

**Estado e desenvolvimento no Brasil:
um estudo de caso sobre engenheiros e economistas (1956-1961)**

Maria Letícia Corrêa*

Estado e desenvolvimento no Brasil: um estudo de caso sobre engenheiros e economistas (1956-1961)

Maria Letícia Corrêa

Resumo:

O trabalho discute a formação e a atuação das burocracias técnicas no Estado brasileiro, no século XX, tendo como ponto de partida o debate em torno do projeto do Conselho do Desenvolvimento da presidência da República, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Focaliza-se especialmente a trajetória política e a produção intelectual do engenheiro mineiro Lucas Lopes, secretário-geral do mesmo Conselho e presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (1956-1958) e um dos principais responsáveis pelo Programa de Metas, a partir da análise de um conjunto de estudos, relatórios e projetos realizados sob sua coordenação, bem como de entrevistas de História Oral.

Palavras-chave:

Intelectuais e Estado no Brasil; Estado e burocracias; Desenvolvimentismo.

A elite que o Brasil precisa para conduzir seus destinos está nascendo dos aglomerados humanos onde esse destino se molda. Deve ser, porém, capaz de compreender o imenso Brasil que se estende pelo interior, porque os nossos problemas não são apenas da organização das massas urbanas, são ainda problemas de dominação de um grande âmbito geográfico.

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. Deve ser capaz de descobrir as relações justas que devemos manter com o meio tropical em que vivemos. Tem de ser ousada e criativa, apta a forjar novos conceitos sociais que permitam ajustar ao nosso meio ecológico os ideais e crenças que a humanidade cristaliza em seu movimento ascensional de perfeições.

Lucas Lopes¹

Neste trabalho discuto algumas questões relacionadas à história política do Brasil no século XX que não podem ser evitadas quando buscamos colocar em evidência tanto os aspectos relacionados ao processo de formação do Estado como a constituição e atuação, no mesmo processo, dos diversos quadros técnicos e intelectuais. O ponto de partida dessa reflexão é um estudo de caso sobre um núcleo de engenheiros e economistas que tiveram um papel de destaque nos setores responsáveis pela política de desenvolvimento nos anos 50, a partir do Conselho do Desenvolvimento da presidência da República, constituído no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e chefiado pelo engenheiro Lucas Lopes e mais tarde pelo economista Roberto Campos e pelo engenheiro civil e oficial da Marinha Lúcio Meira.

O projeto elaborado pelos engenheiros e economistas do Conselho do Desenvolvimento expressou-se no vasto conjunto de estudos, relatórios, exposições de motivos e projetos legislativos elaborados desde a campanha presidencial de Kubitschek até o final de seu governo, no âmbito da implementação do Programa de Metas. Seu objetivo principal era promover a industrialização do país, enfatizando-se os setores considerados estratégicos, como a ampliação da produção de energia e a extensão de uma rede de transportes ligando as diferentes regiões, sendo a face mais visível do projeto a mudança da capital da República para o Planalto Central, com o que se completavam o processo de formação do Estado e a integração do território nacional².

A preparação desse projeto implicava um diagnóstico sobre as existentes restrições ao desenvolvimento brasileiro no qual, ao lado de uma clara percepção das mudanças no quadro internacional — como por exemplo as alterações nas estratégias e prioridades dos Estados Unidos com relação ao Brasil e à América Latina, no quadro da Guerra Fria —, foram ressaltadas, sobretudo, as dificuldades para o estabelecimento dos acordos no Congresso Nacional, ou mesmo dentro dos próprios órgãos do Poder Executivo, com vistas à implementação das diversas iniciativas.

Por esse motivo, a tônica do debate levado adiante pelo mesmo grupo de engenheiros e economistas, cuja análise considera as disputas em torno de temas como *desenvolvimento e nacionalismo*, foi a *defesa de uma progressiva autonomização das esferas de competência* responsáveis pelas matérias relativas a questões como o planejamento e a regulamentação econômica — a que se vinculavam os atos de produção de discursos justificativos da sua própria autonomia na burocracia do Estado

— sem o que, no seu entendimento, não seria possível exercer o conjunto de atribuições que lhes era conferido pela legislação e, diretamente, pela presidência da República³.

Engenheiros e economistas afirmaram-se, nesse debate, como portadores de uma visão de mundo segundo uma *fala autorizada* (o discurso técnico), de que lançavam mão nos atos de disputa para obtenção e manutenção de posições ascendentes no campo político e na “conquista do Estado”⁴. Bem sucedidos nessa disputa, alguns dos técnicos de maior destaque desde a década de 50 mantiveram-se em posições-chave nos órgãos de intervenção econômica mesmo depois do Golpe de 1964, no regime militar, em órgãos como os ministérios da Fazenda, do Planejamento e das Minas e Energia e nas empresas estatais.

Além do quadro político, seus argumentos informaram o senso comum relativo à *supremacia da competência técnico-burocrática sobre a política em sentido estrito*, dando o tom, também, a algumas das interpretações sobre o período, como as dos autores que insistiram na noção de que os impasses da atividade parlamentar, antes do Golpe, representavam um impedimento à continuidade da “arrancada” do desenvolvimento iniciada por Kubitschek⁵ e, particularmente, na tradição analítica vinculada à tese da modernização autoritária⁶.

O Conselho do Desenvolvimento e a competência técnica: o depoimento de Lucas Lopes

Como é já conhecido, o governo de Juscelino Kubitschek foi caracterizado por uma notável ampliação da participação federal na atividade econômica, por intermédio do aparato institucional da chamada *administração paralela*⁷, materializada nas novas agências organizadas na esfera da presidência da República e no Ministério da Fazenda, como o Conselho do Desenvolvimento.

Criado em 1º de fevereiro de 1956, dia da posse de Kubitschek, o Conselho do Desenvolvimento era composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar da presidência da República e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁸, exercendo esse último também o cargo de secretário-geral do Conselho, o mais importante na coordenação executiva do Programa de Metas.

Tendo como missão principal realizar o detalhamento das ações do planejamento, o Conselho funcionou a partir de dispositivos como os grupos de trabalho

e grupos executivos que se compunham por servidores civis e militares e técnicos requisitados das autarquias e empresas de economia mista e dos órgãos responsáveis pela concessão dos diversos incentivos, como o próprio BNDE, a Carteira de Crédito Exterior do Banco do Brasil (Cacex) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc). Contava também em sua composição com representantes dos setores econômicos que eram o alvo das mesmas iniciativas e consultores especiais escolhidos diretamente pelo presidente da República, segundo uma modalidade de representação de interesses que tinha sua origem nos conselhos técnicos do Estado Novo⁹. Os grupos de trabalho variavam de tamanho, tendo cada um deles um coordenador, por vezes ministro de Estado¹⁰, e deixavam de existir tão logo os programas da meta ou subsetor em estudo fossem delineados. Quando era necessário que exercessem funções normativas, os grupos de trabalho seriam transformados em grupos executivos, sendo essa estrutura, portanto, bastante *informal*¹¹. Somente entre março de 1956 e agosto de 1957 foi constituído no Conselho do Desenvolvimento um total de 32 grupos de trabalho e executivos¹².

A opção por esse formato institucional buscava evitar, ou ao menos diminuir, o conflito potencial entre as diversas agências envolvidas na elaboração das políticas públicas que eram o alvo do Programa de Metas, com vistas à acomodação dos interesses dentro dos respectivos grupos de trabalho e executivos, garantindo-se dessa forma o alinhamento entre as decisões empresariais e o governo¹³. Além disso, sem vínculos com a administração direta ou com o Congresso Nacional, os membros dos grupos tornavam-se diretamente responsáveis pelas decisões no seu campo de atuação, com o que se impedia que sua atividade sofresse os constrangimentos a que estavam submetidos, por exemplo, os projetos legislativos. Segundo a justificativa oferecida por Roberto Campos para a adoção desse formato institucional, expressando o entendimento comum entre engenheiros e economistas do período:

*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.*¹⁴

Os principais responsáveis pela elaboração e implementação do Programa de Metas foram Lucas Lopes e Roberto Campos¹⁵, antigos membros da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), do segundo

governo de Getúlio Vargas (1951-1954), que ocuparam sucessivamente a presidência do BNDE e a secretaria-geral do Conselho do Desenvolvimento, o primeiro entre fevereiro de 1956 e janeiro de 1958, data de sua nomeação para o Ministério da Fazenda, e o segundo até julho de 1959. Como colaborador mais próximo do presidente da República, foi sobretudo Lucas Lopes o responsável pelo recrutamento do grupo de técnicos mais atuante na elaboração e na execução do Programa de Metas, correspondendo ao que, nos termos empregados na citação que serve como epígrafe deste trabalho, buscava se projetar como a *elite ousada e criativa* de que necessitava o país na condução do processo de modernização almejado, afinado com o *progresso técnico de sua época*.

A trajetória do próprio Lucas Lopes é tomada aqui como emblemática do processo de formação e atuação da burocracia técnica no governo Kubitschek.

Engenheiro com atuação de destaque nos setores de energia elétrica e ferrovias, que tinha estabelecido sólidos vínculos políticos em Minas Gerais, seu estado natal, Lucas Lopes havia se formado pela Escola de Engenharia de Belo Horizonte em 1932 e iniciara carreira na Rede Mineira de Viação, do governo estadual. Em 1940 passou a atuar ao mesmo tempo na iniciativa privada, na Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (Caeeb), ligada às concessionárias de serviços de eletricidade e bondes de propriedade do grupo norte-americano American and Foreign Power Company (Amforp)¹⁶, e na Sociedade Técnica de Materiais, que operava na importação de equipamentos de construção para o setor ferroviário. Datam dessa época, segundo seu depoimento, seus primeiros estudos, como autodidata, sobre Economia e organização do trabalho, que incluíram a leitura de teóricos de orientações diversas como Charles Gide (1847-1932), Léon Walras (1834-1910), Vilfredo Pareto (1848-1923), Jean Sismondi (1773-1842), Frederick Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947), como também seu interesse pelo trabalho desenvolvido por órgãos como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), ligado à Escola Politécnica paulista, e o Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort), situado no mesmo estado¹⁷.

Lopes foi secretário de Agricultura, Indústria e Comércio durante a interventoria de Benedito Valadares, entre 1943 e 1944, coordenando o estudo intitulado *Contribuição para o planejamento industrial de Minas Gerais*, que teve alguns de seus trechos publicados na *Folha de Minas*, e depois secretário de Viação e Obras Públicas em 1945, no governo do interventor João Tavares Corrêa Beraldo, quando participou do

projeto de instalação da cidade industrial de Contagem. No ano seguinte, paralelamente às atividades relacionadas ao estabelecimento das bases mineiras do Partido Social Democrático (PSD), foi um dos criadores da Faculdade de Ciências Econômicas de Belo Horizonte, hoje vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais, na qual lecionou Geografia Econômica por dois anos. Somou então a seus estudos de Economia a leitura de clássicos de Geografia e Geopolítica, sobretudo as obras de Friedrich Ratzel (1844-1904) e Vidal de la Blache (1845-1918), além do geógrafo brasileiro Delgado de Carvalho (1889-1984).

As concepções de Lucas Lopes sobre Geografia Econômica e Geopolítica, particularmente no que se refere ao papel atribuído ao Estado, através de sua *elite técnica*, na promoção do desenvolvimento econômico e do progresso técnico e na concretização da integração do *imenso Brasil que se estende pelo interior*, embasariam o trabalho intitulado *Estudos de política do Brasil: à margem do problema da interiorização da Capital Federal*, elaborado no âmbito da Comissão de Estudos para Localização da Nova Capital Federal, criada pela presidência da República em novembro de 1946, por disposição constitucional, e chefiada pelo general Djalma Poli Coelho, então diretor do Observatório Nacional.

*A interiorização da capital representando um esforço de alargamento de nosso espaço de ocupação efetiva é um sintoma de impulsos expansionistas e de fortalecimento dentro de nossas próprias fronteiras políticas. Sua retenção em área afastada de nossa frente pioneira por comodismo e inércia será um claro indício de consciência declinante do espaço e, por conseguinte, de decadência. A mudança da capital, acarretando um novo alargamento do espaço econômico, será, por si só, uma medida de defesa do espaço político.*¹⁸

Lucas Lopes defenderia na Comissão a proposta de que a nova capital fosse situada na região do Triângulo Mineiro, tendo prevalecido, contudo, a posição de Poli Coelho para que o local escolhido fosse o Planalto Central, antecipando-se a escolha posterior da localização para a construção de Brasília¹⁹.

Em 1949 e 1950, os estudos de Geopolítica de Lucas Lopes tiveram continuidade no trabalho do *Plano Geral do Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco*, de 1950, quando este ocupou a diretoria de Planos e Obras da Comissão do Vale do São Francisco, também vinculada à presidência da República, por indicação de Benedito Valadares²⁰. No caso específico desse projeto, como mais tarde nas atividades de planejamento desenvolvidas no âmbito estadual, em Minas Gerais, a inspiração

direta foi a experiência de planejamento regional do *New Deal*, sobretudo, a atuação da Tennessee Valley Authority (TVA)²¹.

*Sempre houve, na Comissão do Vale do São Francisco, uma visão dupla e complementar. Não se pretendia fazer apenas obras de engenharia, construir barragens e abrir o rio à navegação. Tínhamos também de promover o desenvolvimento de uma das regiões mais pobres do Brasil, o que implicava fazer saneamento construir escolas etc. havia uma justa solicitação de obras sociais que foi atendida. Houve um bom esforço de expansão agrícola no vale, com a criação de núcleos de pesquisa, de distribuição de sementes. A comissão elaborou o primeiro plano mais ou menos coordenado de desenvolvimento de uma bacia hidrográfica no Brasil. Procuramos nos inspirar em outras experiências feitas no mundo, no vale do Tennessee, na Índia, no México e em outros lugares.*²²

Em julho de 1951, juntamente com Ari Frederico Torres, Roberto Campos, Glycon de Paiva Teixeira e Valentim Bouças²³, Lucas Lopes foi designado para a seção brasileira da CMBEU, na qual se responsabilizou pelo estudo das “Questões Técnicas”.

A CMBEU representou uma etapa importante no estabelecimento de uma metodologia para as atividades de planejamento no país, com destaque para a introdução das técnicas de análise custo/benefício e de cálculos de rentabilidade, então ausentes nas diversas iniciativas de intervenção estatal. Até dezembro de 1953, data do encerramento de suas atividades, a CMBEU preparou análises globais dos problemas de transporte ferroviário, navegação de cabotagem e dragagem, operações portuárias e rodoviárias, energia elétrica, metalurgia, indústrias de base, construção naval, armazenamento de grãos e outros problemas da agricultura, além de 41 projetos específicos, nas mesmas áreas, a serem financiados com investimentos do Banco Mundial e do Eximbank e aportes internos oriundos de recursos adicionais do imposto de renda previstos no Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, do ministro da Fazenda Horácio Lafer, aprovado em novembro de 1951, na iniciativa que teve como consequência, em junho do ano seguinte, a criação do BNDE. Previa-se a destinação do grosso dos recursos aos setores de transporte e energia – definidos a partir desse trabalho segundo o novo conceito de *ponto de estrangulamento* –, contemplados com cerca de 60% e 33%, respectivamente, do montante total dos investimentos. Dos membros da seção brasileira da CMBEU, apenas Valentim Bouças não chegou a integrar a administração superior do BNDE, tendo ocupado a superintendência da instituição Ari Torres (1952-1953), Glycon de Paiva (1955-1956), Lucas Lopes (1956-

1958) e Roberto Campos (1958-1959). Os projetos específicos desenvolvidos no âmbito da comissão foram em grande medida incorporados ao Programa de Metas de Kubitschek.

Na mesma época em que atuava na CMBEU, Lucas Lopes também coordenou, pela empresa de projetos e consultoria Companhia Brasileira de Engenharia (CBE), os trabalhos do Plano de Eletrificação de Minas Gerais, do governo de Milton Campos (1947-1951). Essa colaboração teve continuidade no governo de Juscelino Kubitschek em Minas Gerais (1951-1955), cuja plataforma incorporou os mesmos temas presentes no trabalho da CMBEU, sobretudo a ênfase nas atividades de intervenção econômica definidos pelo “binômio energia e transportes”, então transformado em plataforma de governo. Em maio de 1952, Lopes reuniu a equipe de colaboradores que mais tarde o seguiu no Conselho do Desenvolvimento, incluindo os engenheiros John Cotrim, Mauro Thibau, Flávio Lyra e Mário Penna Bhering²⁴ e o médico e político mineiro Júlio Soares, cunhado do governador, na primeira diretoria da Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig), tendo ocupado o cargo de presidente da empresa até 1956. Por indicação de Kubitschek, ocupou a pasta da Viação e Obras Públicas entre agosto de 1954 e janeiro de 1955 no governo de Café Filho, e novamente entre novembro desse ano e janeiro de 1956, na presidência de Nereu Ramos.

O primeiro delineamento do Programa de Metas foi elaborado sob a coordenação de Lucas Lopes ainda durante a campanha presidencial de Juscelino Kubitschek, em 1955, no documento intitulado *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, que teve sua edição custeada pelo próprio Lopes, por Júlio Soares e pelo empresário Sebastião Dayrell de Lima²⁵.

*Esse livrinho não era um documento que pudesse ser levado à praça pública, não tinha qualquer sabor demagógico ou educativo para o povo. Era um programa de governo para governantes. Começava com um gráfico muito interessante, que mostrava como havia sido concebido o programa. Previa-se que no ano de 1955 se desenrolaria a campanha e se procederia à elaboração preliminar do Plano de Metas, até se atingir o momento da eleição. A partir da eleição, formar-se-iam equipes para a elaboração de projetos de leis. Em 1956, já empossado, Juscelino deveria em primeiro lugar continuar o combate à inflação que vinha sendo desenvolvido pelo governo Café Filho, e dar início a um período de planejamento de detalhe dos projetos. A execução real dos grandes projetos deveria se iniciar no princípio de 1957, para terminar no último ano de governo.*²⁶

As *Diretrizes* retomavam, em grande medida, o relatório final da CMBEU, definindo, como havia ocorrido também no caso da gestão de Kubitschek em Minas Gerais, como essenciais à integração econômica e geográfica do país, os objetivos centrais relativos à expansão dos serviços de energia e transportes, além daqueles relativos à industrialização de base, racionalização da agricultura, valorização do trabalhador, *educação para o desenvolvimento* e planejamento urbano e regional. O mesmo trabalho deu origem, em janeiro de 1958, ao *Documento n.º 3* do Conselho do Desenvolvimento, no qual foi feita uma apresentação, com maior grau de detalhamento, das diversas metas²⁷. As *Diretrizes* foram definidas por Lopes como um trabalho *de engenheiros*, dado o seu pragmatismo e a preocupação com a definição de projetos específicos, sendo os aspectos macroeconômicos do Programa de Metas desenvolvidos mais tarde, a partir dos estudos contidos no *Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira – período de 1955-1962*, do Grupo Misto de Estudos BNDE-CEPAL, dirigido por Celso Furtado²⁸.

O *projeto de desenvolvimento* contido no Programa de Metas caracterizou-se por ações bastante pragmáticas em torno do novo pacto a ser estabelecido entre setores empresariais e governo, com vistas à continuidade da industrialização do país, ao lado do aspecto vinculado ao desenvolvimentismo *não-nacionalista* ou *cosmopolita*, por oposição ao projeto *nacionalista* associado à herança de Vargas, segundo os termos pelos quais tem sido definido o desenvolvimento capitalista e associado no Brasil, desde a década de 50²⁹. A homogeneidade do projeto foi, em grande medida, garantida pelo fato de que os autores e técnicos responsáveis por sua execução haviam sido recrutados dentro de um grupo de engenheiros e economistas cuja experiência profissional e política comum havia permitido a elaboração de um diagnóstico bastante preciso acerca dos imperativos da ação estatal, na busca da maior eficiência da administração pública.

Assim, na interpretação de Lucas Lopes:

*O problema das decisões políticas não é um problema de fé. É um problema de análise, de trabalho e de convicção, em função de estudos e de técnica. E técnica em termos mais gerais. Técnica significando pensamento político, análise política, dosagem de observações.*³⁰

O mesmo pragmatismo marcou ao final da década de 1950 a emergência de um modo de definir e implementar as políticas públicas cada vez mais deslocado para instâncias fechadas da burocracia estatal, protegidas das interferências externas e das

disputas parlamentares, conforme já havia sido indicado no trabalho pioneiro de Eli Diniz³¹. Dessa forma, os estudos e projetos dos técnicos ligados a Lucas Lopes no Conselho do Desenvolvimento expressavam um discurso que, embora pautado pela recusa ao projeto “estatista”, como aquele dos técnicos *nacionalistas*, correspondeu antes ao enunciado de uma ideologia autoritária. Fundada em *valores* que afirmavam o papel integrador e regenerador da *burocracia técnica*, definida como a *elite ousada e criativa* nas palavras de Lucas Lopes, tal ideologia coadunava-se com uma noção reificada de Estado, ressaltando-se a *supremacia da competência dos técnicos* em relação à política no sentido estrito que, como na tradição weberiana, passava a ser vista como fonte de distorção e fator de irracionalidade na condução dos negócios públicos.

Lucas Lopes deixou o Conselho do Desenvolvimento em agosto de 1958 para assumir o Ministério da Fazenda, tendo permanecido nesse cargo até julho de 1959 quando, juntamente com Roberto Campos, se afastou do governo em razão da oposição à implementação do Plano de Estabilização Monetária (PEM), da elaborado também por ele e Campos, e rejeitado no Congresso Nacional por lideranças nacionalistas, ligadas tanto à União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição a Kubitschek, como à Confederação Nacional de Indústria, e de divergências com relação à orientação da política econômica que levou à ruptura com o Fundo Monetário Internacional, tornada pública pelo presidente no mês anterior, medidas que expressavam a dificuldade de tornar compatível a política de desenvolvimento com a estabilização.

Em setembro de 1959, ao lado do economista Otávio Gouveia de Bulhões³², Lucas Lopes, Roberto Campos e outros engenheiros, economistas e advogados ligados ao Conselho e ao BNDE, fundaram a empresa de consultoria Consultec — Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda.. Destinada a preparar projetos de investimento e a prestar assessoria legal e econômica, exemplo do que se tornaria uma nova modalidade de representação de interesses econômicos junto do Estado, a Consultec atuou como um dos mais importantes escritórios técnicos do país ao menos até década de 70³³. Diferentemente de muitos dos técnicos a que se vinculara no governo de Kubitschek, Lucas Lopes dedicou-se, a partir de então, somente à esfera privada.

Estado e desenvolvimento no Brasil: entre discursos e práticas

A formação de uma burocracia técnica no Brasil, com a participação dos engenheiros civis e militares e, mais tarde, dos economistas, tinha suas raízes no conjunto de ações desenvolvidas nos setores de obras públicas, como os portos e as ferrovias, ampliando-se gradativamente ao longo do século XX, nos principais centros urbanos do país, como resultado da expansão do mercado interno e da indústria e da instalação das diversas redes de serviços³⁴.

Na administração pública, engenheiros e economistas foram chamados a participar, junto com lideranças industriais, do comércio e do capital financeiro, desde o Estado Novo, nos órgãos e comissões de estudos voltados para a implementação das diversas ações nos setores considerados como estratégicos ou de interesse para a segurança nacional, como comércio exterior, mineração, siderurgia, combustíveis e energia elétrica. Sobretudo no que se refere diretamente aos engenheiros, desde cedo se estabeleceu uma associação entre o seu campo de atividades e as tarefas de defesa, segurança, unificação e integração do território, desenvolvidas junto a setores das Forças Armadas, o que evidenciava o traço autoritário inerente ao *habitus* dessa categoria profissional³⁵.

Nesse processo, medidas como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938 e da Fundação Getúlio Vargas, em 1944, ambos voltados para a formação de quadros burocráticos, a instituição dos concursos e a fixação de critérios universalizados para o recrutamento do funcionalismo foram tomadas como indicativas de uma ruptura na direção de uma *racionalização burocrática*, substituindo-se os mecanismos predominantemente políticos ou clientelísticos, antes predominantes nas indicações³⁶.

Entretanto, ao focalizar a atuação dos técnicos na elaboração das diversas políticas públicas, os mesmos estudos privilegiaram quase sempre a aferição do desempenho dos setores-chave beneficiados pelas mesmas iniciativas, como nos casos em que se apresentavam especialmente os indicadores estatísticos³⁷. Pode-se dizer, nesse sentido, que seus autores pautaram-se por uma concepção de Estado entendido como uma “entidade em si mesma”, isto é, sem um questionamento acerca de seu caráter de *relação social*³⁸, terminando por descrever as políticas públicas desenvolvidas por engenheiros e economistas ora como se revestindo de um caráter eminentemente pontual, ora como políticas econômicas “estatizantes”, no sentido do envolvimento do Estado com o projeto de implantação de industrialização no país, ou

ainda segundo uma visão “burocratizada” do Estado, pela consideração de que o conflito social teria assumido um caráter basicamente “administrativo”, deixando de lado o quadro de alianças e interesses nelas envolvidos.

Diferentemente dessa perspectiva, entendo ser necessário qualificar algumas noções nela presentes, como a de *autonomia relativa* do Estado nas ações de planejamento econômico — bem como a da *independência* dos quadros técnicos e intelectuais, diante das ingerências políticas —, evitando-se dessa forma a incorporação, na análise, de determinadas representações expressas sobretudo nas fontes, como nos estudos e depoimentos citados nesse trabalho.

Daí a ênfase nas funções sociais cumpridas pelos sistemas simbólicos, na análise de discurso, para o conhecimento dos princípios que sustentam sua eficácia, conferindo-lhe um poder externo aos mesmos, propriamente político. No discurso dos engenheiros e economistas que integraram os órgãos de planejamento dos anos 50, de que tomamos a trajetória e o testemunho de Lucas Lopes como exemplo, retomava-se noções presentes no pensamento político brasileiro, desde pelo menos o início do século XX, em uma tradição autoritária relacionada ao projeto de formação da nação e à integração territorial, como nos temas propostos pelos estudos nas áreas de Geografia e Geopolítica.

* Bolsista “Fixação de Pesquisador” da FAPERJ junto ao Programa de Pós-Graduação em História da UERJ.

¹ Lucas Lopes. Citado em Rodrigo Lopes. *Sonho e razão: Lucas Lopes, o planejador de JK*. São Paulo: Arx, 2006. p. 77.

² A atuação dos engenheiros e economistas é analisada neste trabalho a partir da pesquisa de um conjunto de arquivos privados e depoimentos de técnicos e dirigentes do setor de energia elétrica coletados pelo Programa de História Oral do Centro da Memória da Eletricidade em 1987 e 1988, disponíveis para consulta sob a forma de transcrições na sede desta instituição, no Rio de Janeiro.

³ Lourdes Sola. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: USP/Fapesp, 1998. p. 80. Ver também Ricardo Alberto Bielschowski. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995. p. 109-111.

⁴ Pierre Bourdieu. A gênese dos conceitos de *habitus* e de campo. In: *O poder simbólico*. Lisboa, Rio de Janeiro: Difel, Bertrand Brasil, 1989. p. 64. A expressão “conquista do Estado” é empregada no sentido que lhe é atribuído em René Armand Dreifuss. *1964: A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

⁵ Ver Wanderley Guilherme dos Santos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Ed. UFMG, Iuperj, 2003; Argelina Cheibub Figueiredo. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993; e Jorge Ferreira. A estratégia do confronto: a Frente de Mobilização Popular. In: *Revista Brasileira de História*. v. 24, n. 47, São Paulo: ANPUH, jul. 2004. p. 181-212.

⁶ A hipótese da modernização autoritária para o caso do desenvolvimento brasileiro foi enunciada, por exemplo, na obra de Luciano Martins. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976. Ver também John Wirth. *A política do desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. Sobre a participação dos técnicos na burocracia de governo, ver Sonia Draibe. *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.

⁷ Celso Lafer. Programa de Metas. In: Alzira Alves de Abreu et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. (Cd-Rom); Maria Vitória Benevides. *O governo Kubitschek*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970. p. 224.

⁸ Decreto n.º 38.744, de 1º de fevereiro de 1956.

⁹ Celso Lafer. *Op. cit.*; Eli Diniz. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: Dulce Pandolfi (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

¹⁰ O Grupo de Trabalho da Indústria Automobilística, depois transformado no Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), por exemplo, foi presidido pelo ministro Lúcio Meira, da Viação e Obras Públicas. Rodrigo Lopes. *Op. cit.* p. 130.

¹¹ A expressão foi empregada por Lucas Lopes, ao descrever o Conselho do Desenvolvimento. Lucas Lopes. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1991. p. 172.

¹² Celso Lafer. *Op. cit.*; e Rodrigo Lopes. *Op. cit.* p. 128-141.

¹³ José Luciano de Mattos Dias et al. *O BNDES e o Plano de Metas. 1956-1961*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

¹⁴ Roberto Campos. Roberto de Oliveira Campos. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p. 318.

¹⁵ O economista Roberto de Oliveira Campos, formado em 1947 pela Universidade George Washington, nos Estados Unidos, era diplomata de carreira e havia participado da delegação brasileira à Conferência Monetário-Financeira da Organização das Nações Unidas (ONU) em Bretton Woods (EUA), em 1944. Integrou a CMBEU em 1951 e, no governo de Castelo Branco (1964-1967), assumiu o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, quando, juntamente com o também economista Otávio Gouveia de Bulhões, tornou-se responsável pelas principais diretrizes econômicas do governo. Vilma Keller e Renato Lemos. Roberto Campos. In: Alzira Alves de Abreu et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. (Cd-Rom); e Roberto de Oliveira Campos. *Op. cit.* p. 159-164 e 196-197.

¹⁶ A Amforp era uma empresa do grupo norte-americano Electric Bond and Share Corporation (Ebasco), ligado em sua origem ao Grupo Morgan e à General Electric, e foi criada em 1923, atuando em Cuba, Guatemala e Panamá, além do Brasil. Ao final da década de 50, controlava cerca de trinta empresas operando em diversos centros importantes do país, incluindo as capitais dos estados do Nordeste e do Sul, do Espírito Santo e de Minas Gerais, além do interior de São Paulo, na região de Campinas. Ver Amforp (verbete). Memória da Eletricidade. *Usinas de Energia Elétrica no Brasil 1883-1999*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 2000 (Cd-Rom).

¹⁷ Lucas Lopes. *Op. cit.* p. 63; Rodrigo Lopes. *Op. cit.*, p. 55.

¹⁸ Lucas Lopes. *Estudos de política do Brasil: à margem do problema da interiorização da Capital Federal*. Apud Rodrigo Lopes. *Op. cit.* p. 64.

¹⁹ Rodrigo Lopes. *Op. cit.*, p. 63.

²⁰ A Comissão do Vale do São Francisco foi criada pela Lei n.º 541, de 15 de dezembro de 1948.

²¹ Vera Calicchio. Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf). In: Alzira Alves de Abreu et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 1474. A Tennessee Valley Authority (TVA) foi criada pelo presidente Franklin Roosevelt em maio de 1933, com o objetivo de promover a navegação no rio Tennessee e o

desenvolvimento das áreas ribeirinhas, além da geração de energia elétrica. TENNESSEE VALLEY AUTHORITY. A short history of TVA: from the New Deal to a new century, [200?] . Disponível em: <<http://www.tva.gov/abouttva/history.htm>>. Acesso em 10 jul. 2006; e NEW DEAL NETWORK. The origins of the Tennessee Valley Authority, 2003. Disponível em: <<http://newdeal.feri.org/tva/tva01.htm>>. Acesso em 10 mar. 2006.

²² Lucas Lopes. *Op. cit.* p. 104.

²³ O engenheiro gaúcho Ari Frederico Torres havia sido diretor do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT). Glycon de Paiva Teixeira era geólogo do Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério da Agricultura e tinha participado de comissões ligadas à política mineral, tornando-se, em 1955, diretor da Companhia Vale do Rio Doce. O empresário Valentim Bouças especializou-se, como autodidata, em assuntos econômicos, foi secretário-técnico do Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Estado Novo, e fundador da revista *O Observador Econômico Financeiro*. Como Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, participou da Conferência de Bretton Woods. Vera Calicchio. Missão Abbink. In: Alzira Alves de Abreu et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. (Cd-Rom).

²⁴ John Cotrim, como Lucas Lopes, havia sido engenheiro da Amforp, tendo colaborado nos projetos do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1946 e, em 1948, foi consultor, também com Lopes, da Comissão do Vale do São Francisco. Foi diretor da Cemig desde a fundação da empresa em 1952 até fevereiro de 1957, quando se tornou o primeiro presidente da Central Elétrica de Furnas, cargo no qual permaneceu por dezessete anos. Mauro Thibau foi ministro das Minas e Energia no governo de Castelo Branco (1964-1967) e Mário Penna Bhering presidiu a Eletrobrás de 1967 a 1975, tendo ocupado o mesmo cargo no governo de José Sarney (1985-1990). Flávio Lyra trabalhou em Furnas Centrais Elétricas e na Itaipu Binacional. Mauro Thibau. *Mauro Thibau: a trajetória de um ministro*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1997. p. 161-165; e Memória da Eletricidade. *Dicionário biográfico do setor de energia elétrica*. v. 1. Presidentes das empresas do sistema Eletrobrás e diretores dos órgãos reguladores federais. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 2002. p. 54-56.

²⁵ Juscelino Kubitschek. *Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento*. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1955; e Rodrigo Lopes. *Op. cit.*, p. 115.

²⁶ Lucas Lopes. *Op. cit.* p. 166-167.

²⁷ Lucas Lopes. *Op. cit.* p. 167-169. O Programa de Metas abrangia os setores de energia (Metas 1 a 5), transportes (6 a 12), alimentação (13 a 18), indústria de base (19 a 29) e educação (30). Como "meta-síntese", figurava a construção de Brasília. Celso Lafer. *Op. cit.*

²⁸ Lucas Lopes. *Op. cit.* p. 169; Cristina Guido. Celso Furtado. In: Alzira Alves de Abreu et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. (Cd-Rom). Outro documento importante relativo à campanha presidencial de Juscelino Kubitschek foi a *Proposta do grupo do Iseb para a plataforma de Juscelino Kubitschek*, elaborada pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) em 1955, que continha entretanto diretrizes de âmbito político e filosófico, não relacionadas ao Programa de Metas. Lucas Lopes. *Op. cit.* p. 169 e 207.

²⁹ A distinção entre desenvolvimento nacionalista e não-nacionalista foi estabelecida por Ricardo Alberto Bielschowski. *Op. cit.* p. 8., e a oposição entre técnicos nacionalistas e cosmopolitas foi proposta por Lourdes Sola. *Op. cit.* p. 72-82. Ver também Roberto Campos. *Op. cit.* p. 203-206.

³⁰ Lucas Lopes. *Lucas Lopes: (depoimento, 1988)*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1988. p. 389.

³¹ Eli Diniz. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

³² Otávio Gouveia de Bulhões chefiou a seção brasileira da Missão Abbink, ou Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, organizada em setembro de 1948, no governo Dutra (1946-1951), e foi Ministro da Fazenda do governo de Castelo Branco (1964-1967). Vera Calicchio. Missão Abbink. In: Alzira Alves de Abreu et al. (coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. (Cd-Rom).

³³ Também participavam da Consultec Jorge Oscar de Melo Flores, José Luís Bulhões Pedreira, Edmar de Souza, John Cotrim, Mário Henrique Simonsen, Alexandre Kafka, Jose Garrido Torres, Mauro Thibau e Glycon de Paiva, entre outros. René Armand Dreifuss. *Op. cit.*. p. 86-93.

³⁴ José Luciano de Mattos Dias. Os engenheiros do Brasil. In: Ângela de Castro Gomes (coord.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1994. p. 17.

³⁵ Pierre Bourdieu. *Op. cit.*. p. 61-62.

³⁶ Luciano Martins. *Op. cit.* e John Wirth. *Op. cit.*.

³⁷ Ver, por exemplo, os estudos já citados de Celso Lafer. *Op. cit.* e Maria Vitória de Mesquita Benevides. *Op.cit.*, ou ainda Maria Antonieta P. Leopoldi. Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK. (1956-1961). In: Ângela de Castro Gomes (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2002.

³⁸ Esse entendimento baseia-se no conceito de Estado desenvolvido por Nicos Poulantzas, o qual não deve ser considerado como uma 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”. Nicos Poulantzas. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 147.