



O ESTADO E O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL DE 1955 A 1961: Perspectivas de análise

Autores:

Izadora Carvalho Laner - UFG - izalaner@gmail.com

Rodrigo Santos de Faria - UNB - rod.dfaria@gmail.com

Carolina Pescatori Candido da Silva - UNB - pescatori@gmail.com

Resumo:

O artigo tem como objetivo geral de investigação o campo do planejamento regional no Brasil no contexto da década de 1950, especialmente no governo JK. Este recorte temporal inicia-se com a candidatura de Juscelino, em 1955, e se encerra com a inauguração de Brasília, incluindo o primeiro ano de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Nesse sentido, Brasília e SUDENE são entendidas como parte de um programa de desenvolvimento com forte atuação do Estado sobre o território. A análise parte de uma estruturação conceitual-metodológica que organizou o planejamento regional em três perspectivas analíticas: o planejamento regional como instrumento de conciliação política, o planejamento regional como facilitador do desenvolvimentismo associado, a institucionalização do planejamento regional. Por essa tríade, pretendeu-se destrinchar as frentes de atuação do governo JK no planejamento e como isso impulsionou o progresso industrial, o desenvolvimento urbano-regional (destacando a implantação de uma grande estrutura rodoviária e o aumento da capacidade energética pela instalação de usinas hidrelétricas, por todo o Brasil) e como o planejamento se institucionalizou no âmbito regional. Como resultado, buscou-se entender de que forma essas três perspectivas se coadunaram dentro das duas principais frentes de ação regional, e como contribuíram para alavancar o progresso industrial: a própria criação da SUDENE e a decisão política de se transferir a capital nacional para Brasília.

O ESTADO E O PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL DE 1955 A 1961:

Perspectivas de análise

RESUMO

O artigo tem como objetivo geral de investigação o campo do planejamento regional no Brasil no contexto da década de 1950, especialmente no governo JK. Este recorte temporal inicia-se com a candidatura de Juscelino, em 1955, e se encerra com a inauguração de Brasília, incluindo o primeiro ano de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Nesse sentido, Brasília e SUDENE são entendidas como parte de um programa de desenvolvimento com forte atuação do Estado sobre o território. A análise parte de uma estruturação conceitual-metodológica que organizou o planejamento regional em três perspectivas analíticas: o planejamento regional como instrumento de conciliação política, o planejamento regional como facilitador do desenvolvimentismo associado, a institucionalização do planejamento regional. Por essa tríade, pretendeu-se destrinchar as frentes de atuação do governo JK no planejamento e como isso impulsionou o progresso industrial, o desenvolvimento urbano-regional (destacando a implantação de uma grande estrutura rodoviária e o aumento da capacidade energética pela instalação de usinas hidrelétricas, por todo o Brasil) e como o planejamento se institucionalizou no âmbito regional. Como resultado, buscou-se entender de que forma essas três perspectivas se coadunaram dentro das duas principais frentes de ação regional, e como contribuíram para alavancar o progresso industrial: a própria criação da SUDENE e a decisão política de se transferir a capital nacional para Brasília.

INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades brasileiras, segundo Helio Modesto (1957) partiu, inicialmente, do cumprimento orgânico das necessidades básicas da população nos aglomerados urbanos. Com a aceleração no processo de industrialização e urbanização desde o início do século XX, produziu-se importante crescimento demográfico nas principais cidades, gerando novas demandas ditadas por novas atividades econômicas. Além disso, o próprio advento tecnológico e a nova divisão territorial do trabalho, resultado do impulso industrializante, contribuíram para o agravamento dos problemas urbanos. Partindo desse breve panorama, Modesto procurou questionar se as soluções até então utilizadas para resolver tais problemas eram, de fato, efetivas. Para isso, criticou uma atuação dos administradores, que até meados dos anos 50 estava baseada na reprodução de um

urbanismo emergencial, onde se investia no melhoramento da infraestrutura sem questionar suas causas, fundamentadas em fatores socioeconômicos, refletindo até uma falta de compreensão da dinâmica urbana das cidades. Para Modesto:

O desenvolvimento cada vez maior dos agrupamentos humanos teve como causa fatores econômicos de ordem mais geral, reflexos das situações internacionais e nacionais e cuja repercussão não foi devidamente controlada. [...] A centralização dos equipamentos de vida comum, das facilidades de assistência social, de recreação e de cultura; a facilidade de transporte; a facilidade de comunicações; etc.; contribuíram para o êxodo da população rural para os centros urbanos onde encontravam melhores oportunidades, mais assistência e maiores facilidades para a vida. As consequências desses acontecimentos foram prejudiciais à cidade e ao campo. Diminuíram a produção agrícola, sobrecarregaram os centros urbanos, criaram problemas sociais e alteraram o equilíbrio até então existente. A vida tornou-se mais difícil para todos. (MODESTO, 1957. P. 11-12)

Ao reconhecer, portanto, que as origens dos problemas urbanos situavam-se em um processo mais complexo, enredado nas mudanças na própria base econômica da sociedade brasileira, transitando de uma economia profundamente agrário-exportadora para a consolidação de uma base industrial, Modesto (1957) evidenciou que a simples intervenção nas cidades, a partir de obras de infraestrutura viária pontuais e a disponibilização de serviços não resolveria os problemas urbanos decorrentes do aceleração na urbanização do período industrial, o que vai de encontro à ideia desenvolvimentista dos anos 50/60. O autor destacou, para tanto, a necessidade de se introduzir o planejamento como eixo central e estruturante da atuação pública, nos diferentes níveis governamentais: nacional, regional ou local. Esse planejamento, defendido por Modesto, referia-se a uma ciência complexa, que unia diversos campos disciplinares a fim de conhecer a área tanto por seus aspectos físicos quanto sociais, econômicos, políticos e culturais. Nesses termos, analisando as possíveis causas originais dos problemas encontrados, tanto no espaço urbano quanto rural, e buscando proposições que se relacionassem, ainda que sob diversas áreas de conhecimento, em um plano proposto para uma intervenção mais profunda, sob a base fundamental da produção do espaço. “Planejar é ordenar, racionalmente, os meios para atingir um fim.” (MODESTO, 1957. P. 14)

Dessa forma:

Temos necessidade de criar uma mentalidade de Planejamento, da qual participem os administradores de todos os níveis e todos os habitantes. Sem esta mentalidade de Planejamento, poucas esperanças há de melhoria para o futuro. Um plano local bem intencionado pouco valerá, se não se basear em diretrizes regionais que permitam integrá-lo no todo. As consequências da ausência desta orientação poderão impedir a sua realização ou mutilar o seu desenvolvimento (MODESTO, 1957. P. 13).

De outro modo, Francisco de Oliveira (1982) destacou a importância de se entender, primeiramente, como se construiu a relação entre o Estado e o urbano nesse período de maior consolidação industrial. Para tanto, iniciou seu argumento frisando que a formação das cidades brasileiras como lócus da divisão social do trabalho, circunscritas inicialmente ao litoral em virtude do caráter econômico agroexportador de recursos primários, surgiu ainda no Brasil Colônia, não se restringindo, portanto, apenas ao processo de industrialização. Nesse sentido, Oliveira (1982) fez questão de reforçar o pensamento de que as cidades já eram a sede do capital comercial no período colonial, por fazerem a ligação da produção agroexportadora com a circulação do capital internacional. O autor evidenciou como um erro, comumente assumido por estudiosos até então, que levou à propagação do pensamento de que a urbanização seria fruto desse processo industrial, decorrendo em uma inverdade. Para Oliveira, de fato:

É evidente que a industrialização vai redefinir o que é esse urbano exatamente porque ele passa a ser a sede não só dos aparelhos burocráticos do Estado quanto do capital comercial, passando a ser a sede do novo aparelho produtivo que é a indústria. Isso tem nos levado a desprezar, de certa forma, a formação urbana dentro das condições da economia agroexportadora; e o tamanho de certas cidades no Brasil, por exemplo, para falar desse aspecto, tem sido muito mal-entendido pela maioria dos historiadores que se dedicaram à pesquisa sobre a formação urbana ou sobre a urbanização na América Ibérica e particularmente no Brasil. (OLIVEIRA, 1982. P. 38).

Levando em conta a fala anterior, concluiu que, ainda que o processo de urbanização tenha precedido o Brasil industrial e avançado a passos lentos até aquele momento, com a industrialização, tal processo vai se redefinir, “a partir do momento em que a cidade passa a ser também a sede do aparelho produtivo, a sede da indústria propriamente dita” (OLIVEIRA, 1982. P. 38). Em se tratando da formação das cidades como sede do capital agroexportador, Oliveira chamou a atenção para o fato de que a característica monocultora da economia agrária enraizada no Brasil levou a formação polarizada de poucas e grandes cidades em torno dos latifúndios produtivos, criando um padrão de urbanização muito pobre, reproduzido incessantemente pelos ciclos econômicos brasileiros (principalmente o ciclo do café e do açúcar) e perdurando até o momento da cidade industrial.

Partindo desse pressuposto, o autor salientou que a relação entre o Estado e a formação do urbano no Brasil se motivou, essencialmente, através do caráter monocultor da produção e seu destino como exportação, definindo o papel das cidades no que se referiu à circulação internacional de mercadorias.

Os diversos ciclos da economia brasileira (não vistos do ponto de vista dos ciclos de capital), o ciclo do açúcar e todos os outros, terminando no ciclo mais extenso, mais duradouro e mais marcante da recente história brasileira, que é o ciclo do café, permanecem criando ou recriando permanentemente um padrão de urbanização que consistia nessa extrema

polarização: de um lado uma rede urbana bastante pobre, e, de outro, uma rede urbana extremamente polarizada em grandes e poucas cidades, que eram exatamente as sedes do controle, seja burocrático, seja do capital comercial. (OLIVEIRA, 1982. P. 39).

Outro aspecto destacado, como precedente para a pobreza da rede urbana no país e sua polarização, foi o trabalho escravo, visto que impedia tanto a formação de um mercado de força de trabalho como, conseqüentemente, de um mercado interno com poder de compra suficiente para fomentar atividades econômicas originadas no próprio espaço urbano. Esse aspecto só começou a se transformar na primeira metade do século XX, com o surgimento de uma gradual e incipiente diversificação de atividades produtivas a partir de um impulso industrial, tendo a cidade como lócus, pela primeira vez, da divisão social do trabalho. Esse processo de industrialização, à medida que se tornou o agente catalisador da expansão capitalista no Brasil, segundo Oliveira, “forçou um processo de urbanização numa escala realmente sem precedentes. Noutras palavras, a indústria no Brasil ou seria urbana, ou teria muito poucas condições de nascer” (OLIVEIRA, 1982. P. 42). Essa urbanização foi de tal modo exacerbada pelo processo industrial que levou ao crescimento de mão-de-obra disponível muito acima da possibilidade de absorção pela própria indústria, resultando no conhecido problema da marginalização social.

Vai ser aí precisamente, com a modificação da divisão social do trabalho agora sendo levada pela indústria, isto é, da expansão capitalista sendo comandada pela indústria, que vai redefinir, de uma forma completa, esse caráter da urbanização das relações cidade e campo na ampla divisão social do trabalho no Brasil. E vai ser, portanto, o caráter dessa industrialização que vai oferecer esse espetáculo um tanto impressionante do salto de uma cidade como São Paulo que, ao fim do século XIX, tinha uma significância pequena dentro dos conjuntos das grandes cidades brasileiras, para, no curso de menos de 60 anos, dar um enorme salto e chegar a constituir-se na maior aglomeração urbana da América Latina. (OLIVEIRA, 1982. P. 41)

Dentro desse contexto explicitado, o autor reconheceu que o ponto crucial da relação entre o Estado e o urbano corresponderia à regulamentação das relações capital-trabalho, a fim de consolidar, pela primeira vez, um mercado de força de trabalho. No que diz respeito a esse novo espaço urbano industrial, o Estado agiria, portanto, modificando a forma vigente, até então, de acumulação do capital, quebrando a hegemonia agroexportadora e direcionando o aparelho de Estado para potencializar o desenvolvimento do capitalismo industrial.

A reconstrução econômica das nações no pós-guerra mundial elevou o planejamento como instrumento primordial para a superação de crises e do próprio subdesenvolvimento, principalmente nas economias em atraso, que absorviam os modelos de planejamento da União Soviética e da Europa Oriental. Transformando-se em uma ideia comumente aceita também a nível popular, de acordo com Cintra e Andrade (1978), “o planejamento passou a

ser considerado a arma única e natural na luta contra a pobreza.” (CINTRA. ANDRADE, 1978. P. 16)

Nesse sentido, os autores abordaram uma posição crítica mais específica com respeito aos problemas enfrentados pelo esforço de planejamento junto ao setor público, baseada tanto na difícil relação entre o orçamento dos países pobres, na falta de uma indução adequada dos recursos - quase sempre dispendidos ineficientemente em questões emergenciais -, e a necessidade de uma atuação em longo prazo para tornar efetivo tal esforço. A interpretação dos dois autores estava apoiada no estudo sobre a experiência de planejamento no estado de Minas Gerais nos anos 50 a 70 o século XX, reconhecendo, nesse caso, o êxito de um planejamento espontâneo efetivo dentro da administração pública. Vale lembrar que foi como governador desse mesmo estado que Juscelino obteve o reconhecimento tal que contribuiu para levá-lo a ocupar a presidência da república.

Para aprofundar-se em como se deu o debate sobre o planejamento regional no Brasil durante o período de 1955 a 1961, é preciso compreender a proposta política de JK, que partiu do fortalecimento do planejamento como instrumento fundamental para o progresso econômico e a criação e atuação inicial da SUDENE como órgão central de planejamento regional. É importante fazer, aqui, a seguinte indagação: que “efeito” se esperava obter através do planejamento?

Dentro da construção desta investigação, esses efeitos foram traduzidos em três perspectivas, analisadas criticamente, sobre quais seriam os objetivos dessa relação estreita entre o Estado e o planejamento. Em termos gerais, é possível considerar que foi traduzida não só em políticas e diretrizes de conciliação de interesses divergentes, mas também em um esforço de abertura econômica e na própria institucionalização do planejamento, utilizando-o, ainda, como instrumento para aumentar o controle e fortalecer o poder do Executivo diante de um país onde as desigualdades regionais se mostravam crescentes. Isso porque tais desigualdades não só ampliavam os obstáculos ao efetivo progresso econômico integrado nacionalmente, como era o fator central das tensões sociais no Nordeste.

PERSPECTIVA 1: O PLANEJAMENTO REGIONAL COMO INSTRUMENTO DE CONCILIAÇÃO POLÍTICA

Os últimos meses do Governo de Vargas, culminando em seu suicídio em agosto de 1954, geraram uma extrema radicalização entre os diversos grupos políticos. Foi esse o cenário em que Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente, em 1956, tendo de lidar com algumas tentativas de impedir sua posse, ocasionadas pela oposição radical. A União Democrática Nacional (UDN), frente democrática reconhecidamente antigetulista e com significativa participação dos militares, se opunha a posse de JK, chegando até mesmo a tentar impedi-la, mas fracassando diante das ações do General Lott para garantir a constitucionalidade das eleições.

Segundo a socióloga, especialista em Ciência Política, Maria Benevides (1976), a oposição se dava diante do medo de que a herança getulista do candidato vencedor, que representava a expressiva força mineira do Partido Social Democrático, pudesse levar adiante

as ideias progressistas de Getúlio no campo social; esse temor era reforçado pela escolha de João Goulart como Vice, candidato getulista que representava os interesses do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em uma aliança consolidada entre os dois partidos. Diante desse contexto, era inegável que o presidente eleito necessitava ampliar sua base de apoio político, buscando uma conciliação entre a elite ruralista, a burguesia industrial e o eleitorado urbano. Nesse sentido é que foi construída a aliança entre PSD e PTB, ambos partidos que herdaram parte do legado de Vargas. Tal união, entre o nacionalismo representado pelo PTB e o desenvolvimentismo do PSD – ainda que o partido possuísse bases oligárquicas rurais – foi o que tornou possível a eleição de JK e Jango.

Sobre as relações partidárias durante o período, Dora Cardoso (1987) destacou a herança ideológica de Vargas na aliança entre PTB e PSD, considerando-a um mito. Segundo a autora, essa aliança partidária fornecia o apoio necessário ao Executivo para tornar possível o controle do orçamento voltado à implementação do Programa de Metas e, conseqüentemente, a defesa de seus interesses. Isso atribuía ao Executivo a função de manipulador de incentivos¹, favorecendo a implantação de novos empreendimentos produtivos ao guiar as inversões de capital privado para os setores mais promissores. A concessão de créditos e incentivos fiscais às empresas, de forma a atrair esses investimentos, ainda propiciava ao Congresso certo poder de pressão em troca da ampliação de seu peso político.

Esse foi o contexto que justificou, portanto, o pensamento de que o planejamento regional no Governo JK serviria como instrumento de consolidação política, como forma de convergir os diferentes interesses político-partidários dominantes em um só Plano Nacional de Desenvolvimento. De acordo com Cardoso (1987) e Benevides (1976), esses interesses correspondiam, principalmente: aos de dominação agrícola pela oligarquia rural – sobretudo no Nordeste; ao poder das Forças Armadas junto ao Congresso, bem como a priorização da segurança militar pelo Governo; à necessidade de consolidar uma infraestrutura econômica para fomentar a industrialização e atender aos interesses do eleitorado urbano, relacionados ao desenvolvimento industrial, ao aumento de infraestrutura urbana e oportunidades de emprego. Esses interesses foram acomodados na política de Governo de JK através, justamente, da criação e execução do Programa de Metas, onde se buscou atendê-los ao possibilitar diversos vínculos entre as metas estabelecidas, fomentando um desenvolvimento econômico relativamente integrado.

Para o sociólogo Octávio Ianni (1979), contudo, essa justificativa se relacionava mais ao aspecto econômico que político ou ideológico, e era explicada pela aproximação entre os conceitos de planejamento e desenvolvimento econômico, à medida que o Governo JK promovia uma reelaboração profunda das relações entre o Estado e a Economia. O que se entende, a partir de Ianni, é que o Governo de Juscelino marcava um período de transição: saindo de uma política prioritariamente nacionalista do Governo Vargas para adotar o desenvolvimentismo pautado em uma relação de dependência e associação com o capital externo. Nesse sentido, o progresso econômico desejado por Kubitschek não defendia a ideia

¹ Termo retirado de Miriam Cardoso (1978).

de autonomia. Ao contrário, previa que a industrialização só se efetivaria, de fato, com a entrada de investimento privado, principalmente estrangeiro.

O que é essencial, para a compreensão desse governo e da sua política econômica, é que se adotou, então, uma estratégia política de desenvolvimento que acabou por consolidar e expandir o capitalismo dependente; ou associado, segundo a perspectiva do governo da época. Assim, o que distinguiria as políticas econômicas dos Governos Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1960) seria o seguinte: teria havido uma transição (casual ou deliberada, conforme o nível em que se desenvolve a análise) de uma política destinada a criar um sistema capitalista nacional para uma política orientada para o desenvolvimento econômico dependente. (IANNI, 1979. P. 149-150)

Partindo desse argumento, Ianni ainda afirmou que o vínculo com o nacionalismo no Governo JK “era apenas e exclusivamente ideológico e tático. Era muito mais uma concessão às forças políticas com as quais Kubitschek teve de jogar” (IANNI, 1979. P. 186). De acordo com essas palavras, é possível questionar se esse nacionalismo ideológico seria, de certa forma, uma retórica política usada para ampliar sua base de apoio, principalmente no que se referia à aliança firmada entre o PSD e PTB.

O crescimento de antagonismos políticos desde a era Vargas pressionou o Governo de JK não só a atender as demandas daqueles que o elegeram, como também a implantar políticas que se aproximassem relativamente dos ideários de sua oposição, evitando a proposição de reformas radicais que antagonizassem ainda mais esse cenário e priorizando a estabilidade política. Tal argumento se respalda na fala de Maria Benevides (1976), quando destacou a atuação das Forças Armadas ao apoiar a implantação do Programa de Metas, ainda que a UDN, partido de forte oposição ao PSD, fosse composta, em grande parte, por militares. Esse fator demonstrou o esforço do próprio Governo em manter a imagem de estabilidade política, buscando um relativo alinhamento com a oposição, em uma atitude que evidenciou o estilo conciliatório afirmado não só por Benevides como por Dora Cardoso, entre outros autores. No entanto, é pertinente levantar a questão, ainda que não seja possível definir uma resposta precisa: a veracidade dessa estabilidade seria apenas uma imagem dissipada pela ideologia do desenvolvimentismo ou era, de fato, concreta? O que se pode afirmar com segurança é que o estilo conciliatório seria indispensável para garantir a execução do Programa de Metas, representando todo o Plano de Governo de JK.

Benevides (1976), contudo, questionou essa estabilidade política, ao afirmar que o estilo conciliatório não era suficiente para explicá-la, principalmente no que se refere a economia. Desta forma, a autora buscou compreender qual foi o papel da relação entre as Forças Armadas e o Estado para qualificar essa estabilidade, no sentido de apoiar a política econômica do Programa de Metas. A cooptação com a força militar iniciou-se com o esforço do General Lott, então Ministro da Guerra, em garantir a posse dos eleitos, estabelecendo uma abertura com a parte dos militares que defendia a constitucionalidade, ainda que não representasse o todo. Segundo a autora, havia a plena consciência, por parte do governo, de que sua estabilidade dependia de uma conjuntura conciliatória efetiva. Por sua vez, era

indispensável o apoio dos militares para assegurar a legitimação do poder do Estado. Essa colaboração foi vista por JK como necessária à consolidação do desenvolvimentismo dependente. Em troca, atribuiu-se grande importância à questão da segurança e ordem pública, tão valorizada pelos militares, representada, aqui, pela Operação Pan-Americana – Como explica Benevides:

O Programa de Metas dependia amplamente do financiamento externo – que era, nas condições da época, o recurso mais viável – para sua implementação. E Kubitschek estava perfeitamente convencido de que, para despertar a confiança dos possíveis investidores e financiadores, era indispensável manter a ordem pública (tranquilidade social, disciplina militar, garantidas pelo Ministro da Guerra) e a ordem política (manutenção do regime, do sistema, pelo combate à subversão, também dependentes do apoio militar). (BENEVIDES, 1976. P. 191)

Além da questão da segurança militar, para Ianni (1979), a Operação Pan-Americana representou uma “manobra político-diplomática²” para redefinir a relação entre o Brasil e o capitalismo mundial, buscando, junto ao Governo dos Estados Unidos, maior assistência ao desenvolvimento econômico dos países da América Latina. Em seu discurso de instalação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste em Recife, em 1959, JK chegou a comparar a Operação Nordeste, correspondente a política de reestruturação da economia nordestina, com a própria Operação Pan-Americana. Para o então Presidente, a Operação Nordeste foi a aplicação, dentro do contexto do Brasil, dos preceitos essenciais da Operação Pan-Americana, visto que essa última representou, em escala maior, um apelo em favor da luta contra o subdesenvolvimento da América Latina. (Kubitschek, 1959). Além disso, desejava alcançar o apoio dos Estados Unidos à execução das metas do Programa de Metas, fortalecendo a imagem do Executivo diante de seus adversários políticos.

A Operação Nordeste não se deterá, como não se deterá a Operação Pan-Americana. Uma e outra se firmam em forças invencíveis: a aspiração de uma vida melhor e mais alta, o desejo veemente de progresso, o ideal cristão de fraternidade e de justiça. A primeira pretende redimir, no seio do Brasil, uma região que se empobreceu e que, entretanto, possui abundantes riquezas para dar à grande Pátria. A segunda almeja banir das Américas as penúrias e privações que desfiguram a personalidade humana e erguer, em todo o continente, uma civilização que honre a nossa época e os nossos povos. (KUBITSCHKEK, 1959. P. 139)

A partir de uma análise mais política e abrangente, diferente da abordagem econômica e ideológica de Ianni, Dora Cardoso (1987) apontou para a aproximação do Governo JK com o planejamento, utilizando-o como base fundamental para articular os interesses divergentes

² IANNI, 1979. P. 150

dos partidos, difundindo o pensamento de que somente através dele seria possível atingir níveis satisfatórios de desenvolvimento nacional.

A ideia de que só através de um planejamento setorial o Estado poderia equipar-se para enfrentar a crise de crescimento por que passava o país havia sido incorporada pelo candidato ainda em campanha, havendo sido reiterada à nação na primeira mensagem presidencial ao Congresso. (CARDOSO, 1987. P. 19)

A falta de amplo apoio político e a presença de uma forte oposição impediu JK de empreender qualquer tipo de reforma que se tornasse desvantajosa a seus adversários. Contudo, as demandas daqueles que o apoiaram em suas eleições necessitavam ser atendidas. Para a autora, essa questão justificaria a abordagem de conciliação assumida pelo Programa de Metas, planejando, de forma mais integrada, o desenvolvimento da economia nacional em compatibilidade com os interesses políticos divergentes. Em decorrência desse fator, o próprio documento se tornaria o instrumento que permitiria ao Estado intervir na economia, atacando os obstáculos ao desenvolvimento encontrados em suas áreas vitais.

Ainda que ressaltasse a importância do planejamento para a conjuntura política do período, tanto a autora quanto o cientista social Nelson Souza (2012), apontavam o Programa de Metas como um Plano mais setorial que global, no sentido de se restringir a metas específicas e objetivas. Em contraposição a essa visão, o cientista político Celso Lafer (2002) deixou evidente o vínculo entre as metas especificadas no documento, formando, por si só, um todo integrado.

Os principais documentos que serviram de suporte ao Programa de Metas correspondem aos seguintes: o documento, elaborado ainda na candidatura de JK, intitulado de Diretrizes gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento (KUBITSCHER, 1955); os estudos elaborados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, na forma de um curso, intitulado Introdução aos Problemas do Brasil (ISEB, 1955) e os Estudos da Comissão Mista Brasil-EUA (1953), na forma tanto de um diagnóstico econômico detalhado quanto na proposição de projetos de infraestrutura econômica, destacando-se os projetos referentes aos sistemas de transporte e energia.

PERSPECTIVA 2: O PLANEJAMENTO REGIONAL COMO FACILITADOR DO DESENVOLVIMENTISMO ASSOCIADO

Para interligar a perspectiva 1 do tópico anterior – sobre planejamento regional como instrumento de conciliação política – com a política econômica do Programa de Metas, Lafer (2002) demonstrou, de forma precisa, a interdependência entre o fator de ampliação da base política (perspectiva 1) com a reestruturação da relação entre Estado e economia (perspectiva 2). Para Lafer, o Programa de Metas adquiriu a conotação de instrumento de conciliação

política ao transformar a eliminação de pontos de estrangulamento³ no objetivo central de atuação do Governo JK. Nesse sentido, enfatizou a importância da criação de empregos urbanos, vindos inicialmente da eliminação de gargalos infraestruturais na economia – com a construção de rodovias e usinas. A infraestrutura atuou como agente de concentração de indústrias, e, juntamente com os incentivos fiscais propiciados pelo setor público a empresas privadas, promoveu-se a expansão industrial, que geraria ainda mais empregos. Esse fator elevaria o poder de compra da população urbana, formando um mercado interno de consumo mais amplo e, conseqüentemente, o fomento à produção industrial. Nesse sentido, a industrialização demandou um aumento da produtividade agrícola, incentivando, assim, a sua mecanização. Formou-se, portanto, um ciclo de desenvolvimento onde os interesses do setor industrial, da oligarquia rural (parte mais conservadora do PSD) e da classe dos trabalhadores urbanos (PTB) seriam contemplados. Dessa forma, para garantir a execução do Programa de Metas, o Estado orientou os investimentos da iniciativa privada para os setores de economia reprodutiva, sendo o principal deles a industrialização.

O Programa de Metas ia ao encontro do estilo conciliatório das elites. Nesse sentido, cumpre salientar a importância do plano como um conceito político, decorrente da visão que Kubitschek tinha – e defendia – do futuro, compatível com as condições vigentes de participação política e, portanto, com os interesses dos atores relevantes no sistema político. Como conceito político, um plano representa, de fato, não apenas aspectos da experiência real de determinados grupos, mas também a visão e as expectativas de um futuro no qual acreditam. Portanto, a decisão de planejar, pela primeira vez proposta em uma campanha eleitoral, consistiu em uma tentativa de reduzir a incerteza sobre as novas políticas, na medida em que a visão do futuro não revelava, de antemão, incompatibilidade entre as aspirações das massas (expansão das oportunidades de emprego) e das elites (tradicional estilo conciliatório). (LAFER, 2002. P. 47)

Essa estrutura conciliatória propiciou um contexto favorável à criação de políticas regionais de planejamento econômico e territorial, entendidas pelos agentes políticos da época como a melhor forma de superar o subdesenvolvimento, e, em decorrência, promover a integração nacional. Ainda que buscassem um crescimento endógeno, ou seja, voltadas para a resolução de seus problemas regionais, visavam uma integração das regiões a nível nacional, num esforço conjunto para impulsionar a aceleração do desenvolvimento. A fim de entender melhor como o planejamento regional favoreceu a internacionalização da economia, foi importante abordar o assunto a partir de duas ações distintas: Definir os objetivos principais da política econômica do Programa de Metas, feita pelos agentes do Governo para, em seguida, retratar detalhadamente como se deu a intervenção do Estado na Economia.

O controle e atuação do Governo JK na economia nacional

³ Os Termos Pontos de Estrangulamento e Pontos de Germinação foram utilizados nesse contexto, inicialmente, pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, em seus estudos sobre a situação da economia brasileira na época, publicados em 1953.

Kubitschek enxergava a entrada de capital estrangeiro como a maneira mais eficaz de se fortalecer a economia nacional. O Estado, por si só, não possuía capacidade de investimento para alavancar o progresso econômico pretendido, sobretudo no principal trinômio de atuação estatal: Transportes, Energia e Alimentação. Desse modo, o controle do Estado na economia se resumiu na eliminação dos pontos de estrangulamento – cujo conceito será detalhado a seguir – para incentivar a inversão de capital privado em atividades econômicas produtivas. Para isso, no entendimento do plano de governo de JK, escolheu-se lidar com a inflação sob duas frentes de ação:

- 1) O combate à inflação, buscando resultados em longo prazo, com a aceleração do processo de formação de riqueza, a fim de estimular investimentos privados na economia reprodutiva;
- 2) A própria expansão como medida emergencial para controlar, em curto prazo, o custo de vida e a insuficiência de produtos alimentícios⁴.

Aprofundando-se na política inflacionária do Governo JK, Benevides (1976) afirmou ser claro o objetivo desta em contribuir para financiar o desenvolvimentismo – com a execução do Programa de Metas e a construção de Brasília, utilizando-se, como recurso, a manutenção de uma elevada inflação. Apesar de ser essa questão um dos pontos principais do discurso da oposição à política econômica do Governo JK, a política inflacionária permitia a conciliação de diversos interesses políticos divergentes. Os fatores inflacionários mais importantes, segundo a autora, correspondiam à recuperação das atividades de exportação, os créditos e empréstimos concedidos à iniciativa privada para fomentar seu investimento na expansão industrial, os gastos com as obras de infraestrutura e a própria construção de Brasília. Não interessava ao Executivo, portanto, diminuir a inflação eliminando tais fatores, visto que supunham ser tanto necessários como elementos de conciliação política, quanto na aceleração do progresso econômico pretendido. (BENEVIDES, 1976. P. 235-236)

A reestruturação econômica em longo prazo, como objetivo da execução do Programa de Metas acima explicitada, buscava, para tanto, identificar previamente os entraves ao desenvolvimento na economia para, ao guiar os investimentos da iniciativa privada, evitar a formação de novos obstáculos. O controle estatal na economia poderia ser entendido, portanto, como uma forma de reestruturá-la inicialmente para que, em longo prazo, pudesse progredir sob a maior atuação da iniciativa privada, não necessitando mais da intervenção assistencial do Estado. No documento intitulado Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado ainda em sua candidatura, em 1955, Kubitschek manifestou claramente essa intenção:

Creio que o desenvolvimento orientado de nossa economia não deve ser consequência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico, dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o

⁴ Essa visão sobre a atuação do Governo JK diante da inflação está pautada no Documento: KUBITSCHKEK, Juscelino. Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1956. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar. (KUBITSCHEK, 1955. P. 26)

Miriam Cardoso (1978), por sua vez, analisou a relação entre Estado e economia entendendo o planejamento como instrumento indispensável na orientação do desenvolvimento econômico, sem o qual, sob forma espontânea, seria impossível de se ocorrer. O Estado teria, portanto, a responsabilidade de promover a produtividade, em uma postura não conflitante, mas de apoio aos investimentos privados, a partir de uma atuação planejada e contínua que seria diferente da atuação pontual e descoordenada do poder público até então. Segundo a autora:

O planejamento, então, racionaliza e orienta, permitindo à iniciativa privada mover-se mais facilmente no campo das decisões de investimento, e ao Governo a possibilidade de resistir melhor às pressões que não se encaixem nas metas previstas e aprovadas. (CARDOSO, 1978. P. 206)

Para Cardoso, o Planejamento possibilitaria o mapeamento dos pontos de estrangulamento a serem solucionados para eliminar os entraves ao desenvolvimento econômico, implicando em certo grau de controle e previsão por parte do poder público na economia. Porém, a atuação estatal, nesse sentido, não se limitaria a instalar o intervencionismo e assumir o controle da economia, mas atuaria de forma a dar suporte ao desenvolvimento econômico, criando condições de expansão da indústria privada, tanto nacional como estrangeira. Esse apoio institucional se traduziria de duas formas: a primeira, pela expansão da infraestrutura adequada (transporte e energia), considerada indispensável ao desenvolvimento da iniciativa privada, mas que não se configuraria como investimentos rentáveis a mesma, tornando-se, então, responsabilidade do Estado. A segunda, no sentido de que, para além da expansão de infraestrutura, seria necessário dispor de incentivos fiscais e créditos especiais para a instalação de empreendimentos lucrativos, os quais viriam a acelerar o desenvolvimento econômico nacional. A resultante desses investimentos públicos explicitados no parágrafo anterior, Celso Lafer chamou de Pontos de Germinação, cujo conceito será abordado no subitem a seguir.

Ponto de Estrangulamento versus Ponto de Germinação.

Durante a segunda metade do século XX, o Brasil apresentava um crescimento socioeconômico desequilibrado, marcado por elevadas e profundas desigualdades inter-regionais. A existência de áreas críticas na economia brasileira, que impossibilitavam seu pleno desempenho econômico, foi a base para a definição do conceito de pontos de estrangulamento na economia. A escassez de infraestrutura se tornava o obstáculo principal ao desenvolvimento de atividades diretamente produtivas. Para tanto, uma das premissas básicas do Programa de Metas era a necessidade de eliminar esses pontos de estrangulamento, a partir do atendimento prioritário à demanda de infraestrutura no setor de transportes e energia (principalmente nas metas 1, de energia elétrica; 8, 9 e 10, do setor de transportes).

Justificava-se, dessa forma, a prioridade atribuída aos setores de energia e transporte (entre os cinco setores englobados pelo Programa de Metas), que representavam, respectivamente, 43,4% e 29,6% do investimento total inicialmente planejado. O conceito de pontos de estrangulamento foi também responsável pelos investimentos prioritários em: a) estradas de ferro – construção e reequipamento, metas 6 e 7; b) estradas de rodagem – construção e pavimentação, metas 8 e 9; c) portos e dragagens (meta 10), no setor de transportes, e a meta 1, de energia elétrica, dentro do setor de energia. (LAFER, 2002. P. 56)

Ainda de acordo com Lafer (2002), com a expansão acelerada da economia nacional, gerou-se um processo inflacionário que se acentuou pela disparidade entre a demanda e a oferta por bens e serviços, endossada pela carência de um sistema de infraestrutura eficiente e maximizador. Os setores de energia e transportes foram os mais afetados, por sua importância como agentes catalisadores da industrialização e, em contrapartida, pelo fato de que não constavam no programa de investimento da iniciativa privada. Cabia, portanto, ao Estado o suprimento de tal infraestrutura, ainda que possuísse uma capacidade de investimento limitada. Desta forma, o conceito de ponto de germinação correspondeu ao oposto do ponto de estrangulamento econômico, visto que o primeiro, ao invés de se referir aos entraves ao desenvolvimento econômico, correspondeu justamente aos investimentos e ações que eliminariam esses obstáculos, viabilizando atividades que gerariam economia produtiva e se tornariam o suporte à expansão industrial. No Governo JK, esse conceito se referiu a obras de infraestrutura e desenvolvimento urbano, prioritariamente à construção de uma rede rodoviária nacional e ao aumento da capacidade energética pela construção de usinas hidrelétricas.

A definição dos conceitos abordados acima começou a ser delineada a partir do Governo Dutra (1946/50). Contudo, até mesmo antes disso, no Governo Vargas, o Estado passou a construir uma relação de maior participação e amplo engajamento na Economia. Tal fator originou-se, em parte, na ação tanto da Comissão Mista Brasil - EUA quanto pela Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), responsáveis por iniciar a abordagem sobre o planejamento econômico latino-americano em 1948, destacando sua atuação em projetos e estudos que guiariam a elaboração do Programa de Metas de JK em 1956. A Comissão Mista buscou formular projetos e fomentar sua execução, no Brasil, contando com o auxílio técnico e financeiro dos Estados Unidos, traçando uma relação mais estreita entre o Governo do Brasil e investidores americanos. (IANNI, 1979)

A participação do Estado na economia nacional, da forma como foi proposta pelo Programa de Metas, foi entendida por Ianni (1979) como uma garantia de menor risco aos investidores estrangeiros, incentivando uma maior participação do capital mundial na economia brasileira, sobretudo dos Estados Unidos. A partir do momento em que o poder público se apropriou do aumento da capacidade infraestrutural, criou uma situação mais propícia à atração de investimentos privados na expansão da indústria de base.

Diante da situação econômico-social com a qual se defrontava o governo, o poder público foi levado a engajar-se de novo e mais amplamente no

sistema econômico. Em consequência, nos anos 1951-54 criaram-se novas condições (não só institucionais, mas também econômicas e políticas) para a aceleração do desenvolvimento industrial do Brasil. (IANNI, 1979. P. 112)

Essa abordagem do Programa de Metas expressou-se também como uma das principais ações dos Planos Diretores (PD) da SUDENE, sobretudo o I PD (1961/1963), que visou à reestruturação econômica do Nordeste. O setor energético foi entendido pelo Governo JK como o agente motor da industrialização da região, possibilitando a descentralização dos polos de desenvolvimento econômico nacional. Um exemplo disso é a Usina de Paulo Afonso, que possibilitou, ainda, a construção de uma Usina Eletro-Siderúrgica que pudesse aproveitar o potencial energético de sua zona de influência.

É importante ressaltar que, no Relatório produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob o encargo de Celso Furtado, publicado em 1959, o processo de industrialização foi descrito como a única solução que pudesse tirar o Nordeste da situação de subdesenvolvimento, reestruturando a base de sua economia simultaneamente à frente de modernização e racionalização agrícola. Para tanto, o Relatório do GTDN propôs um Plano de Ação para a recuperação econômica do Nordeste a partir do reaparelhamento infraestrutural nos setores de Energia, Transporte e Comunicações. Possibilitaria, assim, a resolução do objetivo principal de industrialização, a medida que, para o fortalecimento das indústrias existentes e a instalação da indústria siderúrgica, seria imprescindível a utilização máxima da capacidade energética, bem como a exploração de rotas rodoviárias que integrassem o Nordeste aos principais polos de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, Amélia Cohn entendeu o próprio Plano de Ação do GTDN como uma equivalência ao Plano de Metas de JK para a região nordestina, em virtude não só do fomento à indústria integrada ao contexto nacional, mas ao caráter mais político que técnico dos planos.

Em resumo, o documento do GTDN se coaduna ao Plano de Metas, podendo inclusive ser interpretado como um 'mini' Plano de Metas para a região, representando a integração horizontal da proposta integração vertical da pirâmide industrial, objetivo central da política econômica adotada. (COHN, 1976. P. 132)

O maior problema do Nordeste se concentrava, sobretudo, na desigualdade intrarregional, entre o Semiárido e a Zona úmida do Litoral. Dentro dessa perspectiva, o Sertão configurava-se como a economia agrária explorada, fornecedor principal de matérias primas oriundas da agricultura e extração mineral para a região litorânea, a fim de fomentar seu desenvolvimento industrial. Em contrapartida, o fenômeno das secas periódicas aliada a uma economia frágil e instável, dependente, em certa medida, do cultivo agrícola de subsistência, gerava impactos catastróficos, sofridos principalmente no Polígono das Secas, pertencente ao Semiárido. Ao se encontrar frequentemente em situação de emergência e miséria, com escassez de alimentos e água, tornava-se muito difícil manter a concentração demográfica a fim de alcançar maiores níveis de expansão agrícola, como uma necessidade para fomentar a industrialização no litoral.

Nesse sentido, como uma estratégia para solucionar esse problema gerado pelo excedente demográfico nas regiões mais afetadas pela seca, a meta 2 do Plano de Ação do GTDN previu a formação de uma corrente migratória do Nordeste em direção a outras regiões, deslocando as fronteiras agrícolas nordestinas para o interior do Maranhão e norte goiano. Essa diminuição demográfica, segundo o documento, seria primordial para a reorganização da economia no semiárido, contendo os impactos catastróficos a medida que elevaria a sua produtividade e a oferta de gêneros alimentícios à população que ficou. De acordo com essa meta:

Recomenda-se a constituição de um grupo com técnicos do BNB⁵, do GTDN, do INIC⁶ e das carteiras de colonização e crédito agrícola do Banco do Brasil S.A. para que, em estreito contato com o grupo referido no item anterior, considere de imediato a viabilidade de promover uma corrente imigratória organizada em direção ao interior maranhense e goiano e a outras regiões da periferia do Polígono, onde já exista ou esteja em construção uma infraestrutura de estradas. (GTDN, 1959. P. 155)

Assim, tanto a construção da nova capital federal no interior do país como a Operação Nordeste que resultou na criação da SUDENE, puderam ser entendidas como ponto de germinação e maior estímulo à entrada de capital estrangeiro, visto que se tornavam os agentes principais da integração nacional. Nesse sentido, Brasília e SUDENE, em conjunto com a construção de uma rede rodoviária nacional e a expansão industrial – sobretudo automobilística, foram ações que fizeram parte de uma macro política de eliminação de pontos de estrangulamento no setor de transporte. Os objetivos primordiais de tal política correspondiam ao impulso de industrialização, incluindo as áreas subdesenvolvidas, como forma de reestruturar suas economias; a integração econômica e territorial do país, através da facilidade e barateamento do escoamento de produção pelo aparelhamento do setor rodoviário e o esforço de interiorização pelo desenvolvimento do Brasil Central, tendo Brasília como precursora do movimento de ocupação do interior. Esse último fator, para Lafer (2002), juntamente com a ideia de que a oferta de *capital de overhead*⁷ provocaria novas atividades produtivas, contribuiu para justificar a mudança da nova capital para uma cidade construída no centro territorial do país, além da questão simbólica e cultural de se construir uma cidade modernista – a capital que projetaria o futuro, igualmente importante. Todos esses fatores também justificariam os investimentos no setor de transportes (rodovias), decorrentes da crença de que as necessárias comunicações com a nova capital provocariam a integração e o desenvolvimento do interior do país. (LAFER, 2002. P. 57)

De acordo com Lafer, Brasília supostamente não constava inicialmente no Programa de Metas. Contudo, o próprio documento denominado Diretrizes Gerais para o Plano Nacional

⁵ Banco do Nordeste do Brasil.

⁶ “No artigo 28 do Regulamento do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), a partir do Decreto nº 45.770 de 1959, é estabelecida a criação do Fundo de Colonização, voltado ao desenvolvimento das unidades de colonização existentes e a fundação e expansão de novas unidades em áreas agricultáveis. Os recursos do Fundo eram compartilhados entre o INIC e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com o intuito de possibilitar empréstimos a concessionários, posseiros e proprietários de lotes em núcleos de colonização instituídos pelo INIC.” (GOVERNO FEDERAL, Decreto nº 45.770, 1959.)

⁷ Capital de overhead, nesse sentido, corresponde a despesas com insumos.

de Desenvolvimento (KUBITSCHKEK, 1955), publicado ainda na época da candidatura de Juscelino e Jango, conta com uma diretriz referindo-se especificamente à transferência da Capital para o centro territorial do país, a partir da construção de uma nova cidade, e as implicações tanto políticas quanto econômicas inerentes a essa tomada de decisão. Partindo dessa informação, questiona-se como a construção de Brasília não fazia parte do Programa de Metas se, desde a candidatura de JK, ela já estava sendo delineada, ainda que de forma incipiente, como uma das frentes de desenvolvimento de seu Plano de Governo?

Os eixos rodoviários, necessários a comunicação do restante do país com Brasília, e a própria construção da nova capital, localizando o centro político e administrativo do país no Centro-oeste, região ainda pouco desenvolvida e urbanizada, levariam a uma expansão do desenvolvimento urbano a partir de frentes de ocupação por todo o território nacional, sobretudo no interior. Consequentemente, unia-se a estratégia, presente no Relatório do GTDN, referente ao aumento de frentes de colonização agrícola, levando a expansão na produção alimentícia ao Nordeste e fornecimento de matéria prima às atividades industriais. Tal premissa foi evidenciada por Vânia Moreira (1998), quando afirmou que:

Desse modo, Brasília era tanto um ponto de germinação para o interior quanto uma política industrializante, justamente por permitir a ampliação do mercado interno e melhorar a integração entre centros urbanos e as regiões agropecuárias do País. (MOREIRA, 1998. P. 31)

A mesma noção de criação de pontos de germinação econômicos no Nordeste, pelo Poder Público, como medida fundamental para solucionar os impactos da seca, surgiu somente com a criação da SUDENE em 1960. As comissões das secas (IFOCS, DNOCS) investiam em obras de caráter assistencial, sem gerar economia produtiva⁸, como açudes e obras de irrigação para os períodos de seca que acabavam favorecendo prioritariamente o grande latifundiário, em detrimento dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Juscelino Kubitschek (1955), em seu documento de diretrizes, ainda afirmou que as obras do DNOCS haviam se tornado uma “pulverização de recursos, de que resulta uma série de serviços iniciados que nunca se concluem, significando um grande desperdício de dinheiro e acarretando o desprestígio do órgão.” (KUBITSCHKEK, 1955. P. 234)

A ação da SUDENE, contudo, baseou-se na reestruturação econômica a partir de sua base, atuando em duas frentes: industrialização e racionalização agrícola. O investimento público, com a SUDENE, passou a ser voltado para a implantação de uma infraestrutura que estimulasse atividades diretamente produtivas; assim como afirmou JK em seu documento de Diretrizes:

É preciso subordinar-se o problema da seca ao problema maior da recuperação da economia nordestina e nunca insistir no erro de supor que

⁸ Essa informação é defendida tanto por Amélia Cohn (1976), como por Celso Furtado (1959) e Juscelino Kubitschek (1955), em seus discursos como presidente.

está somente no açude a solução de todas as angústias do Sertão.
(KUBITSCHek, 1955. P. 234)

É possível estabelecer, portanto, uma ligação entre essas duas frentes de ação, Brasília e SUDENE, entendendo-as como fatores essenciais à implementação do objetivo principal da política de JK. Nesse sentido, Brasília pôde ser entendida como um meio pelo qual o desenvolvimento do Nordeste, que seria propiciado pela SUDENE, seria integrado ao restante do País, tanto de forma física e territorial quanto econômica, com a criação de uma rede rodoviária que se refletia em sua reestruturação, já que facilitava o escoamento de produção e a consolidação de fronteiras agrícolas, além de fomentar relativamente a migração interregional. Para tanto, é necessário enxergar a nova capital sob a perspectiva de veículo de integração nacional.

PERSPECTIVA 3: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Para a consolidação dos principais objetivos do Programa de Metas, explicitados na perspectiva abordada pelo item anterior, era necessário aprofundar as políticas de concessão de créditos especiais, favorecendo, ainda, a entrada de capital estrangeiro por meio da iniciativa privada. Para tanto, o Governo Kubitschek investiu na solidificação da Administração Paralela⁹, com a criação de novos órgãos federais, diretamente subordinados ao Executivo, mas com certo nível de autonomia, e na dinamização dos existentes. Estes órgãos atuavam sob diversas frentes: no controle de incentivos fiscais para empresas industriais, como é o caso dos Grupos Executivos – um dos mais importantes foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA); no financiamento para investimentos em infraestrutura de transporte e energia, fundamental ao desenvolvimento de atividades econômicas, como é o caso dos Fundos administrados pelo BNDE; na racionalização da burocracia federal a fim de maximizar sua eficiência institucional, coordenando, a nível regional, a execução de programas e projetos, bem como no fortalecimento do poder do Executivo em meio à regiões problemáticas, como é o caso da Operação Nordeste.

Tanto Nelson Souza (2012) quanto Celso Lafer (2002) apontaram para uma atuação dualista da administração pública no período entre 1945 e 1964, considerada a partir de duas frentes:

- 1) A política de inovação da estrutura vigente, a fim de “encurtar” a burocracia e tornar a atuação estatal mais eficiente, ainda que não fosse possível empreender uma reforma administrativa global;
- 2) A Política clientelista de preservação dos interesses das oligarquias rurais, que impulsionavam a atuação dentro de alguns órgãos estatais.

⁹ A Administração Paralela aqui citada, termo elaborado pelo próprio Juscelino Kubitschek, corresponde a criação de órgãos subordinados diretamente ao Governo Federal, no intuito de fortalecer o poder do Executivo, controlar a concessão de créditos e incentivos fiscais a empresas privadas, bem como racionalizar a burocracia federal, tornando-a mais efetiva.

A primeira referiu-se à criação de órgãos federais a partir da Administração Paralela, com forte tendência centralizadora, a fim de aumentar o controle do Executivo. Esses órgãos tinham como função primordial a institucionalização do planejamento. Atuando na esfera regional, mas subordinados diretamente ao Executivo, estavam intimamente relacionados com a ideia modificar o status quo¹⁰ das classes dominantes vigentes no período. Assim, seriam capazes de racionalizar a burocracia federal e, sob uma administração mais dinâmica e autônoma, acelerar o desenvolvimento econômico, maximizando a produtividade no setor público e orientando a atuação da iniciativa privada para as áreas de maior potencialidade, por meio de incentivos fiscais e créditos especiais e pela criação dos Grupos Executivos.

Era necessário, contudo, manter o esforço de conciliação política no Programa de Metas, do qual dependia a legitimidade do Poder Executivo. Para isso, contava-se com a segunda frente citada, relacionada à existência de órgãos estatais como forma de preservação dos interesses econômicos ameaçados. Em divergência com os órgãos da Administração Paralela, esses outros órgãos existentes buscavam a manutenção do status quo das oligarquias rurais e a preservação da política clientelista, no sentido de distribuir cargos na administração pública ou incentivos fiscais em troca de apoio político. Celso Lafer (2002) destacou como exemplo emblemático o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1945, que atuava, em realidade, na manutenção da indústria da seca¹¹:

Criado em 1945 para empreender a construção de açudes no Nordeste, o DNOCS transformou-se em um órgão vinculado aos interesses dos grupos conservadores da região, ou seja, outro instrumento para a preservação do status quo. O Ministério da Agricultura, por sua vez, servia quase que exclusivamente aos grandes proprietários de terras, através de medidas que visavam o combate às pragas, a qualidade das plantações e o controle da produção. Suas atividades, portanto, eram condicionadas pelos interesses de sua clientela, que, de uma forma ou de outra, defendia a manutenção do status quo. (LAFER, 2002. P. 81)

Um dos principais problemas, apontados por Celso Lafer, neste contexto de atuação da administração pública da época, gerou um conflito entre os órgãos de preservação do status quo, como o DNOCS, e aqueles que pretendiam inovar e modificar a administração pública, como o BNDE e a SUDENE. Essa dualidade na burocracia federal, sugerida também por Octavio Ianni (1979), constituía-se em um obstáculo ao planejamento regional, visto que esse funcionava como um impulso ao desenvolvimento econômico a partir da modificação da estrutura vigente. Nesse sentido, o planejamento em si, de acordo com o autor, seria uma ameaça à manutenção do status quo; esse fator justificaria a resistência da oposição, no Congresso, à execução do Programa de Metas, bem como a impossibilidade de se promover

¹⁰ O termo Status Quo corresponde a situação político-econômica vigente na época. No contexto da fala de Celso Lafer, se refere, preferencialmente, a situação imposta pela classe dominante, principalmente pelas oligarquias rurais.

¹¹ A Indústria da Seca, de acordo com Octávio Ianni (1979) correspondia à atuação corrupta de diversos órgãos de atuação na região Nordeste como forma de lucrar com a situação catastrófica ocasionada pelo fenômeno das secas, em obras superfaturadas e na construção de açudes que acabavam por beneficiar, predominantemente, aos latifundiários em detrimento da situação de miséria vivida pelos trabalhadores rurais.

uma reforma agrária no Nordeste, como desejado por Furtado e apontado nas diretrizes do Relatório do GTDN.

Assim, evidencia-se porque a Operação Nordeste pode ser considerada como uma das ações mais emblemáticas do Governo JK, de importância equivalente à construção de Brasília no âmbito de políticas regionais. Considerada por Celso Furtado a meta 31 do Programa de Metas, culminou na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) como órgão federal responsável pela promoção do desenvolvimento industrial do Nordeste, modernização agrícola e recuperação da economia regional. A Operação Nordeste visava eliminar a tendência de desequilíbrio regional no País, formulando sua política de desenvolvimento de forma a possibilitar uma reforma administrativa e econômica na região. O papel da SUDENE, nesse sentido, corresponderia a unificar a multiplicidade de diferentes políticas empreendidas por órgãos como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Comissão do Vale do São Francisco, concentrando o desenvolvimento em uma só política de reestruturação da base econômica.

Nesse sentido, Nelson Souza (2012) caracterizou a SUDENE como uma organização autárquica e de caráter administrativo e financeiro flexível, visando uma ação mais integrada, diferentemente daquela empreendida pelos órgãos já existentes na região, que buscavam solucionar os problemas de forma isolada e pontual, sem levar em conta um contexto mais amplo de sua base econômica e social. Para ele:

A SUDENE surgiu porque o governo, ao analisar os problemas da região e os resultados até então conseguidos através das formas tradicionais de ação regional, percebeu a ineficácia das soluções administrativas clássicas, preferindo adotar um padrão mais flexível, através da forma de organização autárquica, com a centralização de recursos técnico-financeiros e a simplificação do problema de contratação de pessoal, de comprar, suprimentos e contratos de obras públicas, colocados sob a responsabilidade integral de um único órgão. (SOUZA, 2012. P. 1672)

Com a ação do GTDN e o surgimento dessa superintendência, o Governo pretendia que se enxergasse o problema do atraso regional de forma global e estrutural, não mais como uma consequência do fenômeno das secas. Ao invés de perpetrar a atuação pública através de obras de engenharia hidráulica assistenciais, com a criação da SUDENE, objetivou-se uma atuação em todas as frentes de crescimento a partir de uma coordenação e cooperação técnica entre os órgãos federais que já atuavam no Nordeste, os quais elaboravam planos e programas de execução supervisionados pela SUDENE e pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, criado em 1959. Tais ações priorizavam a construção de uma infraestrutura rodoviária e energética, formando agentes de concentração de indústrias e interligando o Nordeste com o restante do país, bem como a conexão entre os principais pontos de produção e consumo intra-regionais.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE – pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao

Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos. (FURTADO, 1959. P. 18).

A presença de Furtado nas resoluções do Programa de Metas (1956-1961), bem como agente coordenador da criação da SUDENE, acabou contribuindo para a definição de subdesenvolvimento a partir de um viés histórico e estrutural. Para Celso Furtado, as desigualdades regionais, sobretudo entre Nordeste e Centro-sul, constituiriam o maior problema a ser enfrentado nacionalmente na segunda metade do século XX. Com o colapso do açúcar no Nordeste e do ciclo da borracha no Norte, essas economias regionais passariam a depender da reserva de mercado do Centro-sul, mais desenvolvido, para subsistir.

Desta forma, a economia nacional da época, segundo Furtado, caracterizava-se pela integração econômica dessas regiões, que antes se sustentavam como ilhas, buscando um crescimento interno, apenas. Contudo, o processo de industrialização em expansão a partir da primeira metade do século XX transformou essa integração em uma relação colônia-metrópole, segundo o pensamento cepalino baseado em uma concepção de dualismo estrutural, em que as áreas mais subdesenvolvidas, tais como o Nordeste, assumiriam a função de fornecedoras de matéria-prima para o impulso industrial no Centro-sul, já que tal região, por seu maior nível de desenvolvimento, representava também um maior retorno de investimentos industriais.

Não podem coexistir, no mesmo país, um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas, por uma razão muito simples: as relações econômicas entre uma economia industrial e economias primárias tendem sempre a formas de exploração” (FURTADO, 1959. P. 13).

Estabeleceu-se, portanto, uma relação de dependência econômica onde o Nordeste, visto como Periferia, financiava o desenvolvimento industrial do Centro-sul, mantendo-se, para isso, em atraso econômico relativo. Essa desigualdade regional, para Amélia Cohn (1976), foi incitada pelo próprio Programa de Metas de JK, à medida que utilizou justamente desse mecanismo de concentração de renda para estabelecer o desenvolvimento econômico nacional, através da priorização de polos dinâmicos industriais nas regiões mais desenvolvidas.

A própria implementação do Plano levava ao aumento dos desequilíbrios regionais e das disparidades sociais, na medida em que implementava o desenvolvimento do polo dinâmico da economia nacional, através exatamente de um mecanismo de concentração de renda – não só por estratos sociais como também por regiões. (COHN, 1976. p. 127)

Essa relação Centro-Periferia foi definida por Furtado através da adaptação à perspectiva regional brasileira da ideia de dualismo estrutural construída pela CEPAL para a

América Latina. Introduzida em uma economia onde o modelo de substituição de importações era falho, à medida que, ao invés de favorecer a industrialização em todas as regiões, fazia com que as divisas de mercado acumuladas pelo Nordeste, devido ao seu volume de exportações agrícolas, não beneficiassem a região em si, mas acabavam sendo aproveitadas para a importação de bens duráveis que estimulassem a industrialização apenas do Centro-sul. O modelo de substituição de importações, quando analisado no contexto econômico brasileiro dos anos 50, se conciliava à ideia de um mecanismo de concentração de renda, trazida pela Amélia Cohn. Esse conceito, enraizado na economia brasileira antes mesmo do Governo de Kubitschek, se referia ao movimento de substituir as importações de bens acabados, priorizando os bens intermediários, com a finalidade de fomentar a industrialização nos polos mais dinâmicos da economia. Eram utilizadas para viabilizar tais importações, as reservas de divisas acumuladas pelas exportações do Nordeste. Contudo, ao estudar esse modelo econômico aplicado à perspectiva de desenvolvimento brasileiro da época, como foi proposto por Furtado, percebeu-se que não haveria a superação do subdesenvolvimento, a medida que o atraso de algumas regiões seria utilizado como instrumento para o enriquecimento de outras, evidenciando a desigualdade regional.

Diferentemente do que afirmou Amélia Cohn, em trecho desenvolvido acima, que o Programa de Metas colaborava para essa desigualdade, para Miriam Cardoso (1978), Juscelino difundia a ideia de que o subdesenvolvimento não era uma condição determinista e intransponível. Pelo contrário, afirmava que o progresso econômico só seria alcançado através da riqueza e por isso pressupunha a superação do subdesenvolvimento como premissa fundamental, buscando uma imagem mais próxima de igualdade social entre as regiões. Miriam Cardoso conceituou esse pensamento como a “relativização da miséria”, onde o desenvolvimento no Governo JK deveria ser capaz de superá-la. (CARDOSO, 1978)

A fim de que possa ser colocada como objetivo principal, a prosperidade tem que aparecer como alternativa possível e a sua viabilidade não deixa de ser explicitada por Juscelino. O subdesenvolvimento não é entendido como resultante de nenhum determinismo que distinguisse, por fatalidade, alguns países dos demais. Ao contrário, o quadro apresentado é de relativização da miséria em que se encontram esses países: ela pode ser ultrapassada, é mesmo fatal que o seja, e a mentalidade do desenvolvimento deverá fazer com que esse seu destino se cumpra mais rapidamente. (CARDOSO, 1978. P. 95)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob essa perspectiva, as políticas regionais implementadas no Governo de Juscelino, especificamente a criação da SUDENE e a decisão política de se construir Brasília, buscavam, portanto, quebrar essa visão de um determinismo com relação ao subdesenvolvimento. Apoiavam-se nas ideias cepalinas que evidenciavam essa relação dualista Centro-Periferia e deveriam, para tanto, reforçar a premissa de que o subdesenvolvimento seria um contexto a ser superado com a integração nacional e o impulso de industrialização, principalmente no

que se refere a necessidade de infraestrutura. A elevação do nível de vida de todos os brasileiros seria uma consequência do progresso econômico.

A atuação do Governo de Juscelino correspondeu, portanto, à materialização de uma política desenvolvimentista de progresso, pautada na superação do subdesenvolvimento a partir da eliminação dos pontos de estrangulamento no transporte e energia, que serviria de base para o impulso industrializante nacional e a consequente internacionalização da economia, atraindo capital externo no investimento de atividades econômicas germinativas. Tendo essa afirmação como premissa, é possível concluir que as políticas regionais do Governo JK, especialmente Brasília e SUDENE, materializaram-se como síntese de uma tentativa, pelo Estado, de não só aproximar-se, como de fato apropriar-se do planejamento regional como instrumento-base para o empreendimento de um desenvolvimento nacional que buscava alcançar, prioritariamente, os pontos definidos pelas três perspectivas de análise desenvolvidas neste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANÁLISE E PROJEÇÕES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [do] GRUPO MISTO BNDE-CEPAL. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, 1957.
- CARDOSO, Dora. *Plano de metas do governo Kubitschek e sua repercussão política*. 1987. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.
- CARDOSO, Miriam. *Ideologia do desenvolvimento: Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.
- CINTRA, Antônio. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento: O processo de criação da SUDENE*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.
- FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930/1970)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento*. Belo Horizonte, 1955.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- OLIVEIRA, Francisco. *O Estado e o Urbano no Brasil*. São Paulo: Revista Espaço & Debates. n. 6, São Paulo, jun./set. 1982.

RATTNER, Henrique. *Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

SOUZA, Nelson. *O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas*. In: Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(6):1671-1720, nov./dez. 2012.

TAVARES, Maria. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaio sobre Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1973.

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE [do] GTDN. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.