níveis do Processo Decisório entre (1967-1974)

<i>Nível 1</i>	CMN
<i>Nível 2</i>	Plenários de Ministros
<i>Nível 3</i>	Ministérios
<i>Nível 4</i>	Agências Executivas

Fonte: Elaborado a partir de Monteiro (1976: p. 23).

Esses níveis propostos por Monteiro (1976) mostram o CMN no ápice da organização política e econômica como principal órgão com capacidade decisória, dominando informalmente e paralelamente ao Miniplan as funções de planejamento econômico e de decisões sobre a política econômica brasileira. Num segundo nível ficaram os outros órgãos colegiados de ministros que buscavam instrumentalizar com informações, pareceres e estudos, detalhando as decisões do CMN. No terceiro nível, estão os ministérios, que perderam sua autonomia frente ao arranjo colegiado, e frente à autonomia e centralização do CMN. No nível quatro estão as agências executivas, como o BC, BNDE, BB, que executavam as decisões formuladas nos níveis superiores.

A lógica descrita pela literatura estabelece que o CMN surgia como a organização central de política econômica, dominando informalmente o sistema decisório em função da extrapolação de suas funções ordinárias originais. No entanto, dada a complexidade do aparelho do Estado, propiciou-se a formação de um segundo nível de decisão: no nível 2 a organização predominante foi a dos outros “colegiados de ministros” (CDI, CIP, CPA, CONCEX etc.) detalhando e especificando as medidas decididas no CMN. Segundo Codato (1995), o nível 2 significou perda de poder dos ministros (nível 3) e desprestígio dos ministérios periféricos em vista do controle da política econômica por um colegiado especial. O nível 4, por sua vez, era operacional e englobava as atividades executivas de órgãos como Banco Central (Bacen), BNDE, SUNAB, Banco do Brasil (BB) etc. Destaque-se, entretanto, que alguns deles, como o Bacen e o BB, participavam diretamente do próprio CMN, propiciando uma nova tendência para esse colegiado: a expansão do número de integrantes.

Dessa forma, nem todos os conselhos técnicos tiveram a mesma capacidade de centralização e influência sobre o processo de planejamento e sobre o processo decisório. Como exemplo, a literatura descreve um caso como o do Consplan, instituído pelo Decreto 55.722 de 02 de fevereiro de 1965, que se tornaria emblemático do processo de centralização burocrática. Isso porque, pois como órgão de consulta do governo e tendo como principal objetivo estabelecer a ligação entre os diversos setores sociais, econômicos e políticos do país com o Miniplan, este conselho teria pouca incidência sobre o processo decisório e mesmo sobre a definição de diretrizes de planejamento do desenvolvimento nesses termos, o Consplan ficaria atrelado ao Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) como um mecanismo de consulta e de participação dos diferentes setores de interesse, e em 1967, com o fim do governo Castelo Branco não mais seria convocado.²⁸² Dessa forma, portanto, vamos focar a análise a seguir nos casos mais significativos de conselhos de acordo com os objetivos desse estudo, como o CMN, o CDE e o CDI.

4.1.2.1. O Conselho Monetário Nacional (CMN)²⁸³

O Conselho Monetário Nacional (CMN) foi um órgão criado pela Lei nº 4.595 (Lei Bancária), de 31 de dezembro de 1964, com a finalidade de formular a política nacional da moeda e do crédito. Nessa mesma lei que instituiu o CMN também foi criado o Banco Central (Bacen), extinta a Sumoc, e reconhecido o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) como o principal instrumento de execução da política de investimentos do governo.

A criação do CMN foi estimulada pela dificuldade de controles institucionais no que se refere às operações financeiras, no início dos anos 1960, e que entravavam o processo de acumulação de capital. É nesse contexto que é criada a Lei de Reforma Bancária, que lança o CMN como órgão deliberativo de cúpula da política monetária nacional.

Nesses termos, os objetivos do CMN seriam: 1) adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional; 2) regular o valor interno e externo da

²⁸² Cruz (1997).

²⁸³ O Conselho Monetário Nacional será analisado entre dezembro de 1964 e maio de 1974, período onde atuou como órgão efetivo no planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial. Essa periodização também é adotada em Monteiro e Cunha (1973), Vianna (1987), e Codato (1995).

moeda, assim como o balanço de pagamentos; 3) orientar a aplicação de recursos das instituições financeiras, quer públicas quer privadas, e zelar pela liquidez e solvência dessas instituições; 4) disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas; 5) regular a constituição, o funcionamento e a fiscalização dos que exercessem atividades subordinadas à Lei nº 4.595, bem como a aplicação das penalidades previstas; 6) limitar sempre que necessário as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros; 7) limitar os empréstimos que as instituições financeiras poderiam conceder a um mesmo cliente ou grupo de empresas; 8) regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redesconto e de empréstimo efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas de natureza bancária; 9) estabelecer normas a serem observadas pelo Banco Central em suas transações com títulos públicos e de entidades com participação estatal; 10) autorizar o Banco Central e as instituições financeiras públicas federais a efetuar a subscrição, compra e venda de ações e outros papéis emitidos ou de responsabilidade das sociedades de economia mista e empresas do Estado; 11) disciplinar as atividades das bolsas de valores e dos corretores de fundos públicos; 12) decidir sobre a estrutura técnica e administrativa do Banco Central e fixar seu quadro de pessoal; 13) aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; 14) aplicar aos bancos estrangeiros que funcionassem no país restrições equivalentes às que vigoravam nas praças de suas matrizes em relação a bancos brasileiros ali instalados ou que nelas desejavam se estabelecer; 15) colaborar com o Senado Federal na instrução dos processos de empréstimos externos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e 16) orientar, autorizar, coordenar e fiscalizar, juntamente com o Banco Central, as atividades do Banco Nacional da Habitação (BNH) e das sociedades de crédito imobiliário participantes do sistema financeiro nacional.²⁸⁴

Segundo Vianna, o CMN foi “*saudado pela imprensa, à época de sua instituição, como a pedra de toque de um novo sistema em que o governo estabelecia para si próprio importantes limitações que o obrigariam a ‘uma efetiva disciplina financeira’*” (Vianna, 1987: p. 103). E ainda, “*o governo teria de se esforçar para disciplinar os seus gastos e ajustá-los a limites ditados pela receita tributária, pela autorização de emissão do Congresso e por eventuais resultados de operações no mercado de capitais*” (idem). Dessa forma, a prática de emissões

²⁸⁴ Conforme Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

monetárias descontroladas não podia ser usada pelas autoridades financeiras, o que ia de acordo, pelo menos nos momentos iniciais, aos auspícios do regime de 1964.

Inicialmente, o CMN fora orientado para atuar na área estritamente monetária, desenvolvendo um esforço de planejamento que visava a atingir em curto prazo a estabilidade financeira e de preços. Entretanto, a partir de 1969, o CMN gradativamente alterou suas finalidades tornando-se — sobretudo depois de 1972 — o principal órgão normativo da política econômica do governo²⁸⁵ e um dos pilares de sustentação do Regime Militar.²⁸⁶

Monteiro e Cunha, afirmam que a criação do CMN teria sido fruto de uma recomposição dos órgãos que atuavam na área monetária e refletia um esforço de planejamento voltado para a estabilização econômica.²⁸⁷ Esses autores também chamam a atenção que a incorporação de representantes de diferentes órgãos na sua composição como do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal (CEF), que, como mostra a tabela a seguir, teria como objetivo não somente as particularidades da questão monetária, mas também visava a centralização da política econômica e atuar como um órgão normativo de quase toda a política econômica. Portanto, de acordo com esses autores, claramente o CMN não é um órgão de políticas e de planejamento de curto prazo.²⁸⁸

O CMN era composto pelo ministro da Fazenda, na qualidade de presidente do órgão, o presidente do Banco do Brasil, o presidente do BNDE e mais seis membros nomeados pelo presidente da República por um período de seis anos com possibilidade de recondução e possuidores de “*notórios conhecimentos em assuntos econômico-financeiros*”.²⁸⁹ Também participavam eventualmente das reuniões o ministro da Indústria e Comércio e o ministro para o Planejamento e Coordenação Econômica. É interessante ressaltar que o mandato de seis anos dava certa independência aos membros do conselho com relação ao Executivo, já que esse mandato excedia ao dos ministros e ao do próprio Presidente.

Nesse sentido, Vianna (1987) afirma que,

sendo as deliberações do órgão tomadas por maioria de votos, verificava-se que estes conselheiros, com sua suposta capacidade e sua provável independência, é que

²⁸⁵ A partir de 1972, as decisões do CMN passaram a abranger decisões acerca da política industrial, agrícola e institucional, conforme o Decreto 71.097, de 14 de setembro de 1972.

²⁸⁶ Guimarães e Vianna. In: Lima Jr e Abranches (1987: p.24).

²⁸⁷ Monteiro e Cunha (1973: p. 1053)

²⁸⁸ Ibid., p. 1055.

²⁸⁹ Conforme Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

de fato ditarão as linhas da política financeira nacional, sobrepondo-se aos três funcionários subordinados diretamente ao Executivo (Ministro da Fazenda, presidente do Banco do Brasil e presidente do BNDE). (Vianna, 1987: p. 108).

Assim, esses membros de “ilibada reputação” e “notório conhecimento” e escolhidos segundo critérios formalmente estabelecidos apareciam como representantes legítimos e capazes de auxiliar a formulação de uma política econômica de sustentação do desenvolvimento. Vianna (1987) ressalta também uma “*predominância de membros do Banco Central*” no CMN, durante o mandato da equipe **Campos-Bulhões**, que assim asseguravam condições para a execução de critérios técnicos, em detrimento das injunções de ordem política.²⁹⁰

Com a entrada em vigor da Lei 4.595, se dá a instalação formal do CMN, em março de 1965, presidido por **Octávio Bulhões** (Ministro da Fazenda), e composto por **Daniel Faraco** (Ministro da Indústria e Comércio), **Roberto Campos** (Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica), **Dênio Nogueira**, (Diretor Executivo da Sumoc e já escolhido presidente do Banco Central), **Luiz de Moraes e Barros** (presidente do Banco do Brasil), **José Garrido Torres** (presidente do BNDE), **Casimiro Ribeiro**, **Luiz Biolchini** e **Aldo Batista Franco da Silva Santos** (diretores do Banco Central), **Gastão Vidigal**, e **Rui de Castro Magalhães** (representantes do setor privado).

Em 1967, uma nova equipe toma posse, encabeçada por **Delfim Netto**, dando ao CMN um feitiço decisório mais centralizado.²⁹¹ Isso já se mostra com a mudança na presidência e diretoria do Banco Central, com a nomeação de **Rui Leme**. Também se dá a primeira modificação legal no CMN, com a alteração para sete (7) do número de membros nomeados pelo Presidente da República, com o tempo de mandato alterado também para sete (7) anos.²⁹² Dessa forma, Delfim Netto buscou ampliar a representação da diretoria do Banco Central no CMN perfazendo a maioria no interior do conselho, e “*reforçando – diversamente, porém, da intenção original – as decisões ministeriais*” (Vianna, 1987: 119).

²⁹⁰ Vianna (1987: p. 109).

²⁹¹ Ibid., (p.115).

²⁹² Conforme Lei 5.362, de 30 de novembro de 1967.

Tabela 28 – Composição do Conselho Monetário Nacional²⁹³

Membros	Janeiro/1965	Dezembro/1969	Setembro/1972
	a	a	a
	Dezembro/1969	Setembro/1972	Maio de 1974
<i>Ministros</i>			
Fazenda	P	P	P
Planejamento	X*	X	X
Indústria e Comércio	X*	X	X
Interior		X	X
Agricultura		X	X
<i>Presidentes de Bancos</i>			
BB	X	X	X
BNDE	X	X	X
BC	X	X	X
BNH			X
CEF			X
<i>Outros Membros</i>			
Diretores do BC**	X	X	X
Membros sem vinculação a órgãos oficiais***	X	X	X

Tabela adaptada pelo autor a partir de Monteiro e Cunha (1973) e Vianna (1987)

Legenda: P = Presidente; X= membros; * Participação Eventual; ** Inicialmente em número de três, e a partir de 1967, em número de quatro; *** Dois representantes.

Entre 1967 e 1973, o Ministro **Delfim Netto** buscou com êxito através do CMN coordenar a política monetária com os outros aspectos da economia. Portanto, é possível dizer que os mecanismos de coordenação e centralização do planejamento econômico foram aperfeiçoados durante o período ministerial de Delfim, já que o Ministério da Fazenda, através do CMN controla o sistema financeiro, público e privado, imprimindo os contornos que julgava necessários. Por outro lado, também afirmava sua posição dentro da estrutura estatal eliminando, aos poucos, outras áreas fortes do governo. Assim, o predomínio do Ministro da Fazenda, no que

²⁹³ Fontes: Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964; Lei 5.362, de 30 de novembro de 1967; Decreto 65.769, de 2 de dezembro de 1969; Decreto 71.097, de 14 de setembro de 1972; Lei 6.045, de 15 de maio de 1974.

diz respeito às decisões sobre a política econômica, é reforçado pelo fechamento político do período.²⁹⁴ Segundo Guimarães e Vianna, através do CMN “*a tecnocracia reforçou sua posição de agente mediador entre os interesses privados, intensificando contatos com as elites econômicas e cimentando, com elas, o consenso em relação ao modelo de crescimento adotado.*” (Lima Jr e Abranches, 1987: p. 25).

As modificações na estrutura do conselho, pelo Decreto 65.769, de 1969, alteraram a composição do CMN, tornando este um órgão mais abrangente e ampliando também suas atribuições. Além dos membros já permanentes, passaram ainda a fazer parte do CMN os Ministros da Agricultura, do Interior, enquanto os Ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio passaram a possuir direito a voto.²⁹⁵ Essas modificações alargaram os poderes do Ministro da Fazenda e o espaço de coordenação e centralização do CMN controlando um espectro cada vez mais amplo de políticas em diferentes setores. Apesar de que o conselho já vinha interferindo nas mais diferentes áreas governamentais, na medida em que era o órgão de coordenação e planejamento, e também de decisão geral sobre a política financeira, essas medidas conferiram maior autonomia e poder executivo ao CMN, reduzindo as divergências de orientação com relação às questões de planejamento.

De acordo com Vianna (1987),

a reformulação do Conselho Monetário Nacional, dotada de nítido sentido extensivo da coordenação e compatibilização de instrumentos – “o que distinguiu o conselho de todas as outras formas de organização, é que tinha simultaneamente, a decisão e a execução combinadas” (Vianna, 1987: p. 129).

Portanto, as decisões e sugestões que eram tomadas no CMN já eram postas em prática pelos ministérios e agências que o compunham. Assim, o CMN torna-se o órgão colegiado que trata de praticamente toda a coordenação e planejamento econômico do período acompanhando e buscando determinar os seus efeitos. Entretanto, o progressivo aumento no número de membros, o aumento das funções atribuídas, e sua transformação numa agência de formulação e coordenação da política econômica, não é resultante de nenhum esquema preconcebido de planejamento, mas sim resultante do pragmatismo e das vicissitudes conjunturais.²⁹⁶

²⁹⁴ Vianna (1987: p. 121-122).

²⁹⁵ Decreto 65.769, de 2 de dezembro de 1969.

²⁹⁶ Vianna (1987: p. 131).

De qualquer forma, as mudanças na estrutura do órgão implementadas, entre 1969 e 1972, e os seus mecanismos informais centralizados na personalidade de Delfim Netto, transformaram esse órgão numa importante arena de decisões. A originalidade desse formato seria a composição alcançada no colegiado de ministros e através de outros membros de órgãos econômicos de cúpula, onde se processava uma “troca de informações” e a avaliação de posições, além da informalidade em ceder atribuições.²⁹⁷

A maior necessidade de centralização e coordenação de ações do governo fomentou a inclusão gradual de integrantes, sob a alegação de compartilhar as decisões e criar novos canais de demanda. No entanto, a inclusão de cada novo ministro ou autoridade econômica na agência significou a anexação automática das suas respectivas atribuições. Portanto, participar do CMN implicava ceder poder a uma instância superior de coordenação e decisão final, dominada largamente pelo Ministério da Fazenda. Ao mesmo tempo, com o pretexto de exigências técnicas, reforçava-se cada vez mais a presença do Poder Executivo dentro do CMN, sepultando definitivamente qualquer tentativa de independência em relação ao governo (Vianna, 1987). Ainda assim, as demandas de grupos econômicos organizados, por meio de mecanismos de representação corporativa e informal no CMN, estavam atreladas a liberação de recursos pelo Ministério da Fazenda. Na época a coordenação dos setores industrial, financeiro e agropecuário, por exemplo, era totalmente realizada no âmbito do CMN.

Portanto, através da literatura que tratou do CMN, é possível chegar a cinco características que conformaram o desenvolvimento institucional do órgão através do período em análise: 1) *autoregulação*; 2) *centralização e coordenação*; 3) *canais formais e informais de demanda*; 4) *hierarquia presidencial*; e 5) *insulamento*. No primeiro momento de sua existência, a característica institucional do CMN era a *autoregulação*, como fator que motivou a criação do órgão, mas que após as mudanças institucionais do órgão, acabou sendo suplantada pela *centralização e coordenação*. Estas foram as características mais marcantes da atuação do CMN, e implementadas pela atuação de Delfim Netto à frente do Ministério da Fazenda, e pelo projeto desenvolvimentista dos militares.

Também a partir da atuação de Delfim Netto, observou-se uma grande influência dos *canais formais e informais de demandas* articulando os empresários, num modelo mais próximo

²⁹⁷ Guimarães e Vianna, In: Lima Jr. E Branches (1987: p. 30-31).

aos canais corporativistas de outrora. Os fatores decisivos de mudanças do CMN foram a presença da *hierarquia presidencial* assumida, sobretudo, a partir do governo Geisel, e o *insulamento*, decorrente dessa presença presidencial, e que afastou o empresariado da definição de diretrizes de planejamento e das principais decisões, como no modelo consubstanciado posteriormente no CDE.

Quadro E – Características Institucionais do CMN por Período²⁹⁸

Características Institucionais do CMN	Períodos		
	Bulhões-Campos	Delfim	Geisel
Autoregulação	X		
Centralização e Coordenação		X	X
Canais formais e informais de demanda		X	X
Hierarquia Presidencial			X
Insulamento			X

Resumidamente, através das características do CMN apresentadas pela literatura, dentre os aspectos que melhor caracterizaram seu desenvolvimento institucional estão: a) a centralização e coordenação, b) os canais formais e informais de demandas. O quadro a seguir esquematiza essas características institucionais do CMN através dos seus diferentes períodos.

Portanto, de um órgão que fora concebido para ser um núcleo de influência dos setores privados sobre o Executivo, para garantir a autonomia das decisões monetárias e os rumos da economia, o CMN acabou por se constituir num órgão definidor e postulador final desses próprios rumos trazendo um “novo” modelo de interação e articulação de interesses dentro da estrutura estatal, num contexto político fechado. Assim, o CMN também atuou como um fórum de debate da política econômica nacional e dos rumos da nação, no qual o formato decisional aparentemente buscava a conciliação de interesses de áreas diversas, sob os auspícios do Ministro da Fazenda.

²⁹⁸ Quadro elaborado a partir de Silva (s/d) in: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Agenda_legislativa/Capitulo_18_Rafael_Silveira_e_Silva.pdf

A gestão do ministro Delfim Netto se prolongou até março de 1974, conferindo continuidade a administração da política econômico-financeira e um fortalecimento do CMN e do Ministério da Fazenda, transformando-os nos mais importantes órgãos governamentais do período. Alguns autores falam de um “hibridismo” no CMN, pois esse teria atuado como um “Ministério da Economia” e ao mesmo tempo como um conselho técnico para onde convergiam demandas, principalmente do empresariado, e por onde se estruturou a economia brasileira daqueles anos.²⁹⁹

Em vista disso, Codato (1995) afirma o surgimento de algumas disfunções advindas dessa sistemática, pois a *“dupla tarefa que o CMN assumiu no período, de agência governamental de formulação e gestão da política econômica e de instância de intermediação de interesses sociais esteve também na origem do perfil excessivamente informal que dominou a organização”* (Codato, 1995: p. 76). Para o autor, a mudança para o governo de Geisel foi o momento para disciplinar o impasse institucional do CMN, centralizando total e formalmente o processo decisório na Presidência da República por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). O CDE, portanto, passou a ser formalmente aquilo que o CMN fora informalmente (Codato, 1995). Além disso, eliminaram-se os canais de representação corporativa presentes não apenas no CMN, mas em todos os outros colegiados existentes, dificultando, dessa forma, o acesso de setores ou grupos aos escalões superiores da administração pública. Entretanto, o CMN não foi extinto. Utilizando o sistema analítico proposto por Monteiro e Cunha (1976), o CDE ocuparia o nível 1 e o CMN o nível 2 na escala do processo decisório.

Durante o governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), o CMN deixou de ser o principal órgão de planejamento econômico do governo federal. Como reflexos dessas mudanças, os ministros da Agricultura e do Interior e o presidente da CEF perderam suas vagas, e o CMN perde o caráter mais amplo de colegiado ministerial.

²⁹⁹ Vianna (1987), Draibe (1985), Codato (1995).

4.1.2.2. O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)³⁰⁰

O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) foi instituído pela Lei 6.036, de 01 de maio de 1974. Essa Lei também transformava o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miniplan) em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan). Os dois seriam, a partir de então, “*órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República*”.³⁰¹

Ainda dentro dessas reformulações da estrutura estatal, através da Lei 6.045, de 15 de maio de 1974, o Presidente Geisel modificava a composição e reduzia as atribuições do CMN buscando o “*aperfeiçoamento da coordenação interministerial*” (Guimarães e Vianna, 1987: p. 35). Como notou Vianna, a lei apresentava várias modificações em relação à Lei Bancária: “*ali onde antes se lia ‘compete privativamente ao Conselho Monetário Nacional’, passava a constar ‘compete ao Conselho Monetário Nacional, sob as diretrizes do Presidente da República’*”. (Vianna, 1987: p. 142).³⁰² Assim, o CMN tem uma redução do seu papel como centro de decisão econômica e como centro de planejamento, passando o CDE a substituir o CMN como órgão colegiado de coordenação e planejamento geral.³⁰³

De acordo com a Lei 6.036 cabia ao CDE auxiliar “*o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação dos ministérios*” em consonância com as orientações definidas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).³⁰⁴ O conselho era presidido pelo próprio Presidente da República e era integrado pelos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, da Agricultura, e do Interior, além do Ministro-chefe da Seplan, que cumpriria as funções de secretário-geral do CDE.³⁰⁵ Por sua vez, à Seplan

³⁰⁰ O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) foi instituído em 1974 pela Lei 6.036 de 01 de maio de 1974, e teve seu período áureo de atividades até 1982, conforme Codato (1995).

³⁰¹ Conforme Artigo 1º da Lei 6.036 de 01 de maio de 1974.

³⁰² Nesse movimento do Governo Geisel de redução da influência do CMN nas diretrizes e na coordenação da política econômica nacional, o Banco Central também foi afetado pela Lei 6.045 perdendo os poderes decisórios sobre a política econômica nacional.

³⁰³ Vianna (1987: p.141)

³⁰⁴ Conforme Artigo 3º da Lei 6.036 de 01 de maio de 1974.

³⁰⁵ Conforme Artigo 4º da Lei 6.036 de 01 de maio de 1974. Dentre os ministros se encontravam **Mário Henrique Simonsen** (Minifaz), **Severo Gomes** (Indústria e Comércio), **Alysson Paulinelli** (Miniagri), **Rangel Reis** (Mininter), e **João Paulo dos Reis Velloso** (Seplan).

caberia auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do governo.³⁰⁶

Como mostra Vianna (1987), as atribuições do CDE eram as de uma agência de planejamento podendo manipular deliberadamente os instrumentos de política econômica. Mais especificamente, a deliberação cabia ao Presidente da República, de forma direta e pessoal, cabendo aos ministros participantes do conselho seu assessoramento.

Na classificação dos níveis do processo decisório de Monteiro e Cunha (1976) e com base no trabalho de Codato (1995), o novo arranjo institucional seria como segue quadro abaixo.

Quadro F – Níveis do Processo Decisório (1974-1982)

<i>Nível 1</i>	CDE
<i>Nível 2</i>	CMN, CDI, CPA, Seplan
<i>Nível 3</i>	Ministérios
<i>Nível 4</i>	Agências Executivas

Fonte: elaborado a partir de Codato (1995)

A participação direta do Presidente da República no plenário do conselho, conferindo a este maior poder de centralização das decisões foi uma das principais mudanças auferidas com a criação do CDE. Ou seja, o comando da política econômica, antes exercido por um Ministro de Estado em um colegiado sem a direta vinculação com a Presidência, passou ao próprio Presidente. Esse movimento buscava impedir a diferenciação e a concentração de poder na mão de um Ministro de Estado, como acontecera com Delfim Netto no CMN.³⁰⁷

No que diz respeito à sua composição, o CDE era composto, pelo próprio Presidente da República e pelos Ministros do Planejamento (Secretário-Geral); da Fazenda; do Interior; e da Agricultura. Com a reforma do órgão em 1979, como mostra a tabela a seguir, também incluiu-se o Ministro do Trabalho.

³⁰⁶ Conforme Artigo 5º da Lei 6.036 de 01 de maio de 1974. Entretanto, como afirma Roberto Campos sobre a gestão do Ministro Reis Velloso, a Seplan “*desviou-se um pouco da missão original*”, qual seja, o planejamento, “*pois o Ministério passou a ter funções executivas no controle de verbas para alguns programas setoriais especiais setoriais e regionais*”. (Campos, 1994: 706).

³⁰⁷ Vianna (1987, p. 142).

Tabela 29 – Composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico

Membros	Março/1974	Abril/1979
	a	Em diante
	Março/1979	
Presidente da República	P	P
<i>Ministros</i>		
Planejamento	SG	SG
Fazenda	X	X
Indústria e Comércio	X	X
Interior	X	X
Agricultura	X	X
Trabalho		X

Fonte: Codato (1995: p. 79)

Legenda: P=Presidente; SG = Secretário Geral; X =Membro Efetivo

Como mostra a tabela, a estrutura do CDE manteve certa estabilidade, ao longo do período citado, o que, como chama atenção Codato (1995), é um tanto incomum em agências desse tipo. Uma possibilidade interpretativa para essa “estabilidade” da composição do CDE pode se dar pela presença efetiva do Presidente nas reuniões do seu conselho. Além disso, deve-se também levar em consideração as soluções encontradas pelo Presidente Geisel e pelo seu chefe de Gabinete, **Golbery do Couto e Silva**, de transformar o Miniplan em Secretaria Geral do CDE, reduzir as atribuições do CMN, e de comandar diretamente do CDE, eliminando a possibilidade de surgimento de um novo “superministro”, tal como fora **Delfim Netto** em sua atuação no CMN. (Codato, 1995: p. 80).

No que diz respeito as suas atribuições, o CDE era o órgão responsável pelo planejamento econômico, mas também interferia em todos os instrumentos de política econômica, pois sua competência era ampla e genérica podendo abranger todas as áreas decisórias que o Presidente julgasse pertinentes. A deliberação partia do Presidente, após

consultar os ministros que o assessoravam, de acordo com a matéria, atuando com um “colegiado” de deliberação econômica dirigido pelo próprio Presidente.³⁰⁸

Durante o seu período de atividade, entre meados de 1974 e o início de 1982, o CDE realizou 147 sessões plenárias formais, com a participação dos ministros e de membros convidados. Entretanto, também se dava a prática de reuniões “não-formais”, isto é, despachos de ministros isolados ou de grupos de ministros diretamente com o Presidente da República, onde eram submetidas a resoluções, exposições de motivos, e deliberações, em caráter “reservado” ou “confidencial” a respeito de temas estratégicos.³⁰⁹ Segundo Codato, essa prática de reuniões “não-formais”, foi menos frequente durante o governo Geisel (18 encontros), mas muito mais intensa a partir do segundo ano do governo Figueiredo (no total, entre 1979 e 1982, 63 reuniões), e buscava assegurar, de um lado, maior sigilo das deliberações e, de outro, maior rapidez e eficiência do processo decisório, evitando assim o elaborado processo de deliberação coletiva, as demandas individuais dos *decision-makers* tinham uma chance muito maior de serem atendidas prontamente. (Codato, 1997: 116-121).

O órgão foi um importante canal de decisões sobre a política industrial, destacando-se medidas complementares ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), configurando-se em um importante instrumento de política econômica e industrial. O CDE, portanto, passou a ser “*formalmente aquilo que o Conselho Monetário Nacional fora informalmente, pelo menos no período 1969/1974: o colegiado supremo de deliberação econômica*” (Guimarães e Vianna, in: Lima Jr e Abranches, 1987: p. 35).

Entretanto, as decisões centralizadas no CDE, e sem a consulta ao empresariado, como era a prática no CMN, atraíram as críticas desse setor ao governo e ao CDE, afirmando que este não era um conselho, era um órgão de assessoria do Presidente, já que as decisões não eram votadas e já estavam tomadas previamente pelo Presidente.³¹⁰ Isso se deu porque as principais características institucionais do CDE foram à *centralização e coordenação, a hierarquia presidencial e o insulamento*.

Assim, o Presidente Geisel centralizou o planejamento e o processo decisório, chamando para si as decisões econômicas intervindo como árbitro das disputas interburocráticas e os

³⁰⁸ Ibid., p. 35.

³⁰⁹ Codato (1995).

³¹⁰ Ibid., p. 146.

conflitos por competências e sobreposição de poderes. Com a instituição do CDE a Presidência tornou-se um centro efetivo de poder e o núcleo decisório da estrutura estatal. Apesar da alteração da forma de decidir a política econômica, a literatura aponta que o seu conteúdo não apresenta grandes reformulações com o padrão estabelecido em 1964, ainda com ênfases diferenciadas pelas novas contingências.

4.1.2.3. O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)

O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) tem sua origem na reforma administrativa implantada pelo Decreto nº 53.898, de 29 de abril de 1964, tendo sido inicialmente criado como uma Comissão de Desenvolvimento Industrial. Órgão subordinado ao Ministério da Indústria e do Comércio foi concebido como instrumento de promoção e regulação das atividades industriais.

Segundo o Decreto nº 53.898, no seu artigo 1º incumbia-lhe: a) formular os critérios gerais que deverão presidir à concessão de estímulos governamentais, em matéria de investimentos industriais respeitadas as competências específicas atribuídas, por lei, aos demais órgãos da administração; b) promover a aplicação coordenada desses estímulos, objetivando acelerar o processo de integração do parque industrial do país; e c) incumbir-se, no âmbito de sua competência das demais tarefas que forem atribuídas pelo respectivo Presidente.

O conselho deveria atuar como colegiado interministerial buscando centralizar as principais decisões relativas ao desenvolvimento industrial do país e coordenar as ações dos grupos executivos criados em diferentes momentos desde o início do governo de Juscelino Kubitschek. Portanto, o CDI deveria constituir-se em uma instância hierárquica superior na cadeia burocrática de decisões sobre política industrial.

No que diz respeito à sua composição, de acordo com o Decreto nº 53.898, de 29 de Abril de 1964, o CDI era presidido pelo Ministro de Estado da Indústria e do Comércio e, nos seus impedimentos, pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica. Eram membros do CDI os presidentes do BNDE, do Banco Central, representantes do Banco do Brasil (diretor da Carteira de Comércio Exterior e o diretor da Carteira de Crédito Industrial). Em 1966, o governo

introduziu novas mudanças na composição do conselho (Decreto-Lei nº 46, de 18 de novembro de 1966), ampliando-o e introduzindo novos membros: três da burocracia estatal, inclusive o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), e um do setor privado. A introdução de um representante dos militares correspondeu ao período de rápida institucionalização da doutrina de segurança nacional como um dos eixos de orientação de toda a ação estatal. Em 1969, foram introduzidas novas mudanças: em primeiro lugar, a heterogeneidade hierárquica foi substancialmente reduzida, com a eliminação de representantes do segundo escalão da burocracia estatal. O conselho passou a ser composto exclusivamente por ministros, no total de cinco, pelo chefe do EMFA (que tem status de ministro) e pelos representantes dos bancos estatais. Os representantes do setor privado passaram a ser os presidentes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC), como mostra a tabela a seguir.³¹¹

Tabela 30 – Composição do Conselho de Desenvolvimento Industrial³¹²

Membros	1964	1966	1969
<i>Ministros</i>			
Planejamento	SG		SG
Fazenda		X	X
Indústria e Comércio	P	P	P
Interior		X	X
Minas e Energia		X	X
EMFA		X	X
<i>Presidentes de Bancos</i>			
BB	X		X
BC	X		X
BNDE	X		X

³¹¹ Decreto nº 53.898, de 29 de Abril de 1964, Decreto nº 65.016, de 18 de Agosto de 1969.

³¹² Fontes: Decreto nº 53.898, de 29 de Abril de 1964, Decreto nº 65.016, de 18 de Agosto de 1969, e Codato (1995: p. 294).

Repr. Privada

CNC		X
CNI		X
Empresários	X	X*

Tabela elaborada pelo autor

Legenda: P=Presidente; SG = Secretário Geral; X =Membro Efetivo;* = 3 representantes.

Segundo Abranches (1978), as permanentes alterações na estrutura do conselho têm como tendência básica o aumento do número de representantes de agências governamentais, e o aumento da representação do setor privado, mas, ao longo do tempo, há a tendência de eliminação da representação privada. É importante ressaltar a heterogeneidade hierárquica, do conselho, o qual era composto por ministros (do Planejamento e da Indústria e Comércio), diretores de agências estratégicas de segundo escalão, e representantes do setor empresarial.

Segundo Abranches, entre 1964 e 1976, vários decretos e regulamentações internas determinaram inúmeras alterações na estrutura e nos procedimentos do CDI. Estas mudanças deram-se, principalmente, ao longo de três dimensões: alterações na estrutura formal de representação colegiada ou na própria composição do colegiado; mudanças na estrutura decisória (por exemplo, no número, posição hierárquica ou nível das instâncias decisórias); mudança na estrutura de recursos, (por exemplo, tipo, quantidade e abrangência dos incentivos à formação de capital).³¹³

Nas modificações do Decreto nº 65.016, de 18 de Agosto de 1969, no seu artigo 2º, são objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento industrial: I - Fortalecimento da empresa privada, notadamente a nacional, cujo poder de competição deve ser aumentada interna e externamente; II - Aceleração da taxa de crescimento de emprego da mão-de-obra; III - Defesa da tecnologia nacional e absorção de tecnologia do exterior de forma compatível com os fatores de produção do País; IV - Implantação de setores novos de produção e de tecnologia mais avançada, à medida que as dimensões do mercado interno permitam sua operação econômica; V - Desenvolvimento de setores novos voltados para o mercado externos; VI - Complementação e integração do parque industrial existente, tendo em vista: a) a adequada flexibilidade das linha de produção; e b) a substituição de equipamentos obsoletos, ou incapazes de desempenhar nova e

³¹³ Abranches, 1978.

eficiente função de produção; VII - Dimensionamento das unidades de produção em escalas compatíveis com a eficiência econômica e preservação do poder de competição; VIII - aprimoramento da produção através do estabelecimento de padrões e de normas técnicas nacionais.

Em 1975, o CDI entrou em profunda crise, suscitada tanto pela desaceleração da atividade econômica, que produziu nova e imediata centralização das decisões de política econômica, quanto pela ausência de uma estratégia mais clara e definida de investimento industrial.

Ao longo de todo o seu período de atuação, o desempenho do CDI seria marcado por contradições, tensões e contrações na política industrial e, sobretudo, na prática de seleção e aprovação de projetos. Parte dos objetivos explícitos da política industrial jamais foi implementada pelo CDI e, mais que isto, foi contrariada de forma recorrente. Nem todo o ônus por esta divergência entre plano e prática cabe, entretanto, à ação do CDI. Foi também responsável por estes resultados a própria concepção político-organizacional que lhe deu origem, reduzindo sua autonomia e prevendo incentivos cuja eficácia dependia, em larga medida, da decisão de outras agências governamentais, como o Ministério da Fazenda, CPA, a Cacex, o BNDE e assim por diante.

Com a crescente diminuição até a extinção, pelo ministro **Mário Henrique Simonsen**, do tipo de incentivos administrados pelo CDI, no final do governo Ernesto Geisel, assistiu-se ao quase completo esvaziamento do CDI e a transformação de suas funções, que se tornaram cada vez mais de natureza puramente acessória.

4.2. Planejadores do Desenvolvimento Econômico e Industrial (1964-1982): Perfil, trajetórias e Carreiras

Após a análise dos espaços de planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial, do período 1964-1982, cabe uma análise dos seus agentes, tendo como foco as relações entre esses espaços acima citados da estrutura estatal e os seus perfis, trajetórias, e

carreiras. O intuito é captar as características que diferenciaram esses agentes na perseguição das políticas de desenvolvimento econômico e industrial conduzindo longas carreiras e consolidando o saber técnico-econômico como central para a consecução de políticas de desenvolvimento. Também se dará atenção a obtenção de cargos de primeiro escalão e a centralização de poder auferida por esses agentes.

4.2.1. Perfil dos agentes do planejamento entre 1964-1982

Como já referenciado nos capítulos anteriores, os dados sobre o *background social* dos agentes são muito escassos. Entretanto, ao se investir nesse sentido, os melhores dados sobre origem social dos agentes diz respeito à profissão dos pais, como explorado nos capítulos anteriores. Levando-se em consideração esses dados, para um N=44 se encontrou dados sobre a profissão dos pais para todos os indivíduos.³¹⁴ De acordo com os dados, 28% dos pais eram funcionários públicos, 14.6% eram empresários, 25.3% eram políticos, e 32.1% eram profissionais liberais. Ao se agregar os dados os dados de profissão dos pais pelo tipo de origem da carreira, 58% dos pais obtiveram origem de carreira pública, e 42% obtiveram origem de carreira predominantemente privada.³¹⁵

Entretanto, ao se levar em consideração somente os agentes com carreiras predominantemente privadas, apenas 14.7% da amostra, o predomínio de carreira privada dos pais sobe para 79% dos casos. Quando se leva em consideração somente agentes com carreiras predominantemente pública, 85.3% da amostra dos agentes, o predomínio de carreira pública dos pais é de 74.5% da amostra.³¹⁶ Assim como nos capítulos anteriores, os dados sugerem uma correlação entre o tipo de carreira dos pais com o tipo de carreira dos agentes sendo que nas

³¹⁴ Consideraram-se apenas os indivíduos que obtiveram cargos nos órgãos analisados no período entre 1964-1982, excluídos aqueles que obtiveram cargo nos conselhos técnicos dos períodos anteriores, tratados no capítulo II e III. Assim, de um N=62, que inclui todos os indivíduos da amostra para o período 1964-1982, trata-se dos dados de origem social apenas para um N=44, já que os demais 18 indivíduos também compõem a amostra de origem social para os períodos anteriores. Através desse procedimento se evita considerar os indivíduos mais do que uma vez na amostra total em análise nessa tese.

³¹⁵ Os critérios utilizados para esses dados são os mesmos referenciados nos capítulos anteriores.

³¹⁶ Conforme dados da Tabela 34 - Tipo de Carreira anterior aos Conselhos (1964-1982), e a disponibilidade de dados dos pais (N=44).

carreiras privadas é mais significativa, como já afirmado anteriormente, mas para esse grupo é muito significativa essa relação para o incentivo das carreiras públicas.

Ao se refinar os dados sobre a origem social e os incentivos de carreiras, dos agentes que tiveram os pais como funcionários públicos (28%), 63% também pertenceram ao funcionalismo público, e dos 25.3% que tiveram pais como políticos, 87% obtiveram algum cargo político eletivo ou por nomeação. Portanto, assim como no capítulo anterior, as relações de “herança de carreira” entre pais e agentes funcionários públicos e políticos é muito significativa. Assim, além da correlação entre agentes empresários e pais empresários, já destacada nos dados anteriores, a correlação entre pais políticos e agentes que obtiveram cargos políticos é muito significativa. Não se está aqui afirmando que ter um pai político é um caminho necessário para a entrada na política ou para a obtenção de uma nomeação em um conselho técnico, apenas que essa correlação existe e é significativa.

Esses dados corroboram com a tese de Nunes (2010), que afirma a convivência no Estado brasileiro entre o *peçoalismo* e o *impessoalismo*. Segundo o autor, o primeiro, expressa-se por meio do clientelismo; o segundo, por meio do insulamento burocrático e do corporativismo. Nesse sentido, os dados de origem social centrados sobre a relação entre carreira dos pais e dos agentes são instigantes ao apontar para essa relação no Estado brasileiro, e, especialmente, nos conselhos técnicos.³¹⁷ Assim, os conselhos técnicos, teoricamente agências protegidas pelo insulamento burocrático e dispostas a manter os procedimentos técnicos, inclusive para o seu recrutamento de membros, embora tecnicamente competentes foram profundamente politizadas e obtiveram espaços na sua lógica de recrutamento para os vínculos políticos e pessoais, que são reforçados pelas relações de “herança familiar”.

Para a elaboração dos dados sobre a idade dos agentes foi considerada a idade desses quando nomeados pela primeira vez para um dos conselhos técnicos, no período entre 1964-1982. Assim, considerou-se o total de agentes da amostra dos órgãos de planejamento desse período, ou seja, inclusive aqueles que já haviam sido considerados para os períodos anteriores, N=62.³¹⁸ Para esse período, a maior parte dos agentes foi recrutada na faixa etária entre 50 e 59

³¹⁷ Como afirma Nunes, “*O desenho institucional do pós-1930 combina então as quatro gramáticas, que são quatro formas diferentes de representação de interesses no capitalismo periférico brasileiro: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimento*”. (Nunes, 2010: p. 30)

³¹⁸ Ao considerar o N=62 para essa análise, como dito no capítulo anterior, não se está implicando em duplicidade dos dados, pois o evento A (idade nos conselhos do período entre 1934-1945 e 1946-1964) não se relaciona com o

anos (43.5%). Entretanto, quando agregada na faixa entre 40 e 59 anos perfazem 79% dos agentes sendo que a média e idade é de 54.2 anos. Apenas 5 indivíduos situam-se entre 30 e 39 anos, apenas um foi nomeado acima dos 70 anos e nenhum foi nomeado com menos de 30 anos de idade, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 31 – Idade dos Planejadores nos Conselhos Técnicos entre 1964-1982³¹⁹

Grupos de Idade (em anos)	Frequência	%
a 30	0	0
de 30 a 39	5	8.1
de 40 a 49	22	35.5
de 50 a 59	27	43.5
de 60 a 69	7	11.2
a 70	1	1.6
Total	62	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

No que diz respeito aos dados geracionais, apenas 5.4% nasceram entre 1901-1910, 21.8% nasceram entre 1911-1920, 43.6% nasceram entre 1921 e 1930, 25.5% nasceram entre 1931-1940, e apenas 3.6% nasceram entre 1941-1950. Assim, esses dados mostram que apesar de um aumento da média de idade (54.2 anos), quando comparado ao período anterior (52.3 anos), e da maior parte dos agentes se situar entre 40 e 59 anos (74.5%), no período entre 1964-1982 se dá uma ampla renovação geracional, quando comparado aos dados do período anterior (76.2% nasceram entre 1891-1900) já que ampla maioria dos agentes nasceu na faixa entre 1921-1940 (69.1%). Dentre os agentes com menor idade deste período encontra-se **Carlos Langoni**, economista, nascido em 1944, e que foi o mais jovem presidente do Banco Central, ao assumir esse posto aos 36 anos de idade, integrando o CMN. Já o agente com maior idade a

evento B (idade nos conselhos no período entre 1964-1982). Ao contrário, esses dados colaboram para o acompanhamento das trajetórias e da carreira desses agentes pelos órgãos de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.

³¹⁹ Para essa tabela foi considerada apenas a idade da primeira nomeação para um dos conselhos técnicos do período entre 1964-1982. A idade média é de 54.2 anos; a idade máxima é de 70 anos; e a idade mínima é de 29 anos.

circular pelos conselhos técnicos entre 1964-1982 foi **Otávio Bulhões**, nascido em 1906, e que pertenceu ao CMN até os 71 anos de idade.³²⁰

No que diz respeito aos dados de origem regional dos agentes, assim como nos dados anteriores, o local de nascimento não indica nenhuma concentração. Os dados mais significativos dizem respeito à cidade de São Paulo, que concentra 20.4% dos indivíduos, seguida de Rio de Janeiro com 11.8%, e Porto Alegre com 10.4%, o restante dos dados é pulverizado em diferentes cidades. Quando se agrega os dados por estado de nascimento os dados não são muito diferentes, já que o estado de São Paulo contribuiu com 28.8% dos agentes, seguido pelo Rio de Janeiro com 14.7%, Rio Grande do Sul com 13.2%. Comparando esses dados com os dados do capítulo anterior, que apontavam para um predomínio do Distrito Federal (RJ) e de significativa participação dos estados de Minas Gerais, Bahia e Ceará, chama atenção a participação do estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul na composição desses dados. Essa tendência é mantida quando se agregam os dados por região de nascimento, assim a região sudeste totaliza 65.7% e a região sul totaliza 18.4%.

Com relação à formação educacional desses agentes, 94.5% possuíam formação superior. Dentre aqueles que não possuíam curso superior estão: **Dirceu Nogueira**, militar, que realizou sua formação na Escola Militar do Realengo, optando pela arma de engenharia, e que compôs o CDI; **José Costa Cavalcanti**, militar, realizou sua formação na Escola Militar do Realengo, foi Deputado Federal por um mandato (1963-1967), Ministro das Minas e Energia (1967-1969), Ministro do Interior (1969-1974), quando integrou o CMN, e Presidente da Eletrobrás (1980-1985); **Daniel Faraco**, funcionário de carreira do Banco do Brasil e que chegou a Deputado Federal por quatro mandatos e Ministro da Indústria e Comércio entre 1964 e 1966, integrando o CMN.

Dos indivíduos com formação superior, 19.6% se formaram entre 1931-1940, 42.4% se formaram entre 1941-1950, 28.3% entre 1951-1960, os demais, 7.8% entre 1921-1930, e 2.9% entre 1961-1970. Portanto, quando se compara esses dados com os dados dos capítulos anteriores, o argumento de uma renovação geracional fica mais evidente, já que 70.7% se formaram entre 1941 e 1960.

³²⁰ **Otávio Gouveia de Bulhões** também integrou o CME, entre 1943 e 1944, foi superintendente da SUMOC, entre 1954-1955 e entre 1961 e 1962, membro do CNE, além de Ministro da Fazenda entre 1964-1967, e membro do CMN.

Com relação às áreas de formação superior, os dados revelam o processo de institucionalização dos cursos de economia, que passam a ser mais recorrentes entre esses agentes, como mostra a tabela a seguir. Através dos dados também é possível perceber a consolidação da *expertise* técnico-econômica como requisito para a obtenção de cargos nos conselhos técnicos desse período, pois mesmo aqueles que não frequentaram uma graduação em economia, apresentam pós-graduação e especialização na área.

Tabela 32– Formação em Curso Superior dos agentes entre 1964-1982

Formação Superior	N	%
Direito	12	19.3
Engenharias	18	29
Economia	15	24.2
Contabilidade	5	8.1
Estatística	3	4.8
Agronomia	4	6.5
Não se aplica*	5	8.1
TOTAL	62	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Como mostram os dados, as áreas tradicionais de formação das elites estatais do planejamento – direito e as engenharias – perderam significativo espaço para a formação em economia, que apresenta um percentual de 24.2% dos agentes com essa formação, apesar do predomínio ainda ser na área das engenharias, com 29%, e haver uma relevância na participação da área do direito, com 19.3% dos agentes. Ou seja, o argumento que relaciona a institucionalização de um saber técnico-econômico dentro da estrutura estatal e, concomitantemente, a institucionalização dos cursos de economia, nos anos 1940 e 1950, parece ganhar força no que diz respeito ao recrutamento de agentes para os conselhos técnicos do

* Dentre esses casos encontram-se indivíduos com formação militar (N=5), e o caso já citado de **Daniel Faraco**.

período 1964-1982. Esse argumento adquire maior relevância ainda quando se leva em consideração os agentes que, formados em engenharia e em direito cursaram alguma pós-graduação ou se especializaram na área de economia, totalizando 12 indivíduos com esse atributo, ou seja, dos 26 agentes formados em engenharia ou direito, 46% buscaram algum tipo de especialização na área de economia. Como exemplos de agentes que traçaram esse caminho, é possível citar os casos de: **Otávio Bulhões**, com graduação e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, cursou especialização em economia pela Universidade de Washington; **Antônio Dias Leite Júnior**, graduado em engenharia civil e mecânica pela Universidade do Brasil, se tornou professor assistente das cadeiras de estatística, economia política e finanças da Escola de Engenharia da Universidade do Brasil, e professor titular de economia da Faculdade de Ciências Econômicas, da mesma universidade, doutorando em 1950 em engenharia e em 1952 em economia, pela mesma universidade; **Rui Leme**, formou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), tornou-se professor de economia política, estatística aplicada e organização administrativa da Escola Politécnica da USP foi aprovado em concurso para livre-docência em 1951, e para catedrático, em 1957, dirigiu a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP (1958-1960), onde criou o Departamento de Administração e implantou cursos de pós-graduação; Mário Henrique Simonsen, graduou-se em Engenharia Civil, especializando-se também em engenharia econômica pela Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil, graduou-se posteriormente pela Faculdade de Economia e Finanças da Universidade do Rio de Janeiro, em 1963.

Assim como no capítulo anterior, a concentração dessa formação se dava, principalmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo, através da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE), do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE), e da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo. E como chama atenção Loureiro (1997), foram os primeiro lugares a institucionalizarem cursos de economia no país.

Para ilustrar essa institucionalização e ascensão do curso de economia, principalmente quando comparados aos cursos mais tradicionais, como Engenharia e Direito, os da tabela a seguir são bem ilustrativos. Também é importante chamar a atenção para alguns outros fatores, como a “glamourização” em torno do curso de economia pela ascensão a relevantes postos estatais, e pelo reconhecimento que essa atividade vinha crescentemente conquistando na esfera

política e social; pela maior facilidade de obtenção de um diploma superior em quatro anos, quando comparados aos cursos de direito, engenharia e medicina, e devido ao menor rigor e padronização dos currículos em fase de implementação.

Tabela 33 – Formandos em engenharia, direito, e economia (1941-1970)

Ano	Engenharia	Direito	Economia
1941	337	1061	179
1950	1078	1300	503
1954	1233	2733	641
1960	1443	3274	999
1967	4392	5377	3209
1970	7552	6587	5272
Crescimento (%)	2140	521	2845

Fonte: Lima Jr. (1972) apud Gomes (1994)

A busca pela especialização em economia pode ser relacionada à complexificação crescente da vida econômica brasileira, assim o Estado brasileiro buscou recrutar agentes cada vez mais especializados, como diz Bulhões em seu depoimento, “*eu não sei se o aperfeiçoamento complicou, ou se a complicação exigiu o aperfeiçoamento*” (Bulhões, 1990). João Paulo dos Reis Velloso afirma uma necessidade de “*pessoal técnico necessário para fazer funcionar a máquina administrativa federal com um mínimo de eficiência.*” (Velloso, 1986).

Cabe ressaltar que, conjuntamente com a complexificação da economia brasileira o saber econômico passou a ter um papel político cada vez mais relevante no cenário nacional adquirindo um *status* de saber de “salvação nacional” encabeçado por “mágicos” responsáveis pelo “milagre econômico”.³²¹ Entretanto, essa predominância de economistas nos conselhos

³²¹ Termos utilizados na época e que refletem a dimensão que o conhecimento técnico-econômico adquiriu no período. A esse respeito ver: Gomes (1994) e Loureiro (1992 e 1997).

técnicos pós-1964 não é resultante direta e nem linearmente de um perfil tecnoburocrático encampado pelos governos militares implantados no país. Esse processo, como ressaltado no capítulo anterior, decorreu de uma construção histórica de espaços de planejamento do desenvolvimento econômico e que foram, progressivamente, sendo ocupados pelos economistas, sobretudo pós-1964. Essa ascensão de uma elite estatal voltada para as complexas questões técnico-econômicas é tratada nos diferentes depoimentos biográficos proferidos pelas figuras-chave desse processo, como **Otávio Bulhões**, **Lucas Lopes**, **Roberto Campos**, **Dênio Nogueira**, **João Paulo dos Reis Velloso**, para citar alguns.³²² Assim, conforme o Estado brasileiro foi criando esses espaços institucionais ao longo dos anos 1940 e 1950, a ciência econômica foi se institucionalizando no Brasil, nos anos 1960 esses profissionais da economia passaram a atingir os mais importantes postos de decisão no Estado brasileiro passando a participar das mais relevantes questões políticas nacionais, e até definindo os rumos do desenvolvimento brasileiro.

4.2.2. Trajetórias e Carreiras da Elite Estatal do Planejamento (1964-1982)

Os dados analisados até o momento descrevem o perfil dos agentes, destacando o *background* familiar na carreira, dados geracionais, de origem regional, e de formação educacional superior. Nesses dados destacou-se como a especialização do saber técnico em economia se tornou cada vez mais um requisito de diferenciação que após consolidar uma elite estatal no seio do Estado possibilitou a esses agentes a obtenção de altas posições dentro do Estado brasileiro.

Ao se analisar as trajetórias e carreiras da elite estatal do planejamento para o período compreendido entre 1964-1982, nota-se a permanência de um núcleo de agentes (N=18) que transitaram pelos principais conselhos técnicos, voltados para o planejamento geral, no período 1964-1982. Desses 18 agentes, pelo menos 5 estiveram também entre os principais conselhos técnicos voltados para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, no período entre 1934 e 1945. Dentre esses nomes, pode-se destacar: **Otávio Bulhões** (CME, Sumoc, CNE, CMN); **Aldo Batista Franco da Silva Santos** (CFCE, CMN); **Edmundo Macedo Soares da**

³²² Velloso (1986), Bulhões (1990), Lopes (1991), Nogueira, (1993), Campos (1994).

renovação da elite estatal do planejamento pode ser explicada pelo impacto da transição para o regime pós-1964 sobre o recrutamento das elites estatais, principalmente afastando os indivíduos com um perfil mais identificado com a política partidária do período anterior e ressaltando os atributos técnicos para a obtenção desses elevados postos, como já evidenciado pela maior participação de economistas nesse grupo.

Dessa forma, no que indicam os dados, no Regime Militar de 1964 teria se dado uma ampla renovação dessas elites estatais voltadas para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial. De qualquer forma, 18 agentes permaneceram dos períodos anteriores dentro da estrutura estatal, seja pelos laços pessoais e políticos, seja pela competência técnica adquirida nesses órgãos, ou seja, pela afinidade ideológica com o projeto desenvolvimentista dos militares.

4.2.2.1. Um perfil dos caminhos de entrada no Estado da elite estatal do planejamento (1964-1982)

Considerando-se os dados sobre a trajetória profissional integral dos 62 indivíduos da amostra identificados nos conselhos técnicos de planejamento, entre 1964 e 1982, obtiveram-se dados relativamente completos para 59 indivíduos. Assim, incluindo-se suas múltiplas posições profissionais, tem-se em média 7.3 posições na carreira, sendo que a amplitude varia entre indivíduos com o mínimo de 2 posições na carreira até indivíduos com mais de 15 posições ocupadas ao longo da carreira. Os agentes apresentam carreiras marcadas pela alta mobilidade, com um tempo de carreira integral para 62.1% dos indivíduos entre 30-40 anos de carreira.

Através do mesmo procedimento realizado nos capítulos anteriores, ao se desagregar esses dados pelo tipo posições obtidas ao longo da carreira, entre posições públicas e privadas, os agentes ocuparam ao longo de toda sua carreira, em média, 5.2 posições consideradas públicas. Como demonstram os dados, as posições públicas representam a maior parte das posições de carreira do grupo, e o tempo total de carreira pública é maior do que 30 anos para 52.7% desses agentes. Portanto, assim como nos capítulos anteriores, os agentes do período entre 1964-1982, apresentavam longa carreira pública e recheada de posições.

Ao se deter mais especificamente sobre essas trajetórias, também foi possível estabelecer o predomínio do tipo de carreira anterior à nomeação para um conselho, assim 66.1% dos agentes obtiveram uma carreira predominantemente pública, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 34 – Tipo de carreira anterior aos conselhos (1964-1982)

Carreira anterior aos Conselhos	N	%
Predominantemente Pública	41	66.1
Predominantemente Privada	19	30.6
Sem Informação	2	3.2
Total	62	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Ao se isolar somente as posições públicas federais anteriores a entrada nos conselhos técnicos do período entre 1964-1982, a média de posições cai para 2.4 posições. Isso corrobora a tese de que os conselhos técnicos representaram uma passagem importante na trajetória para a manutenção de uma carreira pública federal, já que a média de posições após a passagem por esses conselhos se eleva para 3.8 posições posteriores aos conselhos.³²⁴ Esses dados sugerem que a passagem por órgãos estatais durante o regime de 1964, mesmo após a redemocratização, não se tornaram um empecilho para a manutenção de longas carreiras públicas federais, ou seja, o processo de transição política não foi traumático ao ponto de se dar uma renovação ampla das elites políticas, portanto, corroborando as teses que advogam a noção de “transição por transação”.³²⁵ Entretanto, essa análise não se constitui em objetivo deste trabalho, necessitando um estudo mais aprofundado e sistemático dessas trajetórias após o período em análise.

Ao se considerar somente a carreira pública federal anterior à entrada em um dos conselhos, entre 1964-1982, 47.2% dos agentes tinham entre 0-10 anos de carreira pública

³²⁴ Assim como nos capítulos anteriores, para a composição dessas medias excluiu-se as posições obtidas nos próprios conselhos técnicos.

³²⁵ Segundo Share e Mainwaring, transição por transação ocorre quando “[...] o regime autoritário inicia a transição, fixa alguns limites para a mudança política e permanece como uma força eleitoral relativamente importante durante a transição.” (Share e Mainwaring, 1986:207). Para uma análise mais rigorosa das condições em que é possível ocorrer uma transição por transação, ver Colomer (1991).

federal anterior, e 38.1% tinham entre 11-20 anos.³²⁶ Assim como nas análises anteriores, é possível afirmar esse grupo que atuou no período entre 1964-1982 já acumulava alguma experiência prévia dentro da estrutura estatal, portanto, a nomeação para um conselho técnico pertencia a um movimento de progressão “natural” na carreira para esses agentes, que como visto nos dados anteriores, com essa experiência ainda circulariam, posteriormente, por outros órgãos da estrutura estatal.

Com relação à primeira posição pública federal na carreira desses agentes, segue como nos dados da tabela a seguir.

Tabela 35 - Primeira Posição Pública Federal na Carreira dos agentes entre 1964-1982³²⁷

Primeira Posição Pública	N	%
Funcionários de Carreira	30	48.4
Docência	9	14.5
Outras nomeações/indicações	19	30.6
Cargo Eletivo	4	6.5
Total	62	100.0

Fonte: elaborada pelo autor.

Os dados para os agentes do período entre 1964-1982 corroboram a tendência verificada nos capítulos anteriores de uma predominância de funcionários de carreira nesses órgãos (48.4%) seguidos pelos que obtêm a primeira posição pública através de nomeações e indicações (30.6%). Ao se analisar mais detidamente os dados referentes aos funcionários de carreira, nota-se que a maior parte dos agentes são provenientes de carreiras em ministérios, principalmente do Ministério da Fazenda (20%), Ministério do Planejamento (14.5%), Ministério da Indústria e Comércio (7.2%), assim como de órgãos tais como, o Banco Central (12.7%), e o BNDE (7.2%).

³²⁶ Esses dados levam em consideração apenas o tempo de carreira pública federal anterior à obtenção da nomeação para um dos conselhos técnicos do período entre 1964-1982.

³²⁷ Esses dados levam em consideração apenas a posição de entrada na carreira pública federal.

É importante ressaltar o elevado percentual de agentes proveniente de carreiras docentes (14.5%). Esse dado corrobora com a interpretação anterior da diferenciação e institucionalização do saber econômico e da importância dos economistas no Estado, sobretudo, para o período pós-1964 (Loureiro, 1997). Esses agentes, na sua maioria eram docentes de economia, assim como: o caso já citado de **Rui Leme**, que chegou a presidência do Banco Central; e **Delfim Netto**, professor de economia da USP, e que foi Ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, comandando o CMN, e ministro da Agricultura, em 1979, pertencendo ao CDE, dentre outros.

No que diz respeito à posição pública imediatamente anterior à nomeação para um dos conselhos técnicos do período 1964-1982, seguem os dados como mostra a tabela a seguir.

Tabela 36 – Posição pública imediatamente anterior à nomeação para um conselho técnico do período 1964-1982³²⁸

Posição anterior aos Conselhos	N	%
Setor Governo	27	43.5
Setor Empresa	15	24.2
Comissões/Assessorias	11	17.8
Político Federal	3	4.8
Político Regional	1	1.6
Outros	2	3.2
Sem Informação	3	4.8
Total	62	100.0

Fonte: elaborada pelo autor.

Como era de se esperar pelos dados mostrados anteriormente, o Setor Governo é a posição imediatamente anterior predominante para um cargo em conselhos técnicos, no período entre 1964-1982, para 43.5% dos agentes. Assim como demonstrado no capítulo anterior também é relevante a passagem pelos órgãos do Setor Empresa (24.2%), e especialmente no Bacen,

³²⁸ Essa distinção entre Setor Governo e Setor Empresa segue conforme o trabalho de Luciano Martins (1985), e como referido no capítulo II.

BNDE, BB, e CEF. Cabe ressaltar o baixo percentual para posições anteriores de político (federal e regional) e de comissões e assessorias. Uma possível explicação reside no fato de que nomeação para os conselhos técnicos passou a ser centralizada pelo próprio presidente, que inclusive participava do plenário, no caso da CMN e do CDE, e da tentativa dar a esses órgãos um maior poder de centralização do planejamento e do processo decisório do desenvolvimento econômico, com menor comprometimento político, além da exigência de recrutamento da *expertise* em questões técnico-econômicas. Esses critérios fizeram com que o recrutamento se desse por três caminhos: a) por laços pessoais-profissionais; b) por mérito e/ou notório saber; c) e por convergência ideológica. Como exemplo, os chamados “Delfim Boys”³²⁹ foram recrutados para o CMN através de suas posições (Minifaz, Miniplan, Bacen), como determinado pelos decretos de composição dos órgãos, entretanto, **Delfim Netto**, ao assumir o Ministério da Fazenda procurou interferir na nomeação para os principais cargos que compunham o CMN, alocando-os principalmente no Bacen.

4.2.2.2. Tipos de Carreira

Os dados trabalhados até o momento ajudam para uma descrição dos mecanismos de acesso aos conselhos técnicos, entre 1964-1982. Entretanto, assim como nos capítulos anteriores, investiu-se numa tipificação da carreira desses agentes, no período entre 1946-1964, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 37 – Tipos de Carreiras dos Planejadores do período entre 1964-1982³³⁰

Tipos de Carreiras	N	%
Militar	6	9.7
Político-empresarial	11	17.7
Técnico	15	24.2

³²⁹ Vianna (1987).

³³⁰ Os tipos de carreiras seguem os critérios definidos nos capítulos II e III.

Técnico-político	27	43.5
Diplomática	3	4.8
Total	62	100.0

Fonte: elaborado pelo autor.

De acordo com a tabela anterior, nos conselhos técnicos do período 1964-1982 destacam-se carreiras do tipo técnico (24.2%) e técnico-político (43.5%), configurando 67.7% da amostra. A partir desses dados é possível inferir que, a consolidação das carreiras desses agentes com o tempo estimulou carreiras de tipo técnico-política, ou seja, a entrada nos conselhos como técnicos, critério apreciado pelos conselhos técnicos e pelo regime de 1964, estimulou carreiras para cargos políticos de primeiro escalão, principalmente ministeriais. É elevado o número de agentes nesse período que atingiram ou foram provenientes de cargos ministeriais (N=24 ou 38.7%) ou de altos postos de órgãos como o Bacen, o BB, e o BNDE (N=12 ou 19.3%). O conhecimento técnico portado por esses agentes passou a ser utilizado politicamente para assessorar e ajuizar decisões tomadas pelo Presidente. Cabe lembrar que, a presença do próprio Presidente nesses conselhos, principalmente no CDE, conferiu alto grau de politização ao processo de consulta e de definição de diretrizes do planejamento do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro. Dentre os agentes que obtiveram cargos ministeriais destacam-se: **Otávio Bulhões** (Minifaz); **Delfim Netto** (Minifaz, Miniplan); **Mário Henrique Simonsen** (Minifaz, Miniplan); **Karlos Rischbieter** (Minifaz); **Ernane Galvêas** (Minifaz, Bacen); **Roberto Campos** (Miniplan); **Hélio Beltrão** (Miniplan); **João Paulo dos Reis Velloso** (Miniplan); **Daniel Faraco** (MIC); **Paulo Egydio Martins** (MIC); **Edmundo Macedo Soares** (MIC); **Rangel Reis** (Minter); **Dênio Nogueira** (Bacen); **Ruy Leme** (Bacen); **Paulo Lira** (Bacen); **José Garrido Torres** (BNDE); **Jayme Magrassi Sá** (BNDE); **Marcos Vianna** (Bacen), dentre outros.

No que diz respeito às carreias militares nesses conselhos técnicos, ao contrário do que se poderia esperar dentro de um Regime Militar, como implantado pós-1964, nota-se uma baixa participação formal dos militares nesses órgãos, apenas 9.7% dos indivíduos da amostra. Cabe ressaltar que, apenas o CDI guardava um espaço formal em sua composição para militares que

era a presença do Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. No CDE se dava também a presença de um militar, o próprio Presidente da República, mas que para fins da amostragem não foi levado em conta, pois não representava sua instituição de origem dentro do plenário do CDE. Também é importante ressaltar que na dinâmica desses órgãos também era possível à convocação de outros membros para assessoramentos, consultas, e pareceres, entretanto, esses indivíduos também não foram contabilizados na amostra. Para uma melhor avaliação do papel das forças armadas nesses órgãos seria necessário se investir numa análise da relação entre os membros efetivos dos conselhos e os militares, o que não é objeto dessa tese. Dentre os membros militares que compunham esses órgãos, encontram-se nomes como: **José Costa Cavalcanti** (CMN); **Dirceu Nogueira** (CDE), **Mário Andreazza** (CMN e CDE), **Golbery do Couto e Silva** (CDI), **Venâncio Augusto Deslandes** (CDI) e **Francisco da Costa Gomes** (CDI).

Sobre o perfil de carreira político-empresarial, 17.7% da amostra, o maior número de agentes se deu no CDI, que possuía um formato mais corporativista entre os conselhos técnicos aqui analisados, obtendo espaços específicos em sua composição para a representação privada, através do CNC e o CNI. Dentre os integrantes destacam-se: **Luiz Eulálio Vidigal Filho**; **José Mindlin**, **Cláudio Bardella**, **Mário Amato**, **Carlos Eduardo Moreira Ferreira**, dentre outros.

Debruçando-se mais especificamente sobre o tempo de carreira para cada perfil, nota-se que as carreiras de tipo político-empresariais mantêm a tendência, já analisada nos capítulos anteriores, de um tempo curto de carreira pública federal para seus agentes, pois 54.5% se encontram na faixa entre 0-10 anos de carreira pública federal, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 38 – Tempo de Carreira Pública Federal por Tipo de Carreira dos agentes do período entre 1964-1982 (N e%)

Perfil de Carreira dos Planejadores						
Tempo de Carreira	Militar	Pol. Empr.	Técnico	Téc. Pol.	Diplo.	N Total
0-10	0 (0%)	6 (54.5%)	1 (6.6%)	1 (3.7%)	0 (0%)	8
11-20	0 (0%)	3 (27.2%)	2 (13.3%)	5 (18.5%)	0 (0%)	10

21-30	1 (16.6%)	2 (18.2%)	6 (40%)	7 (25.9%)	1 (33.3)	17
31-40	4 (66.6%)	0 (0%)	4 (26.6%)	10 (37.1%)	2 (66.6)	20
41-50	1(16.6%)	0 (0%)	2 (13.3%)	4 (14.8%)	0 (0%)	7
Total	6 (100%)	11 (100%)	15 (100%)	27 (100%)	3 (100%)	62 (100%)

Fonte: elaborada pelo autor

Assim como nos dados dos capítulos anteriores, chama atenção a longevidade da carreira para agentes com um perfil técnico e técnico político, logo que a maioria dos agentes tem entre 21 e 40 anos de carreira pública federal. Ou seja, após a passagem pelos conselhos técnicos durante o regime militar, esses agentes continuaram obtendo cargos pela estrutura estatal mesmo após o processo de redemocratização. Assim, a transição de regime parece não ter impactado sobre as carreiras públicas e federais, assim como na transição do final do Estado Novo, analisado no segundo capítulo.

4.2.2.3. A carreira nos conselhos entre 1964-1982

Analisando-se somente o tempo de ocupação de postos em conselhos técnicos, 58.1% dos agentes atuaram por mais de 10 anos e 25.4% atuaram por mais de 20 anos. Os agentes do período entre 1964-1982 tiveram longa permanência nos conselhos consolidando a ideia da manutenção de um núcleo de agentes que formam um grupo especializado e voltado para as questões do planejamento do desenvolvimento.³³¹

Refinando os dados e levando em consideração a média total de posições públicas federais da carreira desses agentes, 5.2 posições, e contrastando com as posições obtidas somente nos conselhos técnicos, entre 1964-1982, obteve-se o índice de 1.8 posições em média. Ou seja, 34.6% das posições obtidas pelos agentes ao longo de suas carreiras públicas federais se deram nos próprios conselhos técnicos entre 1964-1982. Também se pode cercar esses dados contrastando a média de posições em todos os conselhos técnicos que esses agentes atuaram nos

³³¹ Deve-se levar em consideração que o mandato nos diferentes conselhos variava entre 5 e 7 anos.

diferentes períodos, 4.2 posições, com a média de posições em conselhos técnicos somente no período compreendido entre 1964-1982, 1.8 posições, ou seja 42.8% das posições. O baixo número de posições obtidas somente nos conselhos e, conseqüentemente, a baixa média gerada podem ser atribuídas, primeiramente, a maior estabilidade na composição do CDE, como dito anteriormente, gerando uma menor circulação de membros entre os diferentes conselhos. Também impactaram sobre esses dados os indivíduos com longas carreiras anteriores na estrutura estatal, assim como a alta taxa de renovação da elite estatal do planejamento nesse período, colaborando para um menor percentual relativo de posições nos conselhos entre 1964-1982.

Com relação às posições ocupadas somente dentro dos conselhos técnicos desse período, a distribuição nos diferentes cargos se dá como mostra a tabela a seguir.

Tabela 39 – Posição nos Conselhos Técnicos entre 1964-1982

Posição nos Conselhos	N	%
Representantes Setoriais	16	25.8
Consultores Técnicos	34	54.8
Outras	12	19.4
Total	62	100.0

Fonte: elaborada pelo autor

Os conselhos técnicos do período 1964-1982 eram compostos em sua maioria, 54.8% por consultores técnicos, esses eram recrutados preferencialmente do Bacen, do BB, do BNDE, do BNH, além dos próprios ministérios, e que compunham o plenário dos colegiados ministeriais. Os representantes setoriais colaboram com 25.8% da composição dos conselhos do período, principalmente através do CDI que dispunha de espaços para o empresariado, e o CMN que possibilitava a nomeação de membros não vinculados a órgãos oficiais de Estado. Os dados referentes a outras posições nos conselhos, 19.4%, diz respeito aos secretários-gerais e aos representantes das forças armadas.

A partir dos dados posicionais desses agentes foi possível analisar a circulação desses agentes por dentro dos conselhos aqui analisados, como mostra o gráfico a seguir. De acordo

Ao analisar os dados referentes às nomeações para os cargos de planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, para o período compreendido entre 1964-1982, é possível constatar que há uma relativa continuidade de agentes dos períodos anteriores. Nesse sentido, dos 99 indivíduos nomeados para os órgãos de planejamento do primeiro período (1934-1945), 5 indivíduos atuaram em algum dos conselhos técnicos do período entre 1964-1982, ou seja, 8% dos indivíduos. Dentre os órgãos do primeiro período (CFCE, CTEF, CME, CNPIC e CPE) destacaram-se o CTEF, a CME, e a CPE como órgãos de planejamento que estruturaram a continuidade da carreira de uma elite estatal voltada para o planejamento para o período 1964-1982. Os principais destinos foram o CMN e o CDI.

Como possibilidade interpretativa lançada no capítulo anterior, e que diz respeito à orientação ideológica desses agentes e dos órgãos, como indicado nos trabalhos de Martins (1973), Bielschowsky (1996) e Sola (1998), buscou-se situar esses agentes dentro do gradiente ideológico, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 40– Conselhos Técnicos por Ideologia (N e %)³³²

Conselhos Técnicos	Des. Cosmopolita	Des. Nacionalista	Neoliberal	Sem informação	Total N e %
CMN	13 (46.4%)	8 (28.6%)	3 (10.7%)	4 (14.3%)	28 (100%)
CDE	4 (26.6%)	7 (46.7%)	1 (6.6%)	3 (20.1%)	15 (100%)
CDI	5 (27.7%)	9 (50%)	2 (11.1%)	2 (11.1%)	18 (100%)

Fonte: elaborada pelo autor.

Portanto, o CMN se apresenta com ou órgão com predominância de membros sob orientação *desenvolvimentista cosmopolita* (46.4%), e como visto na sua caracterização voltado para as questões de autoregulação da economia, no seu primeiro momento. Já o CDE órgão marcado pela centralização e coordenação, pelo insulamento, e pela hierarquia presidencial, apresenta um perfil mais *desenvolvimentista nacionalista*. Para o caso do CDI, a presença de militares *desenvolvimentistas nacionalistas* no conselho impacta sobre esses dados, apesar da relevante participação de *desenvolvimentistas cosmopolitas*.

³³² A elaboração desse quadro se deu a partir dos dados biográficos e da caracterização dos órgãos obtidas na historiografia e através de entrevistas e memórias desses agentes. Cabe ressaltar que, apesar de que vários agentes também atuaram em mais de um órgão, adotou-se todas as suas entradas para reforçar uma tipologia ideológica de cada órgão.

Ou seja, não há como afirmar um claro predomínio ideológico nos conselhos técnicos do período militar. Mesmo que a orientação nacionalista tenha sido predominante entre os militares, os conselhos técnicos serviram como contraponto, e por isso mesmo, como arena de confronto entre essas tendências. Isso explicaria as diversas alterações implementadas pelo regime na estrutura do CMN e do CDI, quase sempre no sentido de rebaixar sua autonomia e sua evidência no processo decisório. Assim, como o controle ao CDE só foi possível pela presença direta do Presidente da República no seu plenário.

Face ao exposto, portanto, pode-se dizer que o regime pós-1964 mostra uma clara valorização dos conselhos e dos agentes técnicos econômicos. Essa valorização se dá principalmente pela transformação da estrutura de planejamento como principal *locus* do processo decisório do período, sobretudo, com o CMN e com o CDE.³³³ Portanto, não é raro ver que as principais decisões econômicas do período estavam nas mãos de agentes como **Otávio Bulhões, Roberto Campos, Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso**, dentre outros.

Dessa forma, a maior centralização do poder nas mãos do Executivo e o crescente controle e intervenção sobre a economia, assim como a necessidade de legitimação política pela racionalidade e pela eficiência econômica, num contexto de economias complexas, fez aumentar a participação de agentes portadores de conhecimento técnico-econômico em postos do governo, como mostram os dados anteriores. Esses grupos se apresentavam como portadores dessa eficiência técnica além de serem experimentados nos principais órgãos da estrutura estatal, e de possuírem a *expertise* econômica como atributo de diferenciação.

Essa valorização e ascensão desse grupo, também teria se dado pela relativa coesão em torno da equipe Bulhões-Campos e dos “Delfim Boys”, como no Governo Castelo Branco, em torno do CMN, e como no governo Geisel, em torno do CDE e da equipe de Delfim. Não raro, muitos agentes desse período assumiram relevantes postos ministeriais.

Portanto, se antes de 1964 essa elite estatal surgiu e se consolidou em torno do planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, perseguindo essas políticas, e adquirindo *know-how* na própria estrutura estatal, pós 1964 surgem como os “mágicos” capazes

³³³ Martins (1973 e 1976); Vianna (1987); Guimarães e Vianna In: Lima Jr. E Abranches (1987), Codato (1995).

de conduzir o país rumo ao desenvolvimento. Nesse sentido, esse grupo se diferencia no seio do Estado e alça os principais postos governamentais ao redefinirem a própria estrutura estatal.

Assim, postos elevados dentro da estrutura estatal, tradicionalmente ocupados pelas elites políticas passam a ser ocupados pelas elites *das* políticas, como ressalta Genieys (2008). Ou seja, as elites estatais do planejamento ao perseguirem a orientação de diretrizes gerais de desenvolvimento econômico e industrial se diferenciaram ao longo do tempo dentro da estrutura estatal e ascenderam aos principais postos estatais durante o regime militar de 1964.

À GUIA DE CONCLUSÃO: Breves Considerações Finais

A historiografia e a produção acadêmica sobre as relações entre elites, instituições e desenvolvimento econômico e industrial no Brasil ressaltam o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Os múltiplos aspectos desse processo para o caso brasileiro foram estudados através de análises que acentuam, por um lado, o caráter autoritário do Estado e a montagem de uma estrutura corporativa a partir dos anos 1930, e por outro o surgimento de diversas instâncias e organismos estatais de intervenção econômica.³³⁴

Nesses estudos, a complexidade das estruturas do Estado brasileiro pós-1930 materializou-se nos diversos órgãos relacionados à formulação e à execução de políticas gerais e setoriais de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o modelo de Estado forjado a partir de 1930 visava expandir o papel do Estado aumentando a intervenção no domínio econômico e social em nome de um modelo de desenvolvimento alicerçado num projeto de modernização nacional-desenvolvimentista. (Martins, 1976; Bresser-Pereira, 2008).

Assim, para levar adiante esse processo de construção de um modelo de Estado e de desenvolvimento foi fundamental constituir um corpo burocrático “profissionalizado” e “meritocrático” capaz de implementar e conduzir as diretrizes de modernização econômica e de desenvolvimento. Portanto, para o caso brasileiro, o momento de emergência de um “novo” modelo de elite estatal capaz de gerar o desenvolvimento e superar os “males” do país se dá conjuntamente com engendramento de um Estado centralizador e autoritário sob inspiração corporativista.

Assim, a “modernização” do país deveria passar por um tipo social diferente dos “políticos profissionais”. Os novos dilemas exigiam formação técnica específica para desempenhar as novas funções do Estado. Conjuntamente com esse discurso da “competência técnica”, que cada vez mais vai se afirmando a partir do Estado Novo, instauraram-se também órgãos governamentais, como os Conselhos Técnicos, que permitiram o acesso de agentes possuidores dessas características e de “competência técnica”. (Gomes, 1994: p, 05).

³³⁴ Baer (1966); Daland (1967); Leff (1968); Wirth (1970); Ianni (1971); Martins (1973 e 1976); Diniz (1978); Boschi (1979); Bielschowsky (1996); Leopoldi (2000).

A força desse discurso da “competência técnica”, sintetizadas no Estado Novo, se manteve para além da redemocratização de 1945, também sendo possível percebê-lo nos governos de Juscelino Kubitschek e dos Militares pós-1964. Desse modo, embora de forma distinta,

um novo padrão de gestão estatal se impôs e um grupo de administradores ocupou cargos-chave para a produção e implementação de decisões públicas. Se com Juscelino houve a convivência com os ‘políticos’, e com Castelo Branco houve a possibilidade de ser ‘expurgo’, o objetivo expresso por ambos foi o da gestão ‘objetiva’, eficiente e mais econômica do aparelho estatal. À nova elite pautada por critérios técnicos, caberia implantar um novo modelo econômico administrativo que, superando os interesses políticos ‘menores’ (privados/regionais), deveria atender aos interesses gerais da nação.”(Gomes, 1994: p. 05-06).

É inegável que esta nova elite instala-se em postos estratégicos do aparelho de Estado, ajuda a definir políticas econômicas e sociais e participa da administração e gerência de novas instituições. Ela é nesse sentido parte integrante de um processo mais amplo de formação de transformação do Estado brasileiro – transformação que, no geral, foi extremamente contraditória, porque traços extremamente “avançados” à manutenção de outros extremamente “tradicionais”. Mas pela ótica que aqui se adota, é fundamental ver nessas “novas” agências estatais e nessas “novas” elites não só uma possibilidade de canalização e representação de interesses de grupos setoriais como também uma possibilidade de desenvolvimento de interesses específicos à própria agência estatal e a seus administradores.

Assim, seja no intuito de demonstrar a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, ou seja, para desvendar os vínculos entre a burocracia estatal e os grupos sociais, essa literatura pertinente apenas tangenciou esses atores históricos, que concretamente levaram à cabo o projeto desenvolvimentista. Portanto, a partir dessa lacuna na literatura especializada, esta tese buscou estudar as trajetórias, carreiras e características sociais de um núcleo de agentes estatais que formulou e definiu as diretrizes do planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro, entre 1934 e 1982, período de intensa redefinição dos arranjos institucionais de poder, em que se dá a institucionalização de um Estado desenvolvimentista no Brasil fundamentado

num projeto de modernização e de desenvolvimento. A perspectiva adotada afirma que esses agentes configuraram uma *elite estatal* que voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, engendrou um *modelo de desenvolvimento* e consolidou no seio do Estado um tipo de carreira voltado para as questões técnico-econômicas.

Os diversos projetos na área de desenvolvimento certamente guardaram alguma homogeneidade, garantida pelo fato de que os técnicos responsáveis por sua elaboração e implementação foram recrutados dentro de um grupo de engenheiros e economistas cuja experiência profissional e política comum, desde os conselhos técnicos do Estado Novo, havia levado à elaboração de um diagnóstico bastante preciso acerca dos imperativos da ação estatal.³³⁵

Assim, a elite estatal que emergiu durante as décadas de 1930 e 1940, a partir do CFCE, CTEF, CME, CNPIC, e da CPE, apresentava uma excelente formação escolar para o período, e se tratava de um grupo com longa carreira pública e estável, predominando os funcionários de carreira. Apresentava formação superior em Direito e Engenharia e que adquiriram a *expertise* técnica em questões econômicas e de planejamento através da mobilidade e circulação das posições durante a carreira. Nesse grupo predominaram carreiras técnicas e técnico-políticas, mas com participação significativa de agentes com carreira político-empresarial. É interessante destacar que, esses agentes do planejamento após a passagem por esses conselhos técnicos mantiveram suas posições não somente nos órgãos do setor governo, mas também nos órgão do setor empresa carregando a *expertise* adquirida e adquirindo maiores conhecimentos técnicos nesses órgãos.

Assim, a passagem pelos conselhos do período entre 1934-1945 incentivou mais nomeações posteriores dentro da estrutura estatal e principalmente dentro de conselhos técnicos, o que garantiu a continuidade desses agentes por dentro dos órgãos da estrutura estatal. Assim, nesse período (1934-1945) teria se dado a construção de uma competência, nos próprios organismos governamentais, voltada para as questões econômicas e de planejamento.³³⁶ É em torno dessa competência que um grupo teria se constituído como uma elite estatal voltada para o planejamento do desenvolvimento econômico e industrial.

³³⁵ Diniz (1999: p. 25)

³³⁶ Daland (1969), Costa (1971), Martins (1968, 1973, 1976), Diniz (1978), Boschi (1979), Loureiro (1992 e 1997); Gomes (1994), Perissinotto (2012).

Já os agentes que circularam pelas décadas de 1950 e 1960, mais especificamente, pelo CNE, AE, CD, e pelo COPLAN, apresentam características sociais muito semelhantes aos do período anterior (1934-1964), fruto da continuidade e da consolidação desses agentes no período entre 1946-1964. Essa continuidade elevou a média de idade do grupo ressaltando ideia de uma consolidação através da maior expertise adquirida dentro da estrutura estatal. Cabe ressaltar o incremento de agentes de origem nordestina no grupo, principalmente gravitando em torno da AE e do CD, mas com formação superior nos principais centros, especialmente no Rio de Janeiro. Nota-se também um incremento no número de economistas de formação e a tendência de redução da formação em direito, fruto da institucionalização da formação e dos cursos de economia no Brasil.

Chama atenção os dados de cargos por nomeação e/ou indicação desse grupo que também evidenciam a alta mobilidade do grupo, mas a manutenção de suas carreiras por dentro da estrutura estatal. Esses agentes obtiveram carreiras predominantemente de tipo técnico-político face à circulação desses agentes por órgãos de nomeação, principalmente de segundo escalão e do setor empresa. Os dados de posições posteriores aos conselhos técnicos evidenciam essa ampla circulação para os cargos do setor empresa, bem como para comissões e assessorias.

Ao se buscar uma tipificação ideológica do grupo esse se vincula predominantemente ao desenvolvimentismo nacionalista.

Após as primeiras experiências de planejamento, nos anos 1930 e 1940, a consecução em grande escala de políticas de desenvolvimento industrial, anos 1950 e 1960, levou a uma “mística” em torno do desenvolvimentismo e do alcance dessas políticas.³³⁷ Os agentes burocráticos e políticos desse processo se consolidaram como *experts* em assuntos econômicos.

A consolidação desse grupo na estrutura estatal também é resultante da ampliação e diversificação da intervenção estatal no domínio econômico, que para além de uma expansão quantitativa, também gerou um crescimento do seu potencial regulatório. É nesse contexto que se dá a consolidação de uma elite estatal calcada na sua qualificação técnica e na sua experiência. São nos espaços abertos pelo Estado, entre 1946-1964, e especialmente nos conselhos técnicos, que se constituiu um campo privilegiado de atuação para os detentores desses “saberes”

³³⁷ Almeida (2004).

consolidarem a prática do planejamento econômico e se consolidarem com uma elite estatal voltada para essa prática.

Nesse sentido, afirma-se uma elite estatal com suas características próprias, que poderiam ser resumidas em longas carreiras públicas federais, sendo majoritariamente funcionários de carreira com curso superior e possuindo um perfil predominantemente técnico-político e pouca circulação no universo estritamente político e empresarial, além de terem adquirido experiências prévias, treinamento, e socialização voltadas para a área econômica dentro da própria estrutura estatal, comungam na sua maioria da ideologia desenvolvimentista, e perseguem a consecução de diretrizes de desenvolvimento econômico e industrial. Assim, certa “coesão” do grupo não estaria apenas em laços pessoais ou ideológicos, mas também no tipo de conhecimento socializado e no tipo de políticas perseguidas.

No que diz respeito aos agentes que circularam entre 1964 e 1982, nota-se uma maior renovação do grupo, assim como uma maior competência técnica formal, pois a formação em economia ocupa importante percentual. Novamente, há o predomínio de carreiras tipicamente técnicas e técnico-político e o retorno de uma maior participação de agentes com perfil político-empresarial. Chama atenção à baixa circulação desses agentes entre os órgãos desse período, o CMN, CDE, CDI, provavelmente, fruto de vínculos pessoais e ideológicos mais marcados nesses órgãos, como o caso do CMN predominantemente desenvolvimentista cosmopolita, e do CDE e CDI, mais desenvolvimentistas nacionalistas.

Portanto, se antes de 1964 essa elite estatal surgiu e se consolidou em torno do planejamento do desenvolvimento econômico e industrial, perseguindo essas políticas, e adquirindo *know-how* na própria estrutura estatal, pós 1964 surgem como os “mágicos” capazes de conduzir o país rumo ao desenvolvimento. Nesse sentido, esse grupo se diferencia no seio do Estado e alça os principais postos governamentais ao redefinirem a própria estrutura estatal.

Ao longo desta tese, buscou-se demonstrar através dos dados uma continuidade de uma *elite estatal* na área do planejamento geral do desenvolvimento econômico e industrial que estaria em consonância com a institucionalização do próprio planejamento como técnica e prática dentro da estrutura estatal do Estado desenvolvimentista brasileiro durante a década de 1930 e 1980. Além disso, a institucionalização e a legitimação de uma *elite estatal do planejamento* teria se dado também através das experiências adquiridas pelas posições galgadas dentro do

Estado e que teriam configurado longas carreiras voltadas às questões técnico-econômicas de planejamento.

Assim, com relação às hipóteses enunciadas inicialmente, acreditamos que os dados aqui apresentados dão conta de sustenta-las. Assim, é possível supor que as características sociais, trajetórias, e carreiras, desses agentes estejam relacionadas com as diretrizes mais gerais do desenvolvimento econômico e industrial brasileiro do período em análise. Qualquer afirmação mais peremptória exigiria uma análise do processo decisório dessas políticas dentro desses órgãos, o que constitui objeto para outras pesquisas.

ANEXO 1

Variáveis Base de Dados *Elite Estatal do Planejamento*

Sobrenome

Nome

Apelido Político

Ano do Nascimento

Data do Nascimento

Ano do Óbito

Localidade do Nascimento

Nacionalidade

Nome do Pai

Nome da Mãe

Nome do Cônjuge

Observações sobre Parentesco

Formação escolar básica

Formação universitária

Área do curso universitário

Tipo de curso universitário

Local da formação universitária

Ano de formação universitária

Instituição de formação universitária

País de formação universitária

Possui pós-graduação

Observações sobre formação educacional

Profissão 1

Período na profissão 1

Cargo Exercido

Profissão 2

Período na profissão 2

Cargo Exercido

Profissão 3

Período na profissão 3

Cargo Exercido

Outras profissões por período

Outros Cargos

Pertenceu ao Setor Empresarial

Posição no Setor Empresarial

Período de Pertencimento

Pertenceu ao Setor Empresarial antes ou depois do primeiro cargo público

Ocupou Cargos em entidades Patronais

Quais entidades patronais pertenceu

Tipo de cargo em entidades patronais

Período de Pertencimento a entidades patronais

Pertenceu a entidade de trabalhadores

Quais entidades de trabalhadores

Tipo de cargo em entidades de trabalhadores

Período de Pertencimento em entidade de trabalhadores

Pertenceu a sindicatos, federações, ou similares antes de possuir cargo público

Especificar sindicatos, federações, ou similares por período

Não possuiu outros cargos antes de obter cargo público

Observações sobre trajetória profissional anteriores a atuação na esfera federal

Possuiu cargos políticos regionais

Posição de cargo político regional na carreira

Vinculado a partido político antes de obter cargo público federal

Pertenceu a quais partidos por período antes de obter cargos públicos federais

Especificar cargos políticos regionais por período

Tempo de carreira política anterior ao primeiro cargo público federal

Observações sobre carreira política regional

Posição do cargo da Burocracia Pública Federal na Carreira

Pertenceu ao setor Parlamentar Federal

Especificar a atuação Parlamentar Federal por período/legislatura

Pertenceu a Câmara dos Deputados por quantas legislaturas

Partidos Políticos a que pertenceu durante atuação parlamentar federal

Pertenceu ao Senado por quantas legislaturas

Posição do setor Parlamentar Federal na carreira

Posição do cargo de Deputado Federal na carreira

Possuiu cargos públicos executivos

Posição do cargo público executivo na carreira

Quais cargos públicos executivos em sua ordem de ocupação

Pertenceu a quais conselhos técnicos/por período

Posição do cargo em Conselho Técnico na carreira

Cargos na composição dos conselhos/por período

Tempo em cada Conselho Técnico

Área do Conselho Técnico a que pertenceu

Atividades dentro dos Conselhos Técnicos

Observações sobre a atuação nos Conselhos Técnicos

Representa interesse setorial específico

Quais interesses setoriais específicos representa

Atuou como consultor técnico

Atuou nos Conselhos como representante ministerial

Pertenceu a ministérios

Quais ministérios por período

Posição do cargo dentro dos ministérios

Área do Ministério a que pertenceu

Posição do cargo ministerial na carreira

Ocupou cargos em empresas e agências estatais

Quais cargos em empresas e agências estatais por período/especificar

Obteve cargo por indicação na esfera federal

Quais cargos por indicação da esfera federal/por período

Obteve cargo público federal como servidor público concursado

Quais cargos como servidor público concursado/por período

Tempo de carreira pública federal

Não ocupou nenhum cargo público federal antes de ocupar cargos em Conselhos

Ano em que ocupou o primeiro cargo público federal

Ano em que ocupou o último cargo público federal

Tempo de carreira pública federal

Idade no primeiro cargo público

Idade no último cargo público

FONTES

Arquivos Privados CPDOC/FGV

Arquivo Alexandre Marcondes Filho

Arquivo Clemente Mariani

Arquivo Edmundo Macedo de Soares

Arquivo Ernani do Amaral Peixoto

Arquivo Ernesto Geisel

Arquivo Eugênio Gudin

Arquivo Getúlio Vargas

Arquivo Gustavo Capanema

Arquivo Horta Barbosa

Arquivo Jesus Soares Pereira

Arquivo Lucas Lopes

Arquivo Luiz Simões Lopes

Arquivo Napoleão de Alencastro Guimarães

Arquivo Osvaldo Aranha

Arquivo Roberto Campos

Arquivo Sousa Costa

Arquivo Vasco Leitão da Cunha

Depoimentos, Memórias, Biografias

ALMEIDA, Rômulo B. Depoimento. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV – Sercom/Petrobrás, 1988.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *Depoimento*. Brasília, Divisão de Impressão e Publicações do Departamento de Administração de Recurso Materiais do Banco Central do Brasil, Programa de História Oral do CPDOC-FGV, 1990.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

FLORES, Jorge Oscar de Mello Flores. *Na periferia da história. (depoimento)*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GALVÊAS, Ernane. *Ernane Galvêas (depoimento)*. Rio de Janeiro, CPDOC/BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1990.

LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LOPES, Luís Simões. *Luís Simões Lopes (depoimento, 1990)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2003.

NOGUEIRA, Dênio. Depoimento. Brasília, Divisão de Impressão e Publicações do Departamento de Administração de Recurso Materiais do Banco Central do Brasil, Programa de História Oral do CPDOC-FGV, 1993.

PEREIRA, Jesus Soares. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: A luta pela emancipação. (depoimento)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PEREIRA, Jesus Soares. *O homem e sua ficha*. Rio de Janeiro: Civilização Brasil/Rio Arte, 1988.

PINTO, Mário Abrantes da Silva. Mário da Silva Pinto (depoimento, 1977). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

RANGEL, Ignácio. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Programa de História Oral do CPDOC-FGV, 1988.

RIBEIRO, Antônio Casimiro. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Programa de História Oral do CPDOC-FGV, 1989.

SILVA, Edmundo Macedo de Soares. *Um construtor do nosso tempo: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Fundação CSN, 1998.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris. De Getúlio a Sarney: “milagres”, choques e crises no Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1986.

Dicionários Biográficos

ABREU, Alzira Alves; BELOCH, Isabel (et. al.). *Dicionário Histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/CPDOC, 2001. (5 volumes).

BALBI, Solange; CORREA, Maria Letícia. (Coords.). *Dicionário Biográfico do setor de energia elétrica brasileiro. Vol.1: Presidentes das empresas do sistema Eletrobrás e diretores de órgãos reguladores federais*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 2002.

Câmara dos Deputados Federais. *Biografia dos Deputados Brasileiros de 1821 a 2008*. CDROM

COUTINHO, Afrânio. *Brasil e brasileiros de hoje*. Rio de Janeiro: Editorial Sul-americano, 1961.

Who`s who in Brazil. 4ª. São Paulo: Ed. Urupês, 1972. (2 volumes).

Documentação

A Conferência Nacional de Economia e Administração. Edição da Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças. Rio de Janeiro, 1939.

Assembléia Nacional Constituinte (1933-1934). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 22v., 1934-7.

Atas da sessão inaugural do Conselho Federal de Comércio Exterior (1934 a 1942)

Ata da sessão inaugural do Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937-1945)

Ata da sessão Inaugural do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944-1945)

Atas do Conselho Nacional de Economia (

Atas do Cons

.

Documentação CPDOC/FGV

Classificação: CMa pi BNDE 1961/1965.00.00

Série: pi - Produção intelectual

Data de produção: Entre 1961 a 1965 (Data provável)

Quantidade de documentos: 1 (5 folhas)

Classificação: RC e cd 1956.00.00/2

Série: e - Economista

Subsérie: cd - Membro do Conselho do Desenvolvimento

Data de produção: 1956 a 1958 (Data certa)

Quantidade de documentos: 1 (1 pastas)

Classificação: VLC-67f

Título: Exame: o que você precisa saber sobre C.D.I., Conselho de Desenvolvimento Industrial

Ano de publicação: de 1970 até 1979

Local: São Paulo

Editora: O Ministério

Número de páginas: 13

Classificação: OA cp 1937.12.02/2

Série: cp - Correspondência política

Data de produção: 02 a 12/12/1937 (Data certa)

Quantidade de documentos: 2 (2 folhas)

Microfilmagem: rolo 15 fot. 220

Classificação: GC pi Leite, J. 1963.05.07

Série: pi - Produção intelectual

Data de produção: 07/05/1963 (Data certa)

Quantidade de documentos: 1 (3 folhas)

Microfilmagem: rolo 9 fot. 69 a 72

Classificação: SC cne 1950.12.28

Série: cne - Conselho Nacional de Economia

Data de produção: 28.12.1950 a 20.03.1951 (Data certa)

Quantidade de documentos: 10 (1 pastas)

Classificação: CC c 1959.01.26

Série: c - Correspondência

Data de produção: 26/01/1959 (Data certa)

Quantidade de documentos: 1 (2 folhas)

Classificação: GV c 1951.00.00/19

Série: c - Correspondência

Data de produção: 1951 (Data certa)

Quantidade de documentos: 1 (3 folhas)

Classificação: GV c 1953.11.04/5

Série: c - Correspondência

Data de produção: 04/11/1953 (Data certa)

Quantidade de documentos: 1 (1 folhas)

Classificação: GV c 1954.03.08/1

Série: c - Correspondência

Data de produção: 08/03/1954 (Data certa)

Quantidade de documentos: 3 (15 folhas)

Legislações

DECRETO N. 24.429 – DE 20 DE JUNHO DE 1934;

DECRETO-LEI Nº 14, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1937;

DECRETO-LEI N. 74 – DE 16 DE DEZEMBRO DE 1937;

DECRETO-LEI Nº 1.163, DE 17 DE MARÇO DE 1939;

DECRETO-LEI Nº 4.750, DE 28 DE SETEMBRO DE 1942;

DECRETO-LEI Nº 5.982, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1943;

DECRETO-LEI Nº 6.476, DE 8 DE MAIO DE 1944;

DECRETO Nº 16.683, DE 29 DE SETEMBRO DE 1944;

DECRETO-LEI N. 8.400 – DE 19 DE DEZEMBRO DE 1945;

LEI Nº 970, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1949;

DECRETO Nº 38.744, DE 1º DE FEVEREIRO DE 1956;

DECRETO Nº 51.152, DE 5 DE AGOSTO DE 1961;

DECRETO DO CONSELHO DE MINISTROS Nº 152, DE 16 DE NOVEMBRO DE 1961;

DECRETO Nº 52.256, DE 11 DE JULHO DE 1963;

DECRETO Nº 53.890, DE 20 DE ABRIL DE 1964;

DECRETO Nº 53.898, DE 29 DE ABRIL DE 1964;

DECRETO Nº 53.914, DE 11 DE MAIO DE 1964;

DECRETO Nº 55.722, DE 2 DE FEVEREIRO DE 1965;

DECRETO Nº 59.649, DE 2 DE DEZEMBRO DE 1966;

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967;

LEI Nº 5.331, DE 11 DE OUTUBRO DE 1967;
DECRETO Nº 65.016, DE 18 DE AGOSTO DE 1969
DECRETO 65.769, DE 2 DE DEZEMBRO DE 1969.

Periódicos

Diário Oficial da União (D.O.U)

Sites de Internet

<http://www2.senado.gov.br/bdsf/>

<http://www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros.asp>

<http://portal.mte.gov.br/postos/>

<http://cpdoc.fgv.br/>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel; Rockman, B.; PUTNAM, R. *Bureaucrats and politicians in Western democracy*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 1981.
- ABRANCHES, Sérgio H. D. *The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. (Ph.D.) Cornell University, 1978.
- ACCO, Marco Antônio de Castilhos. *Elites da burocracia econômica e as reformas institucionais do sistema financeiro no governo Castelo Branco. (1964-1967)*. Campinas: Unicamp, 1996. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).
- ALBERTONI, Ettore A. *Doutrina da classe política e teoria das elites*. Rio de Janeiro: Imago, 1990.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. 2004. In: <http://pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>
- ALMEIDA, Pedro Tavares; PINTO, António Costa; BERMEO, Nancy. (Eds.). *Who governs Southern europe? Regime chande and Ministerial recruitment (1850-2000)*. London: Frank Cass, 2003.
- ALMEIDA, Rômulo. *Experiência Brasileira de Planejamento Orientação e Controle da Economia, Edição de "Estudos Econômicos"*, Rio de Janeiro, 1950.
- AMARAL, Azevedo. *Ensaio Brasileiros*, 2º ed. Rio de Janeiro: Omena e Barreto, 1930.
- AMARAL, Azevedo. *Estado autoritário e realidade nacional*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- AMARAL, Azevedo. *O Brasil na crise atual*. São Paulo: Cia., Editora Nacional, 1934.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ANDERSON, Charles W. *The political economy of modern Spain*. Madison: University of Wisconsin Press, 1970.
- ARIÈS, Paul; AZOULAY, Gérard. (et. Al.). *La question du développement*. Revue Agir, n.35, septembre, 2008.
- ARON, Raymond. *Les sociétés modernes*. Paris: PUF, 1972.

ARONOWITZ, Stanley; BRATISIS, Peter (eds.) *Rethinking the State: Miliband, Poulantzas and state theory today*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Petrópolis: 1998.

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. *Aspectos institucionais e políticos da representação das associações profissionais no Brasil dos anos 1930*. Porto Alegre. Tese (Doutorado em História). PUCRS, 2001.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. Conselho Técnico: a proposta apresentada pela bancada paulista na Constituinte de 1933-4. *Revista História em Reflexão*: Vol. 3 n. 5 – UFGD - Dourados jan/jun 2009.

BAUCHET, Pierre. *La planification française. Vingt ans d'expérience*. Paris: Seuil, 1966.

BEETHAM, David. *A burocracia*. Lisboa: Ed. Estampa, 1988.

BEETHAM, David. *The legitimation of power*. New York: Palgrave, 1991.

BENEVIDES, Maria Victória. *O governo Kubitscheck: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro, Record, 2000.

BIRNBAUM, Pierre. *Les sommets de l'État: essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris: Seuil, 1977.

BOSCHI, Renato Raul. *Elites industriais e democracia: Hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOTELHO, André; LAHUERTA, Milton. Interpretações do Brasil, pensamento social e cultura política: tópicos de uma necessária agenda de investigação. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 28, 2005, p. 7-18.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. *Dicionário crítico de sociologia. Verbete "elite(s)"*. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993

BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2007.

- BRAUD, P. Du pouvoir en general au pouvoir politique. In: GRAWITZ, M.; LECA, J. (dir.) *Traité de Science Politique; La science politique, science sociale, L'ordre politique*. Paris: PUF, 1985).
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil entre 1930 e 1967*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Notas introdutórias ao modo tecnocrático ou estatal de produção. *Estudos Cebrap*, Vol. 20, p. 77-109, abr-jun, 1977.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Seis interpretações sobre o Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 25, No. 3, p. 269-306, 1982.
- BOUDON, Raymond : BOURRICAUD, François. *Dicionário crítico de sociologia*. Verbetes “elite(s)”. *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo: Ática, 1993.
- BOURDIEU, P. “Le Capital Social”. *Actes de la Recherche en Sciences sociales*, (2,3), juin, 1980.
- BOURDIEU, Pierre. *Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989a.
- BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit, 1989b.
- BOURDIEU, Pierre. *A distinção. Crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 2011.
- BURKE, Peter. *Veneza e Amsterdã. Um estudo das elites do século XVII*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.
- BUSINO, Giovanni. *Élites et élitisme*. Paris: PUF, 1992.
- CAIRE, Guy. *La planification: techniques et problèmes*. Paris: Cujas, 1967.
- CAMP, Roderic Ai. *Political recruitment across two centuries. Mexico (1884-1991)*. Austin: University of Texas Press, 1995.
- CANEDO, Leticia. “Estratégias familiares na produção social de uma qualificação política”. *Educação e Sociedade*. Nº.39, 1991.
- CANEDO, Leticia. “As metáforas do Parentesco e a Duração em Política”. *Cadernos Cedes*, nº 42, 1997.
- CANEDO, Leticia. “La Production Génèalogique et les modes de Transmission d'un Capital Politique Familial dans le Minas Gerais Brésilien. *Genèses*, nº31, 1998.

- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: DIFEL, 1977.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1964.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: DIFEL, 1973.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina – Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). *Estado, instituições e democracia: desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2010. (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).
- CARDOSO JR., J. C. (org.). *A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, Ipea, 2011.
- CARONE, Edgar. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo: Difel, 1974.
- CARONE, Edgar. *O Estado Novo (1937-1945)*. São Paulo: Difel, 1976.
- CARVALHO, Carolina Juliano de. *O recrutamento Ministerial em 20 anos de Democracia no Brasil (1985-2005)*. Lisboa: Edições Colibri, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. Teatro de Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CHARLE, Christophe. *Les élites de la République (1880-1900)*. Paris: Fayard, 1987.
- CODATO, Adriano Nervo. *Estrutura política e interesse de classe. Uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964. O caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 1995. (Dissertação de mestrado em Ciência Política).
- CODATO, Adriano Nervo. *Sistema estatal e política econômica no Brasil Pós-64*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- COLOMER, Josep M. Transitions by Agreements: Modeling the Spanish Way. *American Political Science Review*, nº 85, p. 1283-1302, 1991.
- CORTÉS, Carlos E. *Gaúcho politics in Brazil: the politics of Rio Grande do Sul (1930-1964)*. Albuquerque– México: University of New México Press, 1974.

- COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento governamental. A experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.
- COSTA, Vanda Ribeiro. *A Armadilha do Leviatã – a construção do corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *O presente como História: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: Unicamp, 1997.
- CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O Sistema Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisa Educacionais, 1963.
- DAHL, Robert. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.
- DAHL, Robert. A critique of ruling elite model. *The American Political Science Review*, número 52, vol. 2, jun. de 1958, p. 463-469.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHRENDORF, Ralph. *Class and class conflict in industrial society*. Stanford: Stanford University Press, 1959.
- DALAND, Robert T. *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Liador, 1969.
- DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difel, 1971.
- DECCA, Edgar S. de. *O silêncio dos vencidos. Memória, história e revolução*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2004.
- DIAS, José Luciano de Mattos et al.. *O BNDE e o Plano de Metas - 1956/61*. Rio de Janeiro: BNDES, Departamento de Relações Institucionais, 1996.
- DINIZ, Eli Cerqueira. *Empresários, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, Eli Cerqueira. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- DINIZ, Eli Cerqueira; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- DOGAN, Mattei. La stabilité du personnel parlementaire sous la troisième république. *Revue Française de Science politique*, número 3, vol. 2, 1953.

- DOGAN, Mattei. Les filières de la carrière politique, *Revue Française de sociologie*, Vol. 8, 1967, p. 468-492.
- DOMHOFF, G. F. *Who rules America?* New Haven: Yale University Press, 1967.
- DOMHOFF, William. *Who Really rules?: New Haven and Community power reexamined*, New Jersey: Transactions Books, 1978.
- DOSSE, François. *O desafio biográfico. Escrever uma vida*. São Paulo: Edusp, 2009.
- DOWNS, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DREIFUSS, René Armand. 1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2008.
- ESTÈBE, Jean. *Les Ministres de la République.(1871-1914)*. Paris: Presses da la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1982.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, CEDEC, n. 28/29, p.107-156, 1993.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo, 1958.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: Historiografia e História*. 12ªe. São Paulo: Cia das Letras, 1994.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- FIORI, José Luís. *O vôo da coruja – para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- FIORI, José Luís. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 40, nov. de 1994, p. 125-44.
- FISHLOW, Albert. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- FRANCK, André Gunther. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Signos, 1970.

- FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2003.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Coleção Biblioteca Básica Brasileira, 1963.
- GAXIE, Daniel. *Les professionnels de la politique*. Paris:PUF, 1973.
- GENIEYS, William. *Les élites espagnoles face à l'état. Changements de 'regimes politiques et dynamiques centre-périphéries*. Paris: Harmanttan, 1997.
- GENIEYS, William. *L'élite des politiques de l'État*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.
- GENIEYS, William. *Sociologie Politique des élites*. Paris:Armand Colin, 2011.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective. A book of Essays*. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- GIDDENS, Anthony. *Capitalismo e moderna teoria social*. Lisboa: Editorial Presença, 1972.
- GOMES, Ângela de Castro. A Representação de classes na Constituinte de 1934. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 21 (3), jul.-set., 1978.
- GOMES, Ângela de Castro. (Coord.). *Regionalismo e centralização política*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- GOMES, Ângela de Castro. (Coord.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1994.
- GOMES, Ângela de Castro; SCHMIDT, Benito Bisso. *Memórias e narrativas (auto) biográficas*. Rio de Janeiro:Ed. FGV, 2009.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GRYNSPAN, Mário. *Ciência, política, e trajetórias sociais. Uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- GUIMARAES, César.(org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- HAGOPIAN, Frances. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HALÈVY, Eva Etzioni. *The elite connection*. Cambridge: Polity Press, 1993.
- HALÈVY, Eva Etzioni. *Classes and Elites in Democracy an Democratization. A collection of Readings*. New York: Garland, 1997.

- HEINZ, Flávio M. *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- HIGLEY, John; GUNTHER, Richard. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HIPPÓLITTO, Lúcia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira. (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HIRSCHMAN, Alberto O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HIRSCHMAN, Albert O. The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, v.82, n.1, Feb.1968.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no brasil. (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IANNI, Octávio. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- KELLER, Suzanne. *O destino das elites*. Tradução de Beyond the ruling class. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1967.
- KESSLER, Marie-Christine. *Les grands corps de l'état*. Paris: PUF, 1994.
- KON, Anita. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na primeira república. Uma interpretação. In: FAUSTO, Boris. *O Brasil republicano. Sociedade e Instituições (1889-1930)*. 4. ed .Bertand Brasil, 1990.
- LEFERME-FALGUIÈRES Frédérique; VAN RENTERGHEM, Vanessa. Le concept d'élites. *Approches historiographiques et méthodologiques. Hypothèses* 2000/1, p. 55-67.
- LEFF, Nathaniel. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LEFF, Nathaniel. *Underdevelopment and development in Brazil: v.2: Reassessing the obstacles to economic development*. London: George Allen & Unwin, 1982. 2v.

- LEFORT, Claude. *Éléments d'une critique de la bureaucratie*. Paris: Gallimard, 1971.
- LEITE, Cleanto de Paiva. *O assessoramento da Presidência da República*. Rio de Janeiro: FGV, 1959.
- LEMERCIER, Claire; PICARD, Emmanuelle. Quelle approche prosopographique? in: *Colóquio "Définir, classer, compter : l'approche prosopographique en histoire des sciences"*. Nancy, 27 Setembro de 2010.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de; ABRANCHES, Sérgio Henrique. (Coord.). *Origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos – CEBRAP*, n.76, São Paulo, Nov. 2006.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Max Weber's political ideas in the perspective of our time*. Boston: University of Massachusetts Press, 1966.
- LOPES, Rodrigo. *Sonho e razão: Lucas Lopes, o planejador de JK*. São Paulo: Arx, 2006.
- LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e elite dirigente no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 7 (20), p. 47-65, out. 1992.
- LOUREIRO, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luis. Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*: São Paulo, ANPOCS, n.41, p.69-89 1999.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*: Brasília, ENAP, v.49, n.4, p.46-81, out/dez. 1998.
- LOVE, Joseph. *A locomotiva. São Paulo na Federação brasileira (1889-1937)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- LUZ, Nícia Vilela. *A luta pela industrialização no Brasil*. São Paulo: Difel, 1961.
- MAINWAIRING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001

- MANIN, Bernard. As metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, outubro, 1995.
- MANIN, Bernard. *The Principles of representative government*. Cambridge: University Press, 1997.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking Representation. *American Political Science Review*, vol. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.
- MANNHEIM, Karl. *Man and society in a age of reconstruction*. London: Routledge, 2001.
- MARTINS, Luciano. *Industrialização, burguesia nacional e desenvolvimento: Introdução à crise brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1968.
- MARTINS, Luciano. *Politique et Développement Économique: Structure de Pouvoir e Système de Décisions au Brésil (1930-1964)*. Paris: Université de Paris, 1973.
- MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Ed. Anthropos, 1976.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARTINS, Luís Carlos dos Passos. *A grande imprensa “liberal” da capital federal (RJ) e a política econômica do segundo governo Vargas (1951-1954): Conflito entre projetos de desenvolvimento nacional*. Porto Alegre: PUCRS, 2010. (Tese de Doutorado em História).
- MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luis Bonaparte e cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
- MEISEL, J.H. *The myth of the ruling class: Gaetano Mosca and the elite*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1958.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MENDONÇA, Sônia Regina (org.). *Estado brasileiro: Agências e Agentes*. Niterói: EdUFF, 2005.
- MENDONÇA, Sônia Regina (org.). *Estado e historiografia no Brasil*. Niterói: EdUFF, 2006.
- MILONE, Paulo César. Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas. In: MONTORO FILHO, André Franco et alii. *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MONTEIRO, Jorge Vianna; CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Volume 3, Número 4, p. 1045-1064, Dezembro de 1973.

MONTEIRO, Jorge Vianna; CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Volume 4, Número 1, p. 01-24, Fevereiro de 1974.

MONTEIRO, Jorge Vianna. "Sobre a teoria da organização econômica". In: REZENDE, Fernando et al. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Empresários e hegemonia política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

MUTTI, Antônio; SEGADA, Paolo. *A Burguesia de Estado. Estrutura e funções da empresa pública*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

NOLL, Marina Isabel; TRINDADE, Hélgio. *Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul. (1823-2002)*. Porto Alegre. Ed. Ufrgs, 2004.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

O'DONNELL, Guillermo A. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1972.

OFFERLÉ, M. "Usages et Usure de l'hérédité en Politique". *Revue Française de Science Politique*, 1993.

OFFERLÉ, M. *La Profession politique*. XIXe-Xxe siècles. Paris: Belin, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. "A economia brasileira: crítica à razão dualista". *Estudos Cebrap*, n.º 2, p. 3-82, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo. Boitempo Editores, 2003.

NORRIS, Pippa. *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge. Cambridge University Press, 1997.

PANDOLFI, Dulce. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

PATRIAT, C.; PARODI, J. (Orgs.) *L'hérédité en Politique*. Paris: Economica, 1992.

PÉLAEZ, C. M. *História da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: APEC, 1972.

- PEREIRA, José Carlos. *Formação industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Hucitec, 1984.
- PERISSINOTTO, Renato M. Elite estatal, política e industrialização no Brasil e na Argentina entre 1930 e 1966. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo, 2011. IN: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300570897_ARQUIVO_anpuh.pdf
- PERISSINOTTO, Renato M. Industrialização e Burocracia Econômica no Brasil (1930-1964): notas para uma futura comparação com o caso argentino, 2012. In: http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/wp-observatory-n.1-2012_Perissinotto2.pdf
- PITKIN, H. F. O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. *Política & Sociedade*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.
- POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1968.
- POULANTZAS, Nicos. *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*. Paris: Seuil, 1974.
- PREBISCH, R. *A Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano*. Fundo de Cultura, 1964.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1995.
- PUTNAM, Robert. *The comparative study of political elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- QUERMONNE, Jean-Louis. *L'appareil administrative de l'État*. Paris: Seuil, 1991.
- REVEL, Jacques. *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*. Paris: Galimard/Seuil: 1996.
- RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Alameda, 2008.
- RODRIGUEZ, Octávio. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- SAINT-MARTIN, Monique. *L'espace de la Noblesse*. Paris: Metailié, 1993.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Atlas, 1994.
- SANTOS, Renata Belzunces. *A Assessoria Econômica da Presidência da República: contribuição para a interpretação do Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Campinas: Unicamp, 2006. (Dissertação de Mestrado em Economia).
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Poder e Política. Crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Centralização Burocrática e Renovação de Elites. Estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada*. Rio de Janeiro: SEMOR/IUPERJ, 1979. (Relatório de Pesquisa).

SANTOS, Wanderley Guilherme. *O ex-Leviatã brasileiro. Do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1978.

SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado Representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos Políticos*. Minas Gerais, 1962.

SCATOLIN, Fábio Dória. *Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná*. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do rio Grande do Sul.

SCHMITTER, Phillippe C. Still the century of corporativism? *The Review of Politics*, número 36, p. 85-131, 1974. In: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=5321652>.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia Pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

SCHNEIDER. B. R. A conexão da Carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. *Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP*, v.119, n.1, p.9-43, jan/abr.1995.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SERRA, José. Industrialização e Regimes Autoritários. In: COLLIER, David. (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SHARE, Donald ; MAINWARING, Scott. Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha. *Dados*, vol. 29, n° 2, p. 207-236, 1986.

SILVA, Ricardo. *A ideologia do Estado autoritário no Brasil*. Chapecó: Editora Argos, 2004.

SILVA, S. *Expansão cafeeira e origens da industrialização no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974.

SIMONSEN, Roberto C. *Evolução industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional/EDUSP, 1973.

- SIMONSEN, Roberto. *Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras*. São Paulo: São Paulo Editora, 1934.
- SIMONSEN, Roberto. *A indústria em face da economia nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1937.
- SIMONSEN, Roberto. *Ensaio sociais, políticos e econômicos*. São Paulo: FIESP, 1943.
- SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletâneas da polêmica Simonsen X Gudin*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade, populismo*. São Paulo: Ed. USP, 1998.
- SOTO, Pedro Carasa. (org.). *Elites: prosopografia contemporânea*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1994.
- SOUZA, Amaury de.; LAMOUNIER, Bolívar. *As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate*. São Paulo: Editora Sumaré, 1992.
- SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva*. Brasília: Ed. Unb, 2000.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 1993.
- SOUZA, Nelson Mello E. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Ebap, 1968.
- STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- STONE, Lawrence. *The past and the present*. Boston: Routledge & Kegan, 1971.
- SULEIMAN, Ezra. *Les hauts fonctionnaires et la politique*. Paris: Seuil, 1974.
- SULEIMAN, Ezra. *Bureaucrats and policy making. A comparative overview*. New York: Holmes & Meier, 1984.
- SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henri. *Le recrutement des Elites en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. *El sudesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. 22. ed. México: Siglo XX Editores, 1988.

- SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- SUZIGAN, Wilson; VILLELLA, Annibal V. *Industrial Policy in Brazil*. Campinas: Unicamp, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capital financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TRINDADE, Hélió. Burguesia e Estado no Brasil: um balanço crítico. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Vol. 07, número 01, p. 105-124, 1986.
- TRONCA, Ítalo. *Agentes da industrialização na República: a prática política dos militares*. São Paulo: USP, 1975 (Tese de Doutorado em História).
- TRONCA, Ítalo. *Revolução de 1930: a dominação oculta*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O presente como História: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: Unicamp, 1997.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris; de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises no Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *Brasil, 500 anos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: O direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- VERBOVEN, Koenraad ; CARLIER, Myriam ; DUMOLYN, Jan. A short manual to the art of prosopography. In: KEATS-ROHAN, K.S.B. *Prosopography Approaches and Applications. A Handbook. Prosopographica et Genealogica* 13, Oxford, 2007.
- VERSIANI, Flávio R.; SUZIGAN, Wilson. *O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral*. In: <http://vsites.unb.br/face/eco/versiani/feb/textos/versuzig2rv.pdf> .
- VERSIANI, F.R.; VERSIANI, M.T. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição. In: VERSIANI, F.R. e BARROS, J.R.M. (orgs.). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: edições Saraiva, 1977.
- VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e Industrialização: 1946-1951*. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus: 1989.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *A administração do Milagre. O Conselho Monetário Nacional (1964-1974)*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.
- VIANNA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

- VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras*, São Paulo: Monteiro Lobato, 1920.
- VIANNA, Oliveira. *O idealismo da constituição*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1939.
- VIANNA, Oliveira. *Problemas de política objetiva*. 3ª. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947.
- VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010.
- VILLELA, A.V. e SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.
- WAHRLICH, Beatriz de Souza. *Reforma Administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1993.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: ed. Unb, 1999.
- WEFFORT, Francisco Correia. *O populismo na política brasileira*. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- WHITAKER, J.M. *A administração financeira do governo provisório*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1933.
- WIRTH, John D. *The politics of Brazilian Development (1930-1945)*. Stanford, Stanford University Press, 1970.
- WOOTTON, Graham. *Grupos de Interesse, grupos de pressão e "lobbying"*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- WRIGHT-MILLS, Charles. *A elite do poder*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.