

Brasília, como todos vos no Brasil Central bem o sabeis, Brasília é a polarização de todas as energias nacionais para que o mapa da nossa terra deixe de ser um conglomerado de manchas brancas indicativas de vazios sociais e passe a ser, dentro de alguns anos, pelo trabalho de umas poucas gerações, o gráfico de uma população ativa que se intercomunique em seus diversos núcleos e possa vencer os óbices criados pelas correntes de água, pela orografia hostil, pelas distâncias imensas.

Este é o objetivo da política pioneira do Governo no Centro e no Oeste de nossa terra: preencher os claros criados pelos baixos índices demográficos, dar às populações instrumentos de trabalho à altura do progresso técnico dos nossos dias, integrar o homem do campo, o mais rápido possível, no conjunto nacional em todas as atividades sociais; criar, em suma, novos mercados internos que possam absorver a crescente produção industrial e gerem, por sua vez, o clima indispensável ao maior crescimento dessa mesma produção.

Enquanto nos distraímos e reclamamos nas cidades cheias de luz; enquanto nos empenhamos em debates políticos e outros, há um exército de vinte mil trabalhadores praticando feitos memoráveis no coração de nosso país, entre os quais a construção da estrada que em breve ligará diretamente a nova capital da República à região amazônica. É a Brasília - Belém, de dois mil e duzentos quilômetros, dos quais já estão prontos 1050. Trata-se, sem hipérbole, do desbravamento da grande selva. Quinhentos e cinquenta quilômetros se abrem no meio de uma floresta densa, em que as árvores se perdem em alturas que costumamos a crer, atingindo algumas até 70 metros. É um pedaço do

A operação Nordeste não é um ato de simples reparação de situações injustas, a correção do desnível entre as partes do Brasil, mas um ato de prudência, de salvaguarda da unidade nacional e de alta política.

Se, para o sul do Brasil, a industrialização é uma forma racional de abrir o caminho do desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de atingir esse objetivo.

Brasília, sem ser ainda a capital, já é o orgulho e a esperança de todos os brasileiros - um motivo de admiração para o mundo. Antes mesmo de instalar-se, estará ligada aos nossos centros urbanos mais adiantados, unificando o que ainda constitui, mais do que a nação, o arquipélago brasileiro. Brasília é uma realidade, a mais brasileira de todas as realidades. Não preciso insistir em que a transplantação da capital para seu sítio próprio é o marco de uma nova era, de uma concepção mais realista e mais correta de todos os problemas da nacionalidade.

PLANEJAMENTO REGIONAL

E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: 1955-1961

Universidade de Brasília | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação | Dissertação de Mestrado

Izadora Carvalho Laner

1

Brasília, junho de 2018

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

***PLANEJAMENTO REGIONAL E
DESENVOLVIMENTO NO BRASIL:
1955-1961***

IZADORA CARVALHO LANER

**Brasília
2018
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

IZADORA CARVALHO LANER

**Planejamento Regional e Desenvolvimento no Brasil:
1955-1961**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte do requisito à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Faria

Co-orientadora: Prof. Dra. Carolina Pescatori

Linha de pesquisa: História e Teoria da Cidade e do Urbanismo (THC).

Brasília

2018

IZADORA CARVALHO LANER

Planejamento Regional e Desenvolvimento no Brasil:

1955 - 1961

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte do requisito à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Banca examinadora:

Presidente: Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria (PPG-FAU/UnB)

Profa. Dra. Carolina Pescatori Candido da Silva (PPG-FAU/UnB)

Profa. Dra. Maria Fernanda Derntl (PPG-FAU/UnB)

Profa. Dra. Marília Steinberger (GEA/UnB)

Profa. Dra. Elane Ribeiro Peixoto (PPG-FAU/UNB - SUPLENTE)

Brasília, 08 de junho de 2018.

*À minha família, meu suporte e
acalento; Pai, mãe e irmã: a quem
dedico todo meu amor.*

*Às fontes de inspiração dessa pesquisa:
essa cidade que me acolheu, como a
tantos outros – minha Brasília
paradoxal e, ainda assim, a cidade mais
linda que já vivi; esse grande sertão
nordestino, região tão marcada pelo
sofrimento e que se faz tão intrigante por
sua resistência histórica.*

AGRADECIMENTOS

Ao aluno e aprendiz, é árduo o caminho percorrido na busca pelo conhecimento, mais ainda quando a produção deste mesmo conhecimento se torna seu objetivo final. Felizmente, tive a sorte de ter como guia, mestre e orientador, o melhor professor que já conheci; aquele que desde o início da minha Graduação dedica sua paciência para me ensinar, sempre acreditando em meu potencial. Ao meu orientador, Rodrigo, serei eternamente grata pela oportunidade de absorver um pouco, que seja, do seu vasto conhecimento e sabedoria.

À minha Co-orientadora, Carolina Pescatori, dedico minha gratidão e admiração, por ter aceitado me acompanhar em parte desta caminhada, sempre tão atenciosa e com grandes ideias a acrescentar.

Agradeço a contribuição substancial da Banca de Qualificação, cujas opiniões foram fundamentais para o prosseguimento deste trabalho até a sua finalização: Profas. Maria Fernanda Derntl, Virgínia Pontual e Nilce Aravecchia. Agradeço, também, à Banca de Defesa, por se disporem a trazer ainda mais contribuições essenciais para potencializar o resultado final de minha Pesquisa: Profas. Maria Fernanda Derntl, Marília Steinberger e Elane Ribeiro. Estendo o agradecimento a todos os professores e funcionários da Universidade de Brasília, local que, por tantos anos, foi não só o locus de meu aprendizado, como, também, a minha segunda casa. Dedico, ainda, parte de minha consideração a CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por custear meus estudos e pesquisa.

Aos grandes amigos que nos estendem a mão durante todas as etapas, boas e desafiadoras, da vida. Em especial à Jana Cândida, amiga de fibra, que dividiu comigo problemas e pequenas conquistas em todo esse nosso processo de crescimento durante o Mestrado; e a querida Mariana Abreu, Cientista Política e amiga dedicada, que dedicou horas de seu tempo livre a revisar meus argumentos de Arquiteta, a se aventurar por terrenos de um campo de conhecimento antes desconhecido para mim, mas que agora, a primeira vista, já parece mais familiar, como um velho conhecido.

À minha irmã, Marcela, a quem admiro e espelho grande parte de minhas escolhas, agradeço e dedico cada letra escrita nestas páginas. Obrigada por me passar segurança, cuidar e se preocupar.

Por último, e isso justamente por serem de uma importância indescritível em minha vida, agradeço profundamente aos meus pais, visto que dedicaram o melhor de si e de seus anos a me apoiar e tentar compreender minhas escolhas profissionais. Luiz e Jandira: dedico a ambos minha eterna gratidão e todo meu amor. Vocês são o que há de melhor em mim.

ÍNDICE

RESUMO:.....	9
ABSTRACT:.....	10
1. INTRODUÇÃO:.....	11
O GOVERNO JK E O PLANEJAMENTO REGIONAL DOS ANOS 50/60.....	16
2.1. Perspectiva 1: O planejamento regional como instrumento de conciliação política.....	22
2.2. Perspectiva 2: O planejamento regional como facilitador do desenvolvimentismo associado.....	27
2.2.1. O controle e atuação do Governo JK na economia nacional.....	28
2.2.2. Ponto de Estrangulamento versus Ponto de Germinação.....	31
2.3. Perspectiva 3: Institucionalização do Planejamento Regional.....	37
O PROGRAMA DE METAS DE JK.....	43
3.1. Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento.....	43
3.1.1. Expansão dos serviços básicos de energia e transportes.....	46
3.1.2. Industrialização e desenvolvimento.....	54
3.1.3. Racionalização da Agricultura e Reforma Agrária.....	58
3.1.4. Planejamento Urbano e Regional.....	60
DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DO DOCUMENTO DIRETRIZES GERAIS PARA O PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1955).....	66
3.2. Programa de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).....	67
3.2.1. Metas 1 a 5: Energia.....	69
3.2.2. Metas 6 a 12: Transporte.....	73
3.2.3. Metas 13 a 18: Alimentação.....	79
3.2.4. Metas 19 a 30: Indústrias de base.....	81
DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DO PROGRAMA DE METAS (1956-1960).....	86
SUDENE E BRASÍLIA: políticas regionais de desenvolvimento e integração nacional.....	87
4.1. A Operação Nordeste e a criação da SUDENE:.....	87
4.1.1. O Conceito de Região.....	87
4.1.2. O contexto econômico de criação da SUDENE.....	89
4.1.3. O contexto social e político de criação da SUDENE.....	102
4.2. Brasília: De Capital Modernista à Meta-Síntese do Governo JK.....	111
4.2.1. Contexto histórico de transferência da capital.....	111
4.2.2. Brasília como solução à segurança nacional.....	114
4.2.3. Brasília como elemento de conciliação política.....	116
4.2.4. Brasília como política de planejamento regional.....	117
4.2.5. Brasília como fator de integração e desenvolvimento nacional.....	120
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	138

RESUMO:

Considerando o contexto de desenvolvimento nacional do Brasil nos anos 1955-1961, partindo da ideologia desenvolvimentista que buscava superar o subdesenvolvimento a partir do fomento às atividades produtivas associadas ao capitalismo dependente, o presente trabalho buscou analisar como se desenvolveu o esforço de Planejamento Regional no período de 1955 a 1961, relacionado à intervenção do Estado na economia para o fortalecimento do Executivo, o alcance de uma estabilidade política e a amenização dos desequilíbrios inter-regionais, tudo isso por meio do Programa de Metas do Governo JK.

Nesse sentido, entendendo a concepção de Brasília como a meta-síntese desse Programa de Metas e a Operação Nordeste, que levou à criação da SUDENE, como meta 31 do mesmo, objetivou-se analisar, como parte central desta investigação, de que forma essas duas frentes de ação de Planejamento Regional contribuíram para alavancar tanto o progresso econômico quanto a integração nacional. Isso porque ambas supostamente configuraram-se como pontos de germinação, visto que impulsionaram a ocupação do interior do país, bem como a construção de uma infraestrutura de energia e transporte, para dar suporte à industrialização das regiões em maior atraso e integrá-las a economia nacional, a fim de alcançar maior equilíbrio inter-regional. Para tanto, via-se necessário consolidar um mercado interno ao crescimento da indústria de base nacional, sobretudo à automobilística e siderúrgica, tronco primordial do investimento de capital externo. Buscou-se, com isso, descentralizar o progresso econômico, deslocando parte dos polos dinâmicos para fora do Centro-sul – região mais desenvolvida, cujo processo de industrialização fora privilegiado em virtude do modelo de substituição de importações.

ABSTRACT:

Considering the context of national development of Brazil in the years 1955-1961, starting from the developmentalist ideology that sought to overcome underdevelopment by fomenting the productive activities associated with dependent capitalism, the present work sought to analyze how the Regional Planning effort in the period from 1955 to 1961, related to the State's intervention in the economy for the strengthening of the Executive, the achievement of political stability and the easing of interregional imbalances, all through the JK Government Goals Program.

In this sense, understanding the conception of Brasilia as the meta-synthesis of this Program of Goals and Operation Northeast, which led to the creation of SUDENE, as the goal 31 of the same, aimed to analyze, as central part of this investigation, how these two regional planning fronts contributed to leverage both economic progress and national integration. This is because both supposedly became germination points, since they stimulated the occupation of the interior of the country, as well as the construction of an infrastructure of energy and transport, to support the industrialization of the regions in greater delay and to integrate them to the economy national level, in order to achieve a greater interregional balance. In order to do so, it was necessary to consolidate an internal market to the growth of the national-based industry, especially to the automobile and steel industry, the main trunk of foreign capital investment. The aim was to decentralize economic progress by moving part of the dynamic poles out of the more developed Central-South region, whose industrialization process was privileged by virtue of the import substitution model.

1. INTRODUÇÃO:

O objetivo deste trabalho correspondeu a analisar como o Planejamento Regional foi desenvolvido junto à atuação do Estado no Brasil dos anos 1955 a 1961, relacionando, para tanto, seus aspectos econômicos, políticos e territoriais. Intencionou-se, com isso, evidenciar como a decisão política da construção de Brasília e a criação da SUDENE se coadunaram, entendendo-as como as mais importantes frentes de ação regional para o desenvolvimento nacional, dentro da política desenvolvimentista associada do Governo JK, dependente do capital externo para um esforço de industrialização como parte de uma ideia de integração nacional, representada pelo Programa de Metas e os documentos associados à sua elaboração.

A pesquisa teve como enfoque as próprias ações de planejamento do Governo Juscelino, e, por isso, optou-se por não abordar a figura de Juscelino Kubitschek como pessoa pública. O trabalho é uma contribuição ao estudo de Brasília para além do projeto urbanístico de Lúcio Costa. Ao explorar as questões políticas, territoriais e econômicas implícitas na decisão política de se construir a nova Capital do Brasil no centro territorial do país, o trabalho evidenciou a importância de se estudar Brasília para além de seu desenho e configuração urbana, do mito da cidade Modernista, bem como do argumento tão comumente propagado de Brasília como fator de integração nacional. Assim, pretendeu-se analisar como a construção de Brasília envolveu questões que vão mais além, sintetizando uma política maior de desenvolvimento nacional. Outra contribuição marcadamente importante neste trabalho foi a de trazer a tona uma crítica e um questionamento à criação da Sudene como um órgão de planejamento que reestruturaria a economia nordestina e, também, promoveria a integração nacional, interligando o Nordeste às outras regiões em um contexto de economia nacional. Buscou-se, portanto, questionar se de fato existiu esse sentido de integração por meio do órgão e levantar o fato de que a Sudene foi criada também como um meio de controlar as tensões sociais crescentes no Nordeste e fortalecer a presença do Estado, bem como para tornar a região nordestina um mercado consumidor para a hegemonia da burguesia industrial do sul paulista.

Dentro desse escopo foi abordado, inicialmente, o esforço de planejamento como eixo estruturante para o fortalecimento do Executivo, a partir da delimitação de três perspectivas analíticas que guiaram a investigação e perpassaram por todo o trabalho, desde a análise dos documentos primários até os estudos de caso desenvolvidos. Nesse sentido, o objeto central da pesquisa delimitou-se na investigação do plano proposto pelo Governo JK para o desenvolvimento nacional,

entendendo como as duas frentes de ação – Brasília e SUDENE – contribuíram não só para materializar as trinta metas do Programa de Metas, como também, em decorrência disso, alavancar o progresso industrial e amenizar as desigualdades regionais, levando em conta a necessidade de integração territorial e econômica entre as regiões.

O governo desenvolvimentista de JK buscou o estímulo à entrada de capital estrangeiro, a fim de impulsionar o crescimento econômico através da industrialização, sobretudo à consolidação da indústria automobilística e da siderúrgica, criando um mercado interno que pudesse impulsionar seu desenvolvimento. Para tanto, utilizando-se do modelo de substituição de importações vigente na época, priorizou ações planejadas no âmbito regional, adotando como premissa a eliminação de pontos de estrangulamento econômicos com a criação de pontos de germinação; conceitos definidos pela Comissão Mista Brasil-EUA, nos relatórios econômicos produzidos para 1951-1954, em que o primeiro – ponto de estrangulamento – se referiu aos obstáculos para um efetivo crescimento econômico, principalmente com relação à escassez de infraestrutura básica para o desenvolvimento de atividades econômicas produtivas – neste caso, a industrialização nacional, sobretudo às indústrias de base.

O conceito de ponto de germinação, no entanto, significou o oposto do anterior: no âmbito do Governo JK, correspondeu à execução de obras de infraestrutura básica – essencialmente transporte e energia – com a finalidade de dar suporte à expansão industrial e a diversificação de sua produtividade, acreditando que assim estimulariam a ocupação do interior, com a descentralização dos polos de desenvolvimento, e a integração nacional, sendo essa medida crucial para amenizar os desequilíbrios interregionais. Nesse sentido, o trabalho buscou, como ponto central da investigação, aproximar-se de uma resposta ao questionamento se Brasília e SUDENE se configurariam como pontos de germinação, dentro da política de desenvolvimento regional no Governo JK, e se esse fator seria o que aproximaria as duas como alavancas para o progresso econômico industrial pretendido pelo Programa de Metas, associado à abertura econômica dependente do capital externo.

O que se pode afirmar, previamente, é que a principal diretriz de ação da SUDENE visava à reestruturação econômica do Nordeste e a industrialização como única solução ao desenvolvimento regional. Já a decisão política que levou a construção de Brasília, transferindo a capital para interior do Goiás, foi justificada historicamente como o agente principal da integração nacional, visto que teria a suposta função de centro de encontro para a expansão rodoviária, já que representava

o centro territorial, político e administrativo do país. Os eixos rodoviários, bem como a construção de uma cidade no Centro-oeste, região ainda pouco desenvolvida e urbanizada, acreditava-se que contribuiria para forçar o desenvolvimento urbano e econômico do interior, em conjunto com o deslocamento das frentes de colonização agrícola do Nordeste para o interior do Maranhão e norte de Goiás. Nesse sentido é que Brasília se justificaria como o meio pelo qual o desenvolvimento do Nordeste, empreendido pela SUDENE, pudesse se integrar ao restante do país.

Apesar dos diversos fatores que expressavam a forte intenção de se construir uma nova capital no interior, Brasília seria consolidada de fato durante a presidência de Juscelino Kubitschek. A política nacional desenvolvimentista dos anos 50-60, teve seu ápice com o Programa de Metas do Governo JK. O Estado assumiu o papel de maior investidor em infraestrutura, a fim de estimular o desenvolvimento industrial, objeto principal da estruturação econômica.

Desta forma, iniciou-se um contexto favorável à criação de políticas regionais de planejamento econômico e territorial. Ainda que buscassem um crescimento endógeno, voltadas para a resolução de seus problemas regionais, como é o caso da SUDENE, acabavam integradas a nível nacional, num esforço de fortalecer o mercado interno e possibilitar a entrada de capital estrangeiro.

Partindo do breve panorama explicitado acima, a dissertação tem como proposta de organização a divisão em três capítulos: Iniciando-se com uma análise mais ampla do contexto de desenvolvimento regional no Governo JK, situando as políticas regionais que foram analisadas nos documentos referentes ao Plano Nacional de Governo, compondo o capítulo 2. Como objetivo final, as questões sobre planejamento regional levantadas nos dois primeiros capítulos foram aplicadas na análise central do trabalho, correspondente ao capítulo três, o qual foi composto pela criação de Brasília como decisão política e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

No primeiro capítulo apresentou-se uma análise profunda da bibliografia secundária referente ao contexto do Governo JK, construindo um diálogo entre os autores, de forma a interpretar a atuação do Planejamento Regional com relação ao Programa de Metas. Para tanto, delimitou-se as três perspectivas de análise que mais se destacaram nas interpretações de cada autor, detalhadas a seguir.

A primeira se referiu ao planejamento regional como instrumento de conciliação política. Para garantir a execução do Programa de Metas, considerando o contexto de

antagonismos políticos da época, tornou-se necessário, ao Executivo, conciliar ao máximo os interesses das elites divergentes, de forma a garantir amplo apoio político. A segunda perspectiva entendeu o planejamento regional como agente facilitador do desenvolvimentismo associado, elemento chave do Plano de Governo de JK e, portanto, da internacionalização da economia, destacando o fomento a industrialização e a abertura para a entrada de capital externo como essencial a esse processo. A última perspectiva, integrando as duas primeiras, abordou a institucionalização do planejamento regional como estratégia para fortalecer o poder do Executivo, principalmente em áreas problemáticas como o Nordeste, a partir da criação de órgãos federais, com atuação regional, subordinados diretamente ao executivo: a Administração Paralela.

O capítulo 2 constituiu-se de uma análise detalhada da bibliografia primária, correspondente aos seguintes documentos:

- Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado por Kubitschek no período de sua candidatura, em 1955. Compõe-se de diretrizes iniciais que guiarão, posteriormente, a elaboração do Programa de Metas;
- O Próprio Programa de Metas elaborado para o Governo JK, desde o questionamento de sua configuração (como plano setorial ou global) e o vínculo entre as metas, ao objetivo principal do plano como um todo. Foram levantadas, ainda, as questões que ligaram o Programa de Metas ao Planejamento Regional, especificamente à criação de Brasília e da SUDENE.

O terceiro capítulo concentrou o objeto central dessa investigação, analisando, para tanto, a criação da SUDENE, em 1960, e toda a política que culminou na construção de uma nova capital federal no centro territorial do país, Brasília.

A análise empreendida sobre a concepção política de Brasília partiu do questionamento sobre ter sido, de fato, criada sob a função primordial de agente catalisador do desenvolvimento, contribuindo para a expansão urbana e econômica das cidades já existentes em seu entorno. Nesse sentido, buscou-se confrontar a análise secundária – composta por autores com ideias a favor e contrárias à ideologia de Brasília – com a documentação primária, aqui sendo entendidos como documentos os discursos de Juscelino como presidente e o livro intitulado *Por que Construí Brasília*, onde narrou toda a trajetória da nova capital, desde a sua concepção como ideia no discurso do comício realizado em Jataí-GO, até a inauguração do Plano Piloto, em 21 de abril de 1960. Utilizou-se essa abordagem para questionar se os motivos reais de Brasília atribuíam a ela, de fato, a função de centro da integração

nacional e impulso principal da ocupação do Centro-oeste, favorecendo a criação de novas fronteiras agrícolas no interior, impulsionando um elevado fluxo migratório como contingente de mão-de-obra não só para a construção da cidade em si, como para o desenvolvimento de atividades econômicas. Ou ainda, se configurava-se, de fato, na principal entrada de investimento de capital externo, impulsionando a industrialização associada ao desenvolvimentismo dependente do Governo JK.

A análise da situação social, política e econômica do Nordeste no contexto de criação da SUDENE buscou referências em Celso Furtado como documentação primária, considerando o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), elaborado em 1959, e o discurso sobre a Operação Nordeste, de 1960. Para incitar a reflexão sobre onde a SUDENE poderia ser considerada política de planejamento regional aliada ao desenvolvimento nacional, buscou-se desenvolver alguns questionamentos sobre os reais motivos de sua criação, utilizando-se, aqui, da bibliografia secundária como fonte de apoio, baseando-se principalmente nas análises a posteriori de Francisco de Oliveira e Amélia Cohn. Tais questões, nas quais tentou-se responder com o estudo dos documentos primários, circunscreveram a SUDENE em seus aspectos de reestruturação econômica do Nordeste – na tentativa de modificar o status quo e romper com a captura do Estado pela oligarquia rural dominante – ou, ainda, na criação de um órgão de planejamento regional como estratégia de conciliação política e fortalecimento do poder Executivo frente a uma região de crescentes tensões sociais.

O GOVERNO JK E O PLANEJAMENTO REGIONAL DOS ANOS 50/60

Ora, a verdade é que jamais atingiremos o desejado equilíbrio sem que se multiplique o nosso potencial elétrico, sem que haja vias de comunicação, sem que o interior seja ocupado, as matas desbravadas, os obstáculos removidos, sem que, de fato, este país esteja preparado para marchar harmônica e solidariamente. Não o faremos, enquanto se acumularem os progressos em certas e determinadas zonas e persistirem a pobreza, a desolação e o desamparo na maior parte do Brasil. Não tivéssemos um mínimo de arrojo, e nunca viria a oportunidade de construirmos Brasília, ou de lançarmos os fundamentos da era industrial em nossa terra. Não é justo que se considerem excessivos os investimentos em regiões centrais do Brasil. A eles corresponderá o acréscimo de vigor, de unidade para o nosso país. São todos investimentos de rentabilidade segura e generosa, indispensáveis a que ponhamos em atividade coordenada o aglomerado de regiões que compõem o Brasil de hoje. (KUBITSCHEK, 1959. 3º aniversário de sua Administração. P. 38).

Antes de se adentrar na análise do planejamento regional no Governo JK como instrumento da intervenção do Estado, é importante identificar o que se entendia por planejamento no Brasil Industrial entre os anos 50 e 60 – especificamente o Planejamento Regional – e como estava sendo reproduzido dentro da administração pública, estabelecendo um diálogo que parte da interpretação de autores-chave da época, como Helio Modesto e Francisco de Oliveira, dentre outros.

O crescimento das cidades brasileiras, segundo Helio Modesto (1957) partiu, inicialmente, do cumprimento orgânico, em um desenho essencialmente espontâneo, das necessidades básicas da população nos aglomerados urbanos.

No entanto, com a aceleração no processo de industrialização e urbanização desde o início do século XX, destacando-se o período desenvolvimentista dos anos 50, tem-se o inchaço demográfico nas grandes cidades, gerando novas demandas ditadas por novas atividades econômicas (posteriormente mecanizadas); além disso, o próprio advento tecnológico e a nova divisão territorial do trabalho, resultado do impulso industrializante, contribuíram para o agravamento dos problemas urbanos modernos. Partindo desse breve panorama, o autor procurou questionar se as soluções até então utilizadas para resolver tais problemas eram, de fato, efetivas. Para isso, criticou uma atuação dos administradores, até meados dos anos 50, baseada na reprodução de um urbanismo emergencial que 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 grupamentos 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 aceleramento na urbanização do período industrial. O autor destacou, para tanto, a necessidade de se introduzir o planejamento como eixo central e estruturante da atuação pública, nos diferentes níveis governamentais: Seja 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; 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:

Constitui o Planejamento uma ciência das mais complexas, pela enormidade do campo de conhecimentos que utiliza em seus métodos de trabalho – ciências físicas, sociais, econômicas e político-administrativas. Baseia-se em conhecimentos exatos para o estabelecimento das proposições adequadas ao solucionamento dos problemas que estuda. [...] 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 dos anos 50. Para tanto, iniciou seu argumento frisando que a formação das cidades brasileiras como locus da divisão social do trabalho, circunscritas inicialmente ao litoral em virtude do caráter econômico agroexportador de recursos primários, surgiu ainda no Brasil Colônia e não se restringiu apenas a um recorte relacionado ao período industrial. Nesse sentido, Francisco de 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, nos argumentos do autor, 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,

consequentemente, 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 locus, 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 demográfico de mão-de-obra disponível muito acima da possibilidade de absorção pela própria indústria, resultando no conhecido problema de inchaço das cidades e da marginalização social. Esta última significou, para o autor, “a forma peculiar pela qual a industrialização brasileira trouxe para dentro de si, de uma só vez, de uma pancada, todo esse exército industrial de reserva, vindo dos campos para dentro das cidades.” (OLIVEIRA, 1982. P. 43)

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 (ou status quo), 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 de planejamento – isso tomando por base o planejamento realizado através de um órgão central, coordenador das diversas políticas menores, com interesses ramificados – quanto com a lentidão da burocracia institucionalizada nos órgãos administrativos. Essa contradição levou-os a questionar se esse tipo de planejamento seria, de fato, o “remédio” adequado ao subdesenvolvimento ou se, na verdade, configurava mais como parte do problema que sua solução. Essa reflexão dos dois autores apoiou-se em uma análise a respeito da experiência de planejamento no estado de Minas Gerais dentre os anos 50 a 70; 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 leva-lo a ocupar a presidência da república.

Para incitar a discussão sobre como se desenvolveu o planejamento regional no Brasil durante o período de 1955 a 1961, iniciando-se com a proposta política que Juscelino intentava executar se eleito Presidente, elevando o planejamento a instrumento fundamental para o progresso econômico, e finalizando com o início da atuação da SUDENE como órgão central de planejamento regional, foi empreendido um esforço para responder à seguinte questão: Que “efeito” se esperava obter através do planejamento? Dentro da construção desta investigação, esses efeitos foram traduzidos em perspectivas analíticas, desenvolvidas detalhadamente a seguir, sobre o planejamento regional no Governo JK, analisando, assim, quais seriam os objetivos dessa relação estreita entre o Estado e o planejamento. Essa relação 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 e, assim sendo, não só ampliavam os obstáculos ao efetivo progresso econômico integrado nacionalmente, como era o fator central das tensões sociais no Nordeste.

2.1. 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:

Não se produziu, no entanto, uma polarização decorrente de possíveis identidades ideológicas que provocasse, por exemplo, uma aproximação conservadora entre o PSD e a UDN. Ao contrário, novamente seguindo os passos idealizados por Getúlio, deu-se a reatualização da aliança PSD/PTB – entre um partido como o PSD, de bases conservadoras e forte penetração rural, e o PTB, partido de bases populares com penetração nos centros urbanos. À UDN coube a incômoda posição, naquele momento, de oposição a um mito. (CARDOSO, 1987. P. 8)

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 incentivos*¹, 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. Tais créditos especiais eram concedidos por órgãos do Executivo que compunham a Administração Paralela², elemento chave do item correspondente à perspectiva 3, tratado ainda neste capítulo: A institucionalização do planejamento regional.

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

¹ Termo retirado de Miriam Cardoso (1978).

² 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.

progresso econômico desejado por Kubitschek não defendia a ideia de autonomia. Ao contrário, previa que a industrialização só se efetivaria, de fato, com a entrada de investimento privado, principalmente estrangeiro.³

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, o autor 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 de Ianni, 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 e outros autores que serão abordados ao longo do capítulo. 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

³ Essa visão será desenvolvida mais profundamente quando for abordada, no trabalho, a perspectiva que trata do Planejamento Regional como facilitador do desenvolvimentismo associado, que corresponde ao item 2.2. deste capítulo.

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.

Maria 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-diplomática*”⁴ 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. Juscelino, em seu discurso de instalação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste em Recife, em 1959, 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

⁴ IANNI, 1979. P. 150

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. (KUBITSCHEK, 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 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. É possível perceber claramente

essa relação de interdependência e complementaridade após analisar detalhadamente tanto o Programa de Metas quanto os documentos que auxiliaram na sua composição.

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* (KUBITSCHEK, 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 infraestruturação econômica, destacando-se, nesta dissertação, os projetos referentes aos sistemas de transporte e energia.

2.2. 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 estrangulamento⁵ 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 industriais, da oligarquia rural (parte mais conservadora do PSD) e da classe dos trabalhadores urbanos (PTB) seriam

⁵ 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. Tais conceitos serão analisados a seguir, ainda nesse item, para que seja possível entender a relação entre os aspectos territoriais e econômicos do Planejamento Regional no Governo JK.

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, conforme explicitado no parágrafo anterior. 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 o progresso econômico, a partir de uma visão desenvolvimentista que objetivava a internacionalização da economia, foi importante desenvolver este item de pesquisa 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.

2.2.1. O controle e atuação do Governo JK na economia nacional

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 alimentícios⁶.

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, o que merece maior destaque neste trabalho: a própria construção de Brasília. Não interessava ao Executivo, portanto, diminuir a inflação eliminando tais fatores, visto que eram tanto necessários como elementos de conciliação política, quanto na aceleração do progresso econômico pretendido. (BENEVIDES, 1976. P. 235-236)

Nesse sentido:

A política de incentivos fiscais foi usada pelo Governo como uma forma de conter artificialmente o incremento no custo de vida e, assim, contornar o descontentamento popular com a política de financiamento inflacionário do Programa de Metas. (BENEVIDES, 1976. P. 215)

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

⁶ Essa visão sobre a atuação do Governo JK diante da inflação está pautada no Documento: KUBITSCHK, Juscelino. **Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1956**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

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 1955⁷, 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 desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar. (KUBITSCHER, 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

⁷ Tal documento será analisado detalhadamente no capítulo 2 desta dissertação.

acelerar o desenvolvimento econômico nacional⁸. A resultante desses investimentos públicos explicitados no parágrafo anterior, Celso Lafer chamou de *Pontos de Germinação*, cujo conceito será abordado no subitem a seguir.

2.2.2. 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, ocasionada pelo impulso de industrialização, 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. Cobia, 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

⁸ A questão da concessão de incentivos e créditos especiais, a partir de órgãos federais criados para a Administração Paralela, será retomada, ainda neste capítulo, como ponto principal da perspectiva 3, referente à institucionalização do Planejamento Regional, e que está circunscrita no item 2.3. da dissertação.

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 uma economia reprodutiva 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 pontos de estrangulamento na Economia 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.

De qualquer forma, essa foi a situação na qual se iniciou uma nova fase nas relações entre o Estado e a Economia. 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, apontada por Ianni no parágrafo anterior, 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.

Ocorreu-me agora outra promessa da campanha eleitoral, e como não renego as promessas feitas, e as transformo fielmente em compromissos, reafirmo minha ideia de fazer de uma região central do Nordeste um outro Estado de São Paulo. Aproximação nada arbitrária ou fantástica: e a fiz com o pensamento na capacidade de industrialização do Nordeste por efeito desse fator novo, extraordinariamente irradiante de energia e força que é a Paulo Afonso. (KUBITSCHEK, 1958. P. 128)

É importante ressaltar que, no Relatório produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)⁹, 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

⁹ Esse documento será analisado minuciosamente no Capítulo 3 dessa dissertação, como parte do estudo sobre a SUDENE.

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 BNB¹⁰, do GTDN, do INIC¹¹ 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

¹⁰ BNB – Banco do Nordeste do Brasil

¹¹ “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.)

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 Celso Lafer (2002), juntamente com a ideia de que a oferta de *capital de overhead*¹² 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 o autor, Brasília supostamente não constava inicialmente no Programa de Metas. Contudo, a partir de uma análise detalhada da documentação primária, utilizada na pesquisa e desenvolvida no próximo capítulo, será possível questionar relativamente essa afirmação, visto que o próprio documento denominado *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento (KUBITSCHEK, 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

¹² Capital de overhead, nesse sentido, corresponde a despesas com insumos.

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 produtiva¹³, 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.” (KUBITSCHEK, 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 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, se integrasse 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 econômica, já que facilitava o escoamento de produção e a

¹³ Essa informação é defendida tanto por Amélia Cohn (1976), como bibliografia secundária deste trabalho, como por Celso Furtado (1959) e Juscelino Kubitschek (1955), tendo seus discursos utilizados como documentação primária.

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, sendo essa uma questão-problema central da investigação, que será aprofundada no capítulo 3.

2.3. Perspectiva 3: Institucionalização do Planejamento Regional

Para a consolidação dos principais objetivos do Programa de Metas, explicitados na perspectiva abordada pelo item anterior – setor público atuando como investidor em infraestrutura para fomentar a industrialização e internacionalização da economia – 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 Paralela, 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, durante a República Populista (1945 a 1964), abordada neste trabalho 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.

A primeira referiu-se a 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 quo¹⁴ 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 seca¹⁵:

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, primordialmente, como

¹⁴ 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.

¹⁵ 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. Essa questão será abordada mais profundamente no Capítulo 3, dentro do estudo sobre a SUDENE.'

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

Um dos possíveis resultados dessa situação, ou seja, uma dualidade de objetivos dentro da burocracia federal, como sugere Octavio Ianni, é o conflito entre as políticas que visavam preservação do status quo e aquelas destinadas a modificar esse quadro. A possibilidade desse conflito constituía um obstáculo latente ao planejamento, uma vez que os órgãos vinculados aos interesses conservadores tinham uma certa 'dinâmica de preservação' que poderia, efetivamente, obstruir a implementação de um plano de desenvolvimento. Nesse sentido, torna-se oportuno lembrar que o processo de planejamento consiste em uma tentativa de mudar a estrutura socioeconômica vigente, visando à promoção do crescimento. Pode ser considerado, portanto, uma ameaça àqueles órgãos que se vinculavam – por seus objetivos e clientelas – à manutenção do status quo. (LAFER, 2002. P. 81)

Desta forma, evidencia-se por que 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, que será abordada profundamente no capítulo três dessa dissertação, visto sua importância para entender os motivos que levaram a criação da SUDENE, 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 pretendeu 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-metrópole¹⁶, 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-se 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, a 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

¹⁶ COHN, 1976.

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)

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.

O PROGRAMA DE METAS DE JK

3.1. Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento

O documento intitulado “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento” foi redigido como produto e suporte à candidatura de Juscelino Kubitschek à presidência, com sua primeira edição publicada ainda em 1955. Em sua publicação, JK apareceu como autor único, o que leva a questionar quem seriam, de fato, os colaboradores – provavelmente compondo uma assessoria ao então futuro presidente – que contribuíram não só para a redação como também para a elaboração do conjunto de diretrizes como um todo, guiando o caminho do Programa de Metas. É possível evidenciar, logo nas primeiras páginas, a tentativa de Juscelino¹⁷ em relatar resumidamente a situação econômica do Brasil entre 1939 a 1954, como uma forma de justificar as decisões tomadas pelas diretrizes, como alternativa para a superação do subdesenvolvimento a qualquer custo.

A proposta de Governo enxergava a crise econômica do período como uma condição inerente para se chegar ao desenvolvimento pleno. De acordo com o documento, a expansão econômica vivida desde 1939 foi a causa dos desequilíbrios quanto à capacidade limitada de importação e à escassez de produtos primários e infraestrutura diante da demanda industrial. Era, portanto, não uma crise de decadência que poderia ser resolvida com medidas de correção emergencial, mas uma crise de transformação, vista como uma etapa precedente ao progresso econômico, como um aviso do caminho que se deveria seguir.

Nossa crise de transformação é fenômeno de crescimento, o que significa, por um lado, que ela decorre do progresso do país e revela a sua taxa vertiginosa de expansão e, por outro lado, que tal crise é a condição mesma para que se possa conduzir o país à etapa superior do pleno desenvolvimento. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 18)

A crise de intercâmbio exterior, relacionada à baixa capacidade de importação na década de 50, e a crise da infraestrutura justificavam a postura do Governo de desenvolvimento a todo custo, tornando como ponto central de sua abordagem a

¹⁷ Considerando que o documento, escrito predominantemente em 1ª pessoa do singular, não indica nenhum autor além do futuro presidente, bem como não há nenhuma informação que influa para uma possível comissão de elaboração do plano em questão, tomou-se a decisão, neste trabalho, de referir-se a Juscelino Kubitschek como autor único do documento em análise, nos momentos em for necessário indicá-lo de tal forma.

abertura ao capital externo e a eliminação de entraves na infraestrutura¹⁸, expandindo o setor de energia e transporte. Contudo, desde o Documento de Diretrizes já estava claro que o Estado necessitaria atuar como empresário, no que tangia à infraestrutura, mas ainda possuía uma capacidade técnica e financeira limitada para tal, podendo esse fator se tornar mais um estrangulamento à economia. Nesse sentido, Juscelino evidenciou a forte relação com a iniciativa privada em todas as diretrizes propostas, orientando o discurso para uma ideia mais aberta e progressista de desenvolvimento, entendendo que o país jamais conseguiria alcançar uma economia industrial e diversificada sem a ajuda do capital privado. Para tanto, o fomento à entrada de investimento estrangeiro, principalmente dos EUA pela Operação Pan-Americana, oriundo tanto de empresas industriais privadas quanto do setor público, foi considerado no Plano de Governo como o elemento-chave e imprescindível para o progresso, o qual não ocorreria em um nacionalismo fechado e autônomo.

Por outro lado, em países como o Brasil deve caber ao Estado a missão de condicionar circunstâncias que permitam a vinda de capitais privados estrangeiros para se aplicarem em investimentos reprodutivos ao lado dos empresários nacionais, assim como de atrair capitais públicos estrangeiros para os investimentos de infraestrutura, para os setores essenciais de energia, transportes e indústrias básicas. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 31)

Contudo, o documento ainda não detalhou quais seriam os mecanismos de atração destes investimentos e nem como seriam implementados. A noção de institucionalização do planejamento e a promoção de créditos e incentivos fiscais viriam com a criação do Conselho de Desenvolvimento em 1956. Ainda que o BNDE tenha sido criado no Governo Vargas, o documento de diretrizes destacava a importância de sua atuação no financiamento a incentivos assistenciais de infraestrutura, a partir de fundos federais.

A abordagem marcadamente econômica atribuída ao planejamento, sem apresentar políticas sociais significantes – entendendo, assim, que a desigualdade social deveria ser superada unicamente pelo progresso econômico – leva a crer que a proposta de planejamento se baseou, essencialmente, nos estudos sobre a estrutura da economia brasileira e as proposições para seu desenvolvimento, elaboradas pelo Grupo Misto Cepal-BNDE, em 1953. É importante ressaltar ainda a existência de diversos projetos econômicos, apresentados em um diagnóstico da

¹⁸ A capacidade energética limitada prejudicava o fomento as atividades reprodutivas e a escassez de vias de integração no setor de transportes, o atendimento da demanda de escoamento de produção.

Comissão Mista Brasil-EUA, em 1953, abordando as principais frentes de atividades reprodutivas do país – transporte, energia, industrialização e alimentação.

Essas políticas de ações prioritárias que compuseram o documento se referiam principalmente as regiões subdesenvolvidas, buscando amenizar a desigualdade entre as economias regionais. Correspondeu, portanto, ao desenvolvimento da Bacia Amazônica no Norte, a partir da implantação de um Plano de Valorização Econômica da Amazônia; à reestruturação da economia do Polígono das Secas, contando com a recuperação do Vale do São Francisco e a expansão do potencial energético de Paulo Afonso, a partir da ampliação da usina de Paulo Afonso e a construção de uma nova usina hidroelétrica na região, bem como subestações por todo o Nordeste; a política de desenvolvimento do Brasil-Central, com a mudança da capital do Brasil para o Planalto Central, o desenvolvimento dos vales Tocantins-Araguaia, tornando-se eixo de ocupação e crescimento econômico no interior e desbravamento de rotas de transporte que integrassem o Centro-oeste ao restante do País, tendo como principais rotas a rodovia Belém-Brasília e a Fortaleza-Brasília. Quanto à região Centro-sul, mais desenvolvida, o documento propunha acelerar o desenvolvimento industrial a partir da expansão econômica do Vale do Rio Doce em Minas Gerais e Espírito Santo, bem como o combinado industrial em Santa Catarina.

Este documento, que guiaria seu plano de governo, foi utilizado como referência para a construção do posterior Programa de Metas; portanto, ambos possuem uma estrutura semelhante. O primeiro documento, a ser tratado neste item, compõe-se, apenas, por um conjunto de diretrizes gerais para o desenvolvimento, separadas em 4 grandes áreas, correspondentes aos objetivos primários de um futuro Plano Nacional de Desenvolvimento:

- 1) Expansão dos serviços básicos de energia e transportes;
- 2) Industrialização de base;
- 3) Racionalização da agricultura;
- 4) Planejamento regional e urbano.

Diferentemente do Programa de metas, o documento de diretrizes possuía um capítulo destinado especificamente ao planejamento regional e urbano. Dentro dele, foram destacadas como diretrizes principais para o desenvolvimento a reestruturação econômica do Norte e Nordeste, bem como a criação de frentes de ocupação no Centro-oeste, entendendo a construção da nova capital como elemento catalisador dessa interiorização. Outro tópico que merece importância é a valorização do eixo composto pelas bacias dos Rios Tocantins e Araguaia, coincidindo com um trecho da

rodovia Belém e Brasília, e por isso tornando-se um dos principais eixos de ocupação e desenvolvimento do Brasil Central.

Ao final da análise, como forma ilustrativa do vínculo entre as diretrizes para o desenvolvimento, concebidas no documento, foi elaborado um diagrama que abrange as quatro partes e suas conexões, entendendo a frente de Planejamento regional e urbano como a junção de todas as diretrizes. O Mapa compõe o anexo I, indicado no índice.

3.1.1. Expansão dos serviços básicos de energia e transportes

A segunda parte do documento correspondeu às diretrizes referentes à *Expansão dos serviços básicos de energia e transportes*, podendo ser entendida como a diretriz principal de estruturação do plano, visto que o objetivo central do futuro Programa de Metas, que já começava a ser delineado no documento de diretrizes, previa a eliminação dos dois pontos de estrangulamento econômico clássicos da economia, relacionados à crise de infraestrutura: o setor de energia e o de transporte, trazendo maior enfoque à expansão de eletricidade e rodovias. Essas últimas consolidariam uma rede necessária de integração nacional, tendo a nova capital federal, no Planalto Central, como ponto de convergência.

a. Energia

O aumento da capacidade energética foi entendido, no documento, como condição essencial para a instalação de novas indústrias e, assim, o cerne do desenvolvimento econômico. A evolução da indústria de energia dependia diretamente da eliminação dos pontos de estrangulamento no transporte, a fim de consolidar pontos de concentração industrial, interligar os polos de consumo e produção e baratear os custos de escoamento e transporte de cargas. Na mesma medida, a indústria automobilística nacional necessitava da expansão energética para progredir e consolidar um mercado interno estável. Justificando essa relação e ressaltando a importância relativa da energia, de acordo com Juscelino (1955), “O planejamento do desenvolvimento econômico encontra na eliminação desses pontos de estrangulamento um objetivo prioritário e lógico.” (KUBITSCHKE, 1955. P. 47)

Partindo do pressuposto acima, o provimento de energia deveria se constituir não só como um serviço de utilidade pública, mas relacionado ao bem-estar social na medida em que este dependia, necessariamente, da abundância coletiva, sendo medida pela potência energética capaz de impulsionar o desenvolvimento, mecanizar

o trabalho e a extração de recursos naturais, transformando-os em riqueza. De acordo com o documento,

Os elementos necessários ao progresso de um país se ampliam na proporção dos recursos energéticos mobilizados. A verdadeira justiça social e o bem-estar do trabalhador só poderão ser atingidos dentro da abundância coletiva, e esta é função direta da quantidade de energia inanimada que se emprega na transformação dos bens naturais em riquezas. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 49)

O apoio do Estado para cumprir tal oferta se resumiria em dar suporte à iniciativa privada nos setores de energia e transporte, substituindo-os quando deficiente. Os incentivos fiscais para atrair tais investimentos viriam da atuação de órgãos desburocratizados; estando presente tal questão no documento, demonstrou-se a preocupação desde o início em consolidar, se não uma reforma administrativa, pelo menos órgãos que pudessem racionalizar a burocracia e compor uma Administração Paralela. No cerne desses investimentos estão os fundos federais sob o encargo do BNDE (KUBITSCHKEK, 1955). No entanto, é importante retomar o fato de que os serviços de infraestrutura não constituíam setores especulativos para o investimento privado, podendo até ser considerados deficitários a curto prazo, ainda que necessários previamente para fomentar os pontos de germinação e expandir a economia agrária e a industrial.

O documento abordou, ainda, a necessidade de racionalizar esses investimentos públicos, evitando o desperdício em obras obsoletas que não atingiam o real interesse econômico da coletividade. Como um suposto exemplo de tais investimentos ditos fantasistas, pode-se destacar a atuação de órgãos vinculados à indústria da seca no Nordeste, como o DNOCS, que teriam se aproveitado da situação emergencial para empreender obras questionáveis do ponto de vista econômico, beneficiando apenas a oligarquia rural ou, ainda, possibilitando uma série de corrupções. Tal questão pode ser considerada um indício de um incipiente discurso relacionado à criação da SUDENE.

Se os orçamentos federais forem expurgados de projetos fantasistas, de enormes desperdícios em obras de interesse econômico nulo ou remoto, para se concentrarem em obras de repercussão imediata, como a recuperação dos meios de transporte existentes, em pouco se alcançarão resultados surpreendentes. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 38)

No documento, as diretrizes de energia se referiam, principalmente, à energia elétrica como principal fonte de energia primária do país e a elevada importação de petróleo e carvão como fator de entrave à implementação do modelo de substituição

de importações, do qual dependia a expansão industrial. No que concerne às diretrizes de carvão mineral e petróleo, o documento destacou a revitalização da indústria carvoeira e mecanização das minas, com produção concentrada na região sul do país, sobretudo em Santa Catarina, expandindo um combinado industrial no estado. Constituíam-se como uma das fontes primárias de energia da qual dependia o desenvolvimento tanto do parque siderúrgico nacional – sobretudo a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda – como dos setores ferroviário e marítimo, ainda que começasse a ser substituído pelo diesel, aumentando a necessidade de exploração do petróleo nacional.

O aumento da demanda de carvão e petróleo como combustíveis e a insuficiência da produção nacional levaram, portanto, a uma importação massiva que esgotava a já limitada capacidade de importar, diminuindo a possibilidade de importação de maquinários para estimular a instalação de novas indústrias de base. Nesse sentido, ao se ampliar a produtividade das indústrias petrolífera e carbonífera nacional, de acordo com o documento, diminuiria-se a importação desses produtos, substituindo-a por maquinários para fomentar a industrialização de base. Além disso, ocorreria o suposto barateamento do combustível para veículos automotores, contribuindo para incentivar um mercado interno à indústria automobilística.

Deve-se destacar, ainda, a importância da racionalização nos meios de transporte como condição necessária para o sustento da indústria carvoeira, sobretudo no setor ferroviário, barateando os custos de escoamento da produção. É possível evidenciar, portanto, que a diretriz do carvão, no Plano do Governo JK aqui explicitado, se vinculava diretamente com a diretriz de transporte, tratando mais especificamente da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, e de industrialização de base, principalmente a Siderúrgica.

a.1. Energia elétrica

Dentro do item referente à energia elétrica, o documento iniciou afirmando que:

Sem dúvida, mais do que em qualquer outra atividade de base, é na expansão do suprimento de energia elétrica que repousa a superação do subdesenvolvimento nacional. (KUBITSCHEK, 1955. P. 71)

Partindo dessa afirmativa, ao traçar uma linha de interdependência entre o desenvolvimento econômico e a expansão da capacidade energética, por meio da exploração de energia hidráulica (considerando o grande potencial que o país possuía, e ainda possui, em recursos hídricos), o documento justificou tanto o massivo

investimento público que seria destinado a esse tipo de energia, quanto a atração de investimento privado à indústria de eletricidade, como pré-requisito para o progresso industrial. Nesse sentido, é possível compreender a construção e ampliação de Usinas Hidrelétricas por todo o país como uma forma de descentralizar os polos de produção, visto que estas se transformariam nos agentes de concentração de atividades reprodutivas, sobretudo indústrias. Seguindo essa linha de raciocínio, o documento também evidenciou as usinas e a própria indústria de eletricidade como pontos de fomento à ocupação interior, levando em conta o fato de abastecerem as cidades e núcleos industriais.

O fato de a oferta energética estimular a instalação de indústrias de base nas áreas de influência das usinas, como dito no parágrafo acima, para progredir o setor energético, dependia da eliminação dos pontos de estrangulamento nos transportes terrestres, a fim de baratear os custos do escoamento dessa produção industrial e, ainda, delimitar esses eixos de ocupação, contribuindo também para a formação de fronteiras agrícolas no interior.

A indústria de eletricidade não pode, pois, parar. Cada vez que uma região absorve uma grande massa de energia, desencadeia-se um surto de progresso que em pouco exigirá novos suprimentos energéticos. O poder germinativo de atividade econômica desta forma de energia, que foi chamada em sua infância a 'fada eletricidade', é realmente notável. (KUBITSCHKE, 1955. P. 74)

O documento destacou, ainda, o elevado poder germinativo da indústria de eletricidade: o potencial energético desenvolvido por uma região acabava sendo absorvido em um prazo muito curto, necessitando, portanto, estar em constante crescimento para suprir a demanda progressiva. Contudo, apesar disso, a energia elétrica, como atividade econômica, representava um rendimento muito baixo à iniciativa privada, por ser de alta capitalização e pouco rentável, necessitando um prazo muito longo para ter algum retorno lucrativo. Tal fator acabava desestimulando a entrada de investimento privado no setor, tornando-se, portanto, responsabilidade do setor público, que não possuía, de fato, capacidade financeira para desenvolver integralmente e de maneira satisfatória a indústria de eletricidade. Para solucionar esse entrave, o então futuro governo propôs uma parceria público-privada, por meio da atração de empresas estrangeiras, comprometendo-se a efetuar os investimentos públicos nos setores onde a indústria energética se tornava deficitária, tomando para si o ônus e tornando o investimento nessa atividade econômica mais atrativo ao capital privado.

A criação de entidades locais para possibilitar a transmissão de energia por todo o território brasileiro era uma forma de torná-la mais rentável, cabendo ao poder público a função de regular a atuação dessas empresas privadas na distribuição de energia, em prol do benefício da coletividade. O documento destacou a importância de algumas empresas no ramo, como a Companhia Elétrica de Minas Gerais (CEMIG), criada ainda em seu período como governador do estado; a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, responsável pela ampliação da Usina Paulo Afonso, que por sua vez foi o elemento chave da industrialização do Nordeste e a única usina citada no documento, a priori; e a Eletrobrás, sustentada pelo Fundo Federal de Eletricidade sob encargo do BNDE, que seria a estatal de energia elétrica do país. Como objetivo final da diretriz de energia elétrica, o documento propôs a ampliação da capacidade energética em 2 milhões de KW, saltando de 3 milhões de KW em 1955 para 5 milhões de KW em 1960. Essa meta se manteve constante quando da elaboração do Programa de Metas, publicado já em 1958.

b. Transporte

Em virtude dos elevados custos de implantação e manutenção, e levando em conta seu baixo rendimento, o setor de transportes, até o governo de JK, representava uma atividade deficitária, mas imprescindível ao progresso industrial. A rota de integração do país limitava-se ao litoral, com o transporte marítimo. Era necessário, portanto, desbravar os territórios do interior levando o transporte terrestre como eixo para o desenvolvimento econômico e urbano, representado, no documento, pela rede rodoviária e não mais pelas estradas de ferro, tópico que será abordado posteriormente.

O documento previu, como objetivo central da política de transportes, o alargamento da frente pioneira de valorização do território e, como consequência, a articulação dos núcleos dispersos de brasileiros, promovendo a integração regional e a descentralização de polos de atividades reprodutivas, levando-os para as regiões de menor crescimento econômico. Dentro do planejamento regional, com a reaparelhagem das estradas de ferro existentes e a criação de novas vias de integração, seria possível reduzir os custos do transporte, fomentando a produtividade e o deslocamento das massas crescentes de produção.

Para tanto, o Estado passou a assumir diversas empresas do setor, operando, contudo, de forma relativamente ineficiente, em virtude dos entraves burocráticos de uma estrutura administrativa engessada, bem como a capacidade limitada de investimento. Essas dificuldades em gerir o funcionamento do setor contribuíram para

umentar os pontos de estrangulamento já existentes na economia e tratados por JK em seu Plano de Governo. Via-se, portanto, a necessidade de se ampliar a eficiência governamental a partir da implantação de uma rede rodoviária nacional, que integrasse os maiores polos de produção e consumo a nível inter-regional, tendo seu ponto de encontro na nova capital. De acordo com o documento, o setor rodoviário deveria, portanto, suprir a carência de rotas no setor ferroviário, buscando um barateamento dos custos de escoamento da produção. É importante lembrar que esse barateamento estaria ligado, também, ao setor de energia, a partir do estímulo à maior produção nacional de combustíveis líquidos oriundos do petróleo. Além desse fator, o documento priorizou o planejamento no setor de transportes, atribuindo grande importância à elaboração de planos viários e orçamentários, os quais ainda não foram especificamente citados, mas que a pesquisa investigou sua existência no Programa de Metas. Tais planos seriam coordenados pelo Conselho Nacional dos Transportes; no presente documento constou a necessidade de criação do órgão, mas não é possível, ainda, verificar se de fato ocorreu e se sua atuação esteve alinhada com a função de planejar os investimentos feitos no setor.

É urgente a criação do Conselho Nacional dos Transportes, órgão de coordenação da política viatória do País. Deve ser sua função, além de outras, planejar de forma coordenada os investimentos a serem feitos nos vários setores. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 84)

Essa pesquisa traz um foco predominante aos transportes terrestres, ferroviário e rodoviário, em virtude de sua importância para a integração territorial e o fomento aos pontos de germinação, fatores que conectaram Brasília e SUDENE, entendendo-as como frentes de ação regional capazes de alavancar o progresso econômico brasileiro. Desta forma, não será efetuada uma análise detalhada dos tópicos referentes ao transporte marítimo e aéreo, embora constem no documento como parte das diretrizes para o desenvolvimento.

É importante ressaltar que as diretrizes previstas baseavam-se no estudo elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, desde 1952, contendo projetos para o reaparelhamento do setor de transportes com projeções para 5 anos de investimentos. Para Kubitschek, os Planos de Trabalho do Conselho Nacional de Transportes deveriam ser uma atualização dos projetos contidos em tal estudo.

b.1. Ferrovia

A priorização pela construção rodoviária em detrimento da rede ferroviária tornou-se um questionamento de relevância para a pesquisa, à medida que foram

encontradas informações divergentes a respeito do motivo de tal substituição de modais tanto para o transporte de cargas quanto de pessoas. De acordo com o documento de diretrizes, o transporte ferroviário havia se tornado obsoleto no que tange ao desbravamento de novas frentes de ocupação e mais oneroso financeiramente que o rodoviário, no que tange aos custos de operacionalização e manutenção, perdendo, assim, a função pioneira de desbravamento e integração. Ainda assim, constou no documento uma diretriz que previa a expansão ferroviária em mais de 1500 km, o que não se compara com a pretendida expansão rodoviária em 10 mil km.

Ocorre que, no estudo econômico elaborado pelo Grupo Misto BNDE/CEPAL, de 1953, contendo um diagnóstico da economia desde 1939, constou que os custos para funcionamento de uma rodovia chegavam a ser muito maiores que os custos de uma ferrovia.

Segundo o documento de diretrizes,

Se é verdade que no mundo inteiro os transportes rodoviários adquiriram importância incontestável na circulação das riquezas, no Brasil, além desta função, cumpre-lhes a missão de desbravar novas áreas do território e alargar nossa frente pioneira, o que não constitui mais missão da ferrovia, em face de seu custo de implantação e de operação. (KUBITSCHEK, 1955. P. 99)

Nesse sentido, as rodovias complementariam a rede ferroviária existente, esta última entrando mais como transporte de cargas pesadas, sendo importante principalmente na região sul, pelo seu potencial na exploração do carvão e na instalação de siderúrgicas próximas as usinas térmicas, as quais ainda utilizavam o coque nacional como combustível de maquinário. Justificando tal fator, o documento fez menção especial à construção do Tronco Principal Sul (TPS), estrada de ferro que ligaria Porto Alegre a São Paulo, de grande importância econômica para o combinado industrial do Sul.

Vale questionar, portanto, sobre o verdadeiro fato que levou a priorização da rodovia como principal meio de deslocamento e integração territorial no período, supondo que o que justificaria esse massivo investimento seria seu potencial em consolidar um mercado interno favorável à expansão da indústria automobilística e a extração do petróleo nacional.

b.2. Rodovia

O Plano de Governo previu a substituição de importações como estratégia para fomentar a produção nacional de petróleo e siderurgia, aumentando tanto a oferta de combustíveis como de insumos para a pavimentação sem a necessidade de maiores importações no ramo, o que levaria ao barateamento dos custos do transporte rodoviário.

Corroborando com a questão levantada no parágrafo anterior, a partir do documento, entendia-se que a expansão rodoviária promoveria a integração nacional das regiões, conectando os polos de consumo e produção. Desta forma, facilitaria a consolidação de um mercado interno nacional que serviria de incentivo à expansão da Indústria Automobilística no Brasil e, assim, difundir uma imagem de estabilidade para a atração de investimentos privados, especialmente estrangeiros. Comprovando essa ideia, tem-se o aumento na quantidade de montadoras internacionais instaladas no Brasil durante o Governo JK, sobretudo à montagem de caminhões de carga e à fabricação de peças nacionais, ainda que não integralmente¹⁹.

Além da função de integração territorial, a consolidação da rede rodoviária representava, ainda, a integração econômica de setores regionais. Entendida como requisito ao desenvolvimento industrial para o escoamento de produção possibilitava, nesse sentido, a descentralização de polos de consumo e produção. Interligava-se, portanto, à expansão da indústria siderúrgica e química; ao aumentar sua produtividade interna, forneceria insumos mais baratos para pavimentação (alcatrões ou subprodutos do petróleo), possibilitando a já mencionada diminuição de gastos na implantação das rodovias, e, portanto, menor dependência do capital externo. O que é importante questionar, nesse sentido, refere-se justamente a essa necessidade de diminuição da dependência externa. Já na introdução do documento ficou explícita a intenção de internacionalização da economia, buscando atrair ao máximo o capital estrangeiro na forma de investimentos infraestruturais e industriais. Contudo, quando se trata especificamente das rodovias, o documento traz diretrizes para restringir a entrada de capital externo nesse setor, como forma de diminuir os custos não só do transporte rodoviário em si, como dos combustíveis, produção de veículos e pavimentação.

Adquire no momento um sentido novo o problema da pavimentação extensiva de nossas estradas que, além de significar melhoria de capacidade de tráfego, representa um meio de barateamento dos custos de transporte, com substancial economia de divisas. Não possuindo ainda a indústria nacional de automóveis e dependendo do

¹⁹ Tal questão será aprofundada no subtópico referente ao capítulo intitulado Industrialização e Desenvolvimento, presente no documento em análise.

combustível estrangeiro em proporção esmagadora, nosso transporte rodoviário pesa fortemente em nossa balança de pagamentos internacionais. Máximo esforço precisa ser despendido no sentido de reduzir a influência relativa da moeda estrangeira no custo da tonelada-quilômetro rodoviária. Esse esforço deverá ser feito intensamente no setor da exploração do nosso petróleo, na ampliação da indústria de automóveis e peças nacionais, e no campo da pavimentação rodoviária. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 100)

Essa análise mais integrada do setor rodoviário à questão do desenvolvimento industrial consta, nesse trabalho, como parte crucial das diretrizes contidas no item referente ao Planejamento Regional e Urbano. Isso se explica pela importância crucial da construção da Rodovia Transbrasiliana, onde constava o trecho Belém-Brasília, que ainda não estava prevista nos programas já existentes, mas merecia destaque por sua função de integração territorial e econômica e eixo de desenvolvimento do interior.

A diretriz definida para o setor rodoviário e que constaria, da mesma forma, no Programa de Metas, correspondiam a construção de 10 mil km de novos trechos rodoviários até 1960, bem como a pavimentação de 5 mil km de estradas existentes. No documento foi evidenciado que, dos 10 mil km de projetos, 7500 já teriam sido elaborados, possivelmente compondo o estudo da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Juntamente com mais 2500 km de estradas de rodagem, que seriam elaboradas para suprir a demanda de tráfego do Norte e Nordeste, sob a responsabilidade de órgãos estaduais – a Comissão de Valorização da Amazônia, a Comissão Vale do São Francisco e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas – seriam efetuados planos nacionais de implantação, reaparelhagem e orçamento, como suporte tanto da União como dos governos estaduais aos municípios, na manutenção das estradas em seus domínios.

3.1.2. Industrialização e Desenvolvimento

De acordo com o documento em análise, a industrialização seria o estágio evoluído da produtividade econômica e a “diretriz verdadeira para a aceleração do desenvolvimento econômico, com um grande mercado interno potencial e dotado de adequados recursos naturais” (KUBITSCHKEK, 1955. P. 125), tal como se acreditava ser o próximo passo no desenvolvimento do Brasil, mesmo possuindo um mercado interno ainda incipiente. Para alcançar tal estágio era necessário, portanto, estabelecer uma relação de complementaridade com a racionalização da agricultura. Com a mecanização da produção primária, além de aumentar a produtividade e suprir a demanda industrial, reduziria-se o uso de mão-de-obra, formando um excedente que, ainda segundo o documento, só seria absorvido pela industrialização. Essa

interdependência se completava à medida que a expansão industrial e as maiores possibilidades de emprego urbano aumentavam o poder de compra da população e elevavam o consumo de insumos primários e industriais, estimulando o mercado interno.

Dentro dessa perspectiva foi introduzida uma crítica ao êxodo rural como resultado espontâneo desse processo, visto que o documento só o consideraria positivo se resultasse em aumento da produtividade agrícola. Partindo disso, a construção de Brasília, que foi vista como o grande canteiro de obras do país na época, impulsionou uma corrente migratória entendida como um movimento negativo à economia, já que a população partia em busca essencialmente de empregos urbanos, não representando, necessariamente, expansão da produção primária ou industrial. Essa ideia pode ter contribuído, além de outros fatores, para constituir uma imagem depreciativa dos assentamentos informais de trabalhadores no entorno do Plano Piloto, que se expandiam rapidamente antes mesmo da inauguração das obras; já em 1957 formavam a primeira Cidade Satélite, Taguatinga.²⁰

O êxodo rural será um sintoma de progresso se tiver como causa real um aumento de produtividade da agricultura, paralelo a uma demanda correspondente de trabalho nas indústrias e serviços urbanos. Será um mal, se resultar de uma expulsão do trabalhador rural ou de uma atração urbana que só represente uma miragem de melhor trabalho nas cidades.²¹ (KUBITSCHEK, 1955. P. 126)

Um dos ramos mais importantes para a industrialização de base correspondeu a siderúrgica nacional, em virtude do consumo de aço per capita ser utilizado como medida do potencial de progresso econômico do país, vinculado à capacidade industrial na produção de equipamentos e bens duráveis. Para alcançar maiores níveis de desenvolvimento, o Plano sugeriu o aumento da produção siderúrgica nacional para 2 milhões e 300 mil toneladas de laminados até 1960, em que a maior parte seria produzida pela Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda (RJ), recebendo, portanto, maior atenção do governo. A indústria siderúrgica naquele momento se resumia, basicamente, à região Sudeste, especialmente os estados do Rio de Janeiro

²⁰ O crescente fluxo migratório para Brasília advindo do Nordeste, em decorrência da seca de 1958, está interligado a consolidação da Vila Sarah Kubitschek, origem de Taguatinga. Composta em sua maioria por nordestinos, a rápida expansão da invasão – em um período de oito dias, constituiu-se um núcleo habitacional de quatro mil moradores – passou a ser vista como um fator preocupante pela NOVACAP, em vista da possibilidade de se expandir ao redor do Plano Piloto. É importante destacar a situação precária de infraestrutura e moradia característica dos assentamentos irregulares na época, necessitando de uma solução assistencial imediata, correspondente à remoção antecipada da população para o local de implantação da primeira cidade-satélite do Distrito Federal, Taguatinga.

²¹ Grifo nosso.

e Minas Gerais, não demonstrando a intenção de empreender grande esforço na descentralização desses polos econômicos.

O alto valor do aço também estava fortemente vinculado à escassez de energia, visto que grande parte de seu valor de custo correspondia ao consumo energético de produção. Nesse sentido, a indústria siderúrgica dependia do aumento da capacidade energética tanto da indústria de eletricidade quanto da produção de carvão nacional. Por esse motivo o documento destacou, respectivamente, a necessidade de uma Siderúrgica na zona de influência de Paulo Afonso, fomentando a industrialização do Nordeste, e a consolidação de um combinado industrial em Santa Catarina, visto que a região Sul se destacava pela extração de carvão nacional. Partindo desse pressuposto, é possível compreender, ainda, a integração da indústria de eletricidade e da siderurgia com a eliminação de pontos de estrangulamento no transporte, disponibilizando, nas áreas de influência de tais indústrias, rotas de transporte terrestre de fácil acesso para o escoamento da produção. Ainda que a rede rodoviária tenha recebido um foco prioritário no Plano, não se pode negar a importância das ferrovias nesse contexto, tanto pelo escoamento do carvão nacional quanto pela adoção de locomotivas elétricas, o que facilitaria seu uso nas zonas próximas às usinas.

Assim como o aço, o consumo de cimento per capita também representava um dos principais índices de desenvolvimento de um país, não tanto pelo mercado imobiliário, mas pelas obras públicas de infraestrutura e serviços básicos. O documento ressaltou, portanto, que para aumentar esse índice, seria necessário não só aumentar o consumo de cimento, expandindo a oferta de infraestrutura, como sua produção nacional, na tentativa de eliminar integralmente a importação, diminuindo seu custo. Nesse sentido, seriam nas obras de infraestrutura elétrica (usinas hidrelétricas) e rodoviária (pavimentação) que a indústria de cimento encontraria seu mercado consumidor, possibilitando atingir a diretriz, estabelecida pelo documento, de 5 milhões de toneladas de produção e consumo para 1960.

Com relação à Indústria Química, compreende-se a necessidade de destacar a importância da consolidação da indústria de alumínio na expansão das redes elétricas, utilizando tal metal em substituição ao cobre nos fios, em virtude da dificuldade de se obter o último. O documento demonstrou a intenção de se construir uma fábrica na zona de influência de Paulo Afonso, devendo essa diretriz estar contida no Plano de Industrialização do Nordeste, que provavelmente correspondeu aos Planos Diretores da SUDENE, com período de vigência de 1961 a 1972.

Interligada tanto à questão do transporte ferroviário quanto à expansão de energia elétrica, a diretriz referente ao aumento da frota de locomotivas às estradas de ferro também representava um ponto de estrangulamento na economia, em virtude de sua dependência do mercado internacional para a aquisição de unidades. De acordo com o documento, intencionava-se, portanto, a consolidação da Indústria Nacional de Locomotivas Diesel e Elétricas, a fim de substituir as locomotivas a vapor e aumentar a frota nacional. As locomotivas elétricas seriam uma opção viável se contassem com a intenção de expandir a produção de eletricidade no país, por meio da construção, distribuída em todas as regiões, de diversas usinas hidrelétricas.

a. Indústria Automobilística

Partindo do desenvolvimento da rede rodoviária, transformando-a em principal transporte de carga e passageiros à medida que se tornava, gradualmente, o elemento chave da integração inter-regional do país e complementava a rede ferroviária já consolidada, mas em decadência, criou-se um mercado interno crescente de automóveis, expandindo a indústria automobilística. Tal fator fomentou a instalação, no Brasil, de diversas montadoras, sobretudo para caminhões de carga, como a Mercedes Benz, em São Paulo. Ainda que grande parte das peças fosse importada, pretendia-se, ainda, consolidar uma produção nacional integral dos veículos, diminuindo as importações e barateando os custos finais. Segundo o documento, previa-se, até 1960, a montagem de uma frota de 500.000 caminhões, aumentando-se em 200.000 a frota existente em 1955 e substituindo 100.000 unidades obsoletas; quanto à produção nacional de peças, pretendia-se criar condições para a instalação de indústrias capazes de produzir, integralmente, 50.000 unidades em 1960. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 157)

Para que fosse possível alcançar tais metas na indústria automobilística, seria necessário o fortalecimento da indústria nacional, tanto como montagem, quanto como produção das peças. Isso se daria pela consolidação de um mercado interno em expansão, ocasionado pela construção de rodovias de integração que fomentariam a ocupação territorial, consolidando núcleos urbanos diversos. Pode-se destacar, nesse contexto, a criação de Brasília como uma cidade rodoviária, cuja configuração urbana ainda estimula, nos dias atuais, o uso do automóvel como principal meio de deslocamento.

O Brasil tem, na expansão de sua rede rodoviária e no crescimento de seu parque de veículos automotores, uma diretriz fatal para a integração econômica de seus amplos espaços geográficos e para a

movimentação pronta de uma produção agrícola e industrial que cresce dia a dia. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 156)

O aumento da produtividade agrícola e industrial está também vinculado à construção de uma rede rodoviária não só pelo fator escoamento, mas por se tornarem eixos pioneiros de ocupação do interior, possibilitando a abertura de novas frentes agrícolas; vinculando-se ainda, sob tal perspectiva, à ideia de reforma agrária, que de fato não ocorreu eficientemente.

3.1.3. Racionalização da Agricultura e Reforma Agrária

Segundo o documento em análise, para tornar possível o progresso econômico a partir da industrialização, era necessário também mecanizar a agricultura a fim de aumentar a sua produtividade, estabelecendo, assim, uma relação de interdependência entre essas duas atividades que seriam o cerne do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a racionalização da agricultura corresponderia à mecanização e o aprimoramento de técnicas de cultivo e produção, que, por sua vez, impulsionaria a industrialização não só pelo aumento de recursos primários ofertados como por gerar um excedente de mão-de-obra a ser absorvido pelas atividades industriais, já que com a mecanização seriam necessários cada vez menos trabalhadores braçais no setor primário. De acordo com Kubitschek,

Os dois processos paralelos e correlatos de desenvolvimento econômico, a racionalização da agricultura e a industrialização, devem complementar-se; o primeiro acarreta um aumento de consumo dos produtos industriais, ao passo que a industrialização exige crescentes quantidades de matérias primas agrícolas e amplia o consumo de alimentos pela massa operária de nível social em constante ascensão. (KUBITSCHKEK, 1955. P. 126)

O resultado desse êxodo rural seria, ainda, o inchaço das cidades, impulsionando um esforço para ampliar sua infraestrutura básica, facilitado pela proximidade dos núcleos urbanos às rodovias, considerando sua função primordial de eixo de ocupação territorial, bem como às usinas hidrelétricas, por constituírem pontos de concentração industrial. Esse aparato infraestrutural, combinado ao crescimento demográfico das cidades e ao impulso industrializante, levou a ocupação territorial do interior, criando eixos de crescimento urbano e econômico ao longo das rodovias. Outro produto dessa interiorização foi o surgimento de frentes de colonização agrícola não só na fronteira com o Maranhão como no norte goiano, tornando o centro territorial do país o trampolim da industrialização tanto do Nordeste quanto do Sudeste.

Esta [a industrialização] ²² tem que se fazer com o deslocamento de um excedente de população rural para os centros urbanos industriais. Esse excedente só existirá, entretanto, se a agricultura puder aumentar sua produtividade, oferecendo maiores volumes de alimentos e matérias primas com o emprego de menor número de braços. E isto só poderá ocorrer através de uma série de progressos no método de exploração da terra, que sintetizamos na expressão: racionalização da agricultura. (KUBITSCHEK, 1955. P. 181)

Com relação ao controle dessa migração rural para as áreas urbanas, o documento se posicionou de forma contraditória, a medida que previu a necessidade de direcioná-la, evitando a saída demográfica de áreas que ainda não se encontravam satisfatoriamente mecanizadas, julgando que a ausência de tais “braços de mão-de-obra” seriam prejudiciais ao desenvolvimento da produtividade agrícola. A migração só seria entendida como positiva à medida que os equipamentos agrícolas substituíssem a força humana e quando preterida pela industrialização, não resultando apenas de um impulso populacional em busca de melhores oportunidades de vida urbana.

A contradição se verificou no fato de que, ainda que a agricultura do Nordeste, por ser uma economia em atraso, não se encontrasse suficientemente mecanizada e necessitasse de um grande contingente de trabalhadores rurais nos latifúndios, manter essa elevada concentração demográfica era o principal fator da catástrofe e miséria que assolava a população, sobretudo nos períodos da seca. Ocorreu que o pobre havia se tornado, dentro dessa dinâmica de exploração e concentração de renda, o escudo do latifundiário, sofrendo os maiores impactos negativos de uma estrutura econômica arcaica. Desta forma que tal ideia de controle migratório, exposta pelo documento em análise, se mostrou incompatível com a realidade nacional da época em decorrência da situação de calamidade no Nordeste, fruto de uma economia arcaica, dependente da agricultura de subsistência e, portanto, ainda mais fragilizada pela seca de 1957. Estimular a saída dos nordestinos acabava por ser um requisito de controle emergencial.

Dois são os principais objetivos da reforma agrária tal como a entendemos: racionalizar a produção agrícola a fim de diversificar os nossos produtos e aumentar a produtividade do campo, elevar o nível e melhorar as condições de vida dos trabalhadores agrícolas, que, nas estruturas ainda arcaicas de produção, recebem salários baixíssimos, vivem em condições sanitárias, educacionais e sociais quase equivalentes às das populações primitivas. Pretendemos, com essa reforma, superar a fase da monocultura colonial ou semicolonial, substituindo-a pela economia de desenvolvimento, que elevará o

²² Termo em parênteses acrescido pela autora da dissertação, de forma a complementar o sentido da citação em referência.

nível de vida das populações do campo pelo aumento de sua capacidade de consumo e formação de uma classe média rural. (KUBITSCHKE, 1955. P. 219)

Considerando o trecho destacado acima, o documento entendeu a reforma agrária como sendo o próprio processo de racionalização da agricultura, vinculada à capacitação dos trabalhadores rurais para técnicas diversificadas de exploração do solo e à melhoria de sua qualidade de vida, denominando tal abordagem de “reforma agrária científica.” Fez uma crítica expressiva a noção de reforma agrária intitulada de “demagógica”, que corresponderia à distribuição equitativa de terras aos camponeses, rompendo com a dinâmica de latifúndio monocultural em mãos de uma oligarquia rural dominante. Partindo de tal análise, entende-se que a visão de reforma agrária construída pelo documento não só se opunha à luta das Ligas Camponesas²³ como, de certa forma, deslegitimava a ideologia de um dos mais importantes movimentos sociais do século XX no Brasil, onde, sob a liderança de Francisco Julião, objetivava condições mais dignas de trabalho aos camponeses e a distribuição equitativa de terras, como forma de justiça social.

3.1.4. Planejamento Urbano e Regional

A quinta parte do documento, referente ao Planejamento Regional e Urbano, se desenvolveu a partir da identificação geográfica e atualização dos problemas a serem superados pelos planos regionais em vigência no período. Desta forma, os aspectos sociais, econômicos e territoriais de cada região deveriam ser entendidos como precedentes do Planejamento Regional a ser implantado no Governo JK, unificando tais demandas em uma ação centralizadora e coordenada, e, assim, contribuindo na definição de políticas específicas de desenvolvimento regional.

A partir da análise do documento percebeu-se, contudo, a superficialidade e ausência de diretrizes mais concretas no que se referia à área de planejamento urbano e regional. Ainda que tenha definido diretrizes orientadas de acordo com o

²³ As Ligas Camponesas foi um dos principais movimentos de luta social do século XX. Corresponhia a um movimento de caráter reivindicatório, pacífico, onde o campesinato, organizado, reivindicava melhores condições de trabalho assalariado para a população rural do Nordeste, subjugada a uma oligarquia dominante que reproduzia, nos latifúndios, condições absurdamente precárias de trabalho e sobrevivência, mantendo a mão de obra dependente de uma agricultura de subsistência extremamente frágil e com quase nenhum poder aquisitivo de compra, já que o valor monetário recebido pela força de trabalho era insuficiente para manter a população longe da miséria. O Estopim do movimento se deu em uma situação ocorrida no Engenho Galileia, e espalhou-se por todo o Nordeste, tendo sua representação política na figura do deputado Francisco Julião. A ideia de reforma agrária buscada pelo movimento se pautava, de fato, na redistribuição equitativa de parte das terras absorvidas pelos latifúndios monocultores, bem como o fomento a um cultivo mais diversificado.

contexto de cada região, não apresentava um diagnóstico satisfatório para se compreender as características regionais que deveriam justificar as políticas propostas e como alcançar o desenvolvimento a partir de metas mais específicas. A maioria das questões regionais levantadas fazia parte das diretrizes das outras áreas do Documento: Expansão básica de serviços, Industrialização de Base e Racionalização da Agricultura – e encontravam-se mais detalhadas, o que nos leva a crer que a área de Planejamento Urbano e Regional funcionaria, dentro do documento, como uma junção de todas as outras áreas, resumindo como se daria a atuação do governo a nível regional.

Esse detalhamento das diretrizes foi contemplado somente no Programa de Metas de fato, porém, inexistindo um capítulo único orientado ao Planejamento Urbano Regional; as diretrizes aqui levantadas se transformaram em metas que foram distribuídas nas outras áreas do desenvolvimento, sobretudo no que se referiam ao trinômio de energia, transportes e industrialização.

As demandas levantadas pelo documento neste capítulo, apesar de abordarem todas as regiões do Brasil, atribuíam maior ênfase ao desenvolvimento do Nordeste e ocupação do Centro-oeste, através da industrialização da primeira e da transferência da capital para o Planalto Central, contemplando a última. A primeira questão estava relacionada, ainda, ao fato de que o Nordeste era considerado, na época, a região subdesenvolvida de maior importância econômica, ainda que a mais problemática, considerando seu papel no fornecimento de matéria prima à indústria do Centro-sul. Previu, além da industrialização, a recuperação econômica do Vale do São Francisco através da regularização do regime fluvial, investimentos nos setores de navegação, irrigação e na execução de projetos de fomento a economia produtiva regional.

a. Sudeste e Sul

Com relação às demais políticas, as diretrizes previam, sem se aprofundar na problemática levantada, a Recuperação do Vale do Rio Doce no Sudeste, a partir do reflorestamento das áreas de extração de madeira, inserido na região entre Minas Gerais e Espírito Santo; e a expansão do Combinado Industrial em Santa Catarina, com foco para a criação de Indústrias Siderúrgicas junto às minas de carvão. Dentro de todas as diretrizes de planejamento regional é importante destacar aquelas relacionadas à recuperação e desenvolvimento econômico das regiões mais problemáticas do país e como seria efetivada essa integração nacional, levando em conta a desigualdade inter-regional estabelecida entre o Centro-sul e essa periferia subdesenvolvida, a saber: Norte, Nordeste e Centro-oeste.

b. Norte

Para a região Norte, foi apresentada a intenção de se executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, sob o encargo da SPVEA²⁴. Os problemas principais abordados se referiam ao setor de transportes e ocupação territorial nucleada e dispersa característica da região. Para tornar possível essa valorização econômica, seria necessária a ampliação da frota de navegação fluvial para transporte de carga interligada à expansão do transporte aéreo na região, buscando maior integração a nível nacional. Além disso, a eliminação destes pontos de estrangulamento favoreceria o crescimento econômico dos núcleos populacionais da região Amazônica, fomentando eixos de ocupação mais concentrados, já que a dispersão dos núcleos dificultava o provimento de assistência e infraestrutura pelo poder público.

c. Nordeste

A diretriz principal do tópico referente ao desenvolvimento do Nordeste tratou da relação de interdependência que deveria ser estabelecida entre o Sertão semiárido, quanto à racionalização da agricultura e à industrialização do Litoral, a fim de que essa região pudesse servir de suporte à primeira no período de seca. Para que se pudesse retirar o polígono das secas do vácuo econômico era preciso investir em obras de infraestrutura (como irrigação e açudes) principalmente nos anos bons, e não só nos períodos de emergência; assim, a economia do semiárido poderia se tornar mais resistente aos efeitos da seca e não perderia os investimentos privados em economia reprodutiva, nem a grande parte da mão-de-obra agrícola em virtude da escassez de água e alimentos. Para promover a industrialização e mecanização agrícola da faixa úmida, fator imprescindível ao desenvolvimento do Nordeste como um todo, era necessário enxergar o Polígono das Secas como área de transição, fornecedora de matéria-prima à industrialização do litoral, não sendo especificado, no documento, o tipo de produção primária a qual se referia. Esse fator requeria a recuperação da base econômica do Sertão, adequando-a ao fenômeno da seca, diminuindo seus efeitos catastróficos. Como parte da solução a essa reestruturação econômica, foi proposta a expansão de faixas de colonização agrícola no Maranhão e norte goiano, para o abastecimento de gêneros alimentícios ao Nordeste.

Para a elaboração das diretrizes referentes ao desenvolvimento do Nordeste, o documento acusou a utilização, como diagnóstico de base referencial, o estudo

²⁴ Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, criada em 1953, pela lei nº 1806/1953; Em 1966 foi transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

elaborado para o BNDE pelo economista H. W. Singer, apontando o processo de regressão da economia nordestina, as deficiências nos investimentos públicos e privados ali realizados, bem como as problemáticas mais urgentes a serem resolvidas para superar o problema das secas. Foi a partir desse estudo que o documento concluiu que *“É necessário um esforço mais amplo de planejamento e coordenação de vários empreendimentos públicos e privados que visam fortalecer a economia do Nordeste.”* (KUBITSCHEK, 1955. P. 233)

Ainda utilizando o estudo de Singer como referência, Kubitschek tratou sobre a falha atuação do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) até aquele momento, tecendo uma crítica ao desperdício de recursos e apontando para a necessidade de introduzir nova técnica de programação, visto que o órgão já possuiria, supostamente, corpo técnico necessário a uma atuação mais ampla e planejada, fortalecendo a economia nordestina desde sua base fundamental, ao invés de abordar o problema da seca como um efeito climático isolado. Segundo o documento, a racionalização administrativa de entidades públicas deveria englobar não somente o DNOCS, mas todos os órgãos de estruturação econômica, articulando seus planos de atuação regional, a saber: Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e Departamento Nacional de Estradas de Ferro e Rodagem (DNER).

Na condução das obras do DNOCS precisa ser introduzida uma nova técnica de programação. Não é possível que continue a 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. (KUBITSCHEK, 1955. P. 233-234)

Com relação ao esforço de industrialização no Nordeste, entendido como essencial ao progresso econômico da região, o documento ressaltou a importância da Usina Paulo Afonso, que deveria desencadear a instalação de um combinado industrial, pela iniciativa privada em sua área de influência, justificado pela concentração de uma grande massa de eletricidade que precisaria ser integralmente aproveitada, para gerar uma nova demanda de energia e, assim, expandir o potencial energético do Nordeste com novas usinas ou o aumento da capacidade de Paulo Afonso.

Não é realista o receio de que o esgotamento de Paulo Afonso conduzirá à estagnação do Nordeste. Ao contrário, a utilização rápida de toda a energia dessa Usina provocará um surto de progresso tão grande no Nordeste que os aproveitamentos subsequentes se tornarão impositivos e economicamente justificáveis. (KUBITSCHEK, 1955. P. 235)

O incentivo para a industrialização pela iniciativa privada não poderia vir, contudo, somente da oferta energética e do barateamento de seus custos. O documento afirmou ser necessário, ainda, dispor de diversos tipos de incentivos governamentais para atrair o capital privado.

d. Centro-oeste

No tópico Brasil Central, foram indicadas três diretrizes para o desenvolvimento do centro-oeste, a saber: A transferência da Capital Federal; o desenvolvimento dos vales gêmeos do Tocantins – Araguaia; o desbravamento da rota aérea Rio-Manaus. É importante, para o desenvolvimento da pesquisa, destacar as duas primeiras, pela sua função como alavanca do progresso econômico, a partir da ideia de integração nacional e eixo de ocupação do centro territorial do país.

O documento traz a orientação e planejamento do desenvolvimento econômico dos vales gêmeos do Tocantins – Araguaia como prioridade, por ser a principal frente de ocupação da região, coincidindo com o eixo da rodovia Belém – Brasília. Esta, por sua vez, foi prevista como parte da expansão rodoviária nacional, além de configurar, segundo Kubistchek, “uma das mais importantes linhas de integração econômica e geopolítica do Brasil.” (KUBITSCHEK, 1955. P. 242). O documento não se aprofundou na questão da rodovia, bem como suas implicações para o desenvolvimento nacional. Ao invés disso assumiu uma postura vaga, tratando a questão ainda com superficialidade, ausente de diretrizes mais específicas e concretas; ainda que, no item referente ao setor de transporte, o documento forneceu uma lista com o nome das rodovias e os trechos a serem melhorados ou construídos, não constou nela a futura Belém-Brasília, bem como nenhum apontamento a respeito de sua construção.

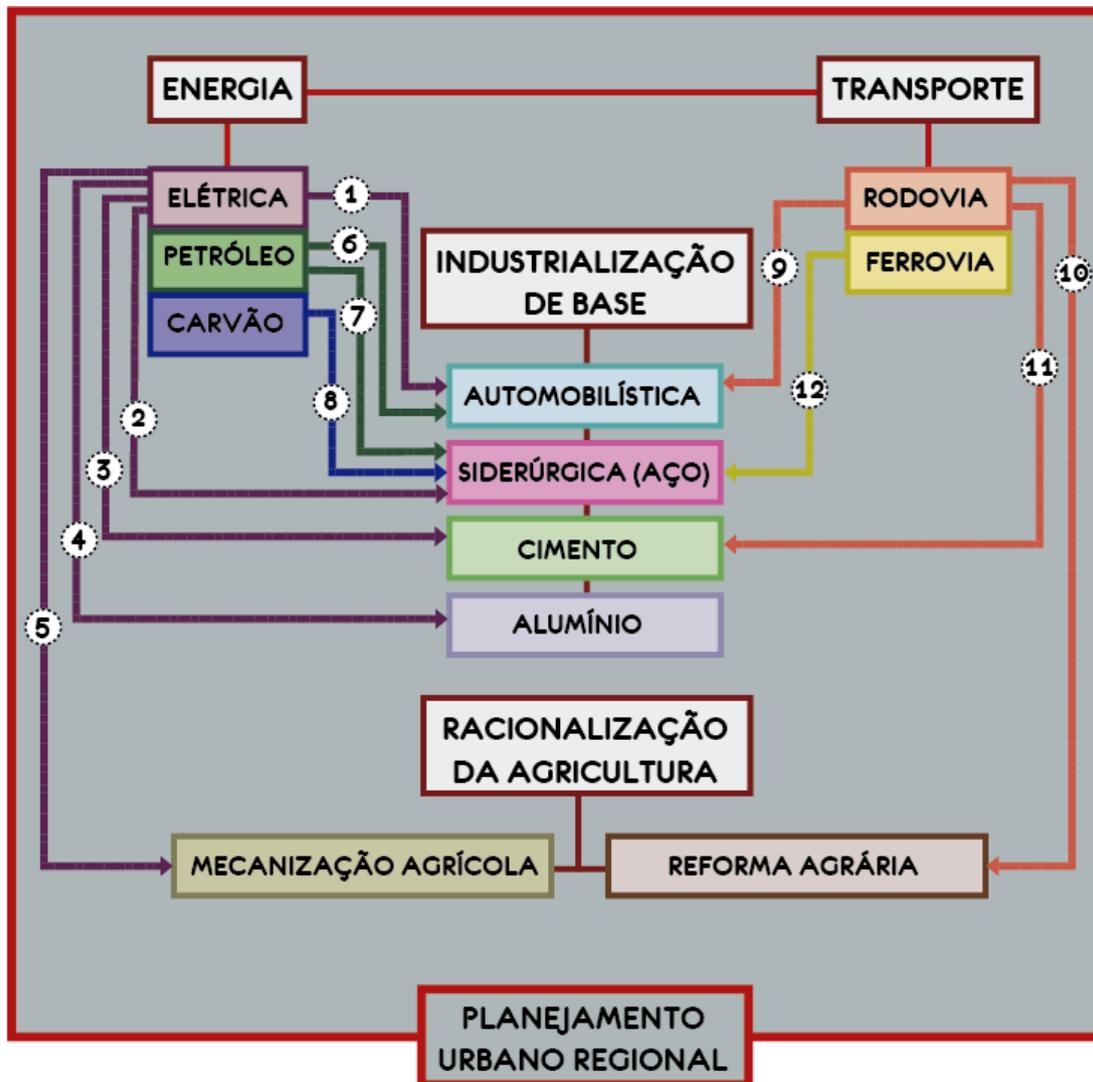
A mesma abordagem anterior foi utilizada para se tratar da transferência da Capital Federal para o Planalto Central. Nesse momento, não constou ainda o nome da nova capital como sendo Brasília, e o documento não chegou a delimitar uma diretriz concreta, acercando-se do assunto de forma ainda muito rasa. Enfatizou a importância da mudança da capital para o interior como estratégia para “alargar rapidamente a onda de progresso sobre as grandes extensões do Brasil Central” (KUBITSCHEK, 1955. P. 241), mas ainda não acreditava ser possível transferir a administração para a nova cidade em um prazo menor que 15 anos; prazo esse que, durante o Governo de JK de fato, mudará para 5 anos, já que Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1960, partindo do lema 50 anos em 5.

e. O Município

Juscelino finalizou o documento abordando a questão do município como unidade local de planejamento, na intenção de se atribuir maior autonomia e importância aos problemas do município, bem como defender a disposição de maior porcentagem de renda às administrações municipais. Contudo, para isso, seria necessário aperfeiçoar a técnica de planejamento, entendendo-a como um requisito fundamental para garantir a continuidade administrativa, através dos planos municipais a longo prazo. O documento propunha, ainda, que os governos Federal e Estaduais prestassem assistência técnica aos municípios quando da elaboração e execução de seus Planos Diretores, considerando que, nesse período, apenas uma parcela muito pequena dos municípios os possuíam, não representando o instrumento mais eficaz para resolver os problemas municipais. Essa assistência viria também, segundo o documento, da participação mais ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Caixa Econômica Federal nos financiamentos municipais.

Valorizava, assim, o municipalismo vigente na época, considerando a necessidade da própria comunidade local fiscalizar os serviços pelos quais se beneficiava. Incentivava o progresso econômico em escala local, já que entendia o município como unidade administrativa mais próxima e, portanto, mais atenta às necessidades da população.

**DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DO DOCUMENTO DIRETRIZES GERAIS PARA
O PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1955)**



- | | |
|--|--|
| ① Aumento da capacidade energética para expansão da indústria automobilística. | ⑦ Produção de Diesel como combustível para maquinário |
| ② Usinas como agente de concentração de indústrias. | ⑧ Produção de coque nacional como combustível ao maquinário |
| ③ Potencial mercado interno para indústria do cimento. | ⑨ Consolidação de mercado interno à indústria automobilística |
| ④ Uso do alumínio como material para linhas de transmissão. | ⑩ Integração e interiorização - estímulo à consolidação de fronteiras agrícolas. |
| ⑤ Estímulo a ocupação das fronteiras agrícolas - interiorização. | ⑪ Pavimentação de rodovias |
| ⑥ Barateamento do combustível. | ⑫ escoamento da produção de carvão nacional |

3.2. Programa de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)

Composto por uma versão geral e resumida das 30 metas que integraram as 4 áreas principais do desenvolvimento – Energia, Transporte, Industrialização e Alimentação – e dois volumes que trataram mais detalhadamente dos projetos que compunham as metas, bem como dos objetivos específicos e justificativas para sua implantação, o Programa de Metas, vigente de 1956 a 1961 mas com publicação datada de 1958, seguiu uma abordagem pragmática e objetiva, não contendo um extenso diagnóstico socioeconômico, diversidade de mapas ou qualquer estudo prévio de viabilidade. Para a elaboração do Plano, o Governo utilizou-se dos relatórios sobre a economia do país produzidos, em 1953, pela Comissão Mista Brasil-EUA e pelo Grupo CEPAL-BNDE, sem incorporá-los ao corpo do plano em si, apenas citando-os, em momentos específicos, como justificativa às medidas adotadas.

Ao final da análise, como forma ilustrativa do vínculo entre as 30 metas de execução do Programa de Metas, concebidas no documento, foi elaborado um diagrama que abrange as 4 frentes e suas conexões: Energia, Transporte, Alimentação e Indústria de Base. O Mapa compõe o anexo II, indicado no índice.

Já na introdução do Plano, o Governo JK ressaltou a colaboração do Conselho de Desenvolvimento, órgão criado em 1956, na execução do Programa de metas: sua função dentro do planejamento se definia justamente pela coordenação econômica e administrativa de cada projeto contido nas metas. De acordo com o documento:

Sem subestimar o valor da enorme massa de estudos técnicos que vem sendo exigida na organização dos projetos específicos, deve ser destacada a importância da atividade coordenadora do Conselho de Desenvolvimento na elaboração dos esquemas financeiros de cada projeto, de cada setor e do conjunto de metas, bem como no estudo de projetos de lei, de medidas administrativas e de providências burocráticas indispensáveis à realização das várias metas. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958a. P. 14)

Ao tratar do Programa de Metas, é imprescindível reconhecer que o próprio Governo demonstrou, na elaboração do Plano, um esforço em direção a uma experiência de planejamento global de integração regional econômica e territorial, ainda que alguns autores, como Nelson Souza (2012), tenderam a enxergá-lo mais como um conjunto de diretrizes setoriais e isoladas, um emaranhado de metas e diretrizes do que um Plano Global de fato. Apesar de ser composto por programas setoriais que resultavam em metas numéricas muito específicas, é perceptível a vinculação entre tais metas; cada setor de desenvolvimento levava em conta todos os

projetos que refletiam na consolidação de sua meta, demonstrando, assim, ser este um plano de metas integradas em todas as áreas de desenvolvimento econômico – Infraestrutura, Industrialização e Agricultura.

Nenhum dos planos brasileiros chegou, sequer, à metade do caminho, exceto o chamado Programa de Metas, que, curiosamente, jamais pretendeu ser um plano, no sentido técnico da palavra. (SOUZA, 2012. P. 1671).

Com relação aos recursos dispostos para a execução do plano, ainda que o financiamento de entidades públicas, como o BNDE, tiveram importância relevante sobretudo no investimento em obras de infraestrutura, a maior parte dos recursos para a implantação das metas originava-se do orçamento federal e de empresas privadas, na mesma medida. Tais dados não foram fornecidos no documento de diretrizes, pois se referiam a um plano já em vigência na época. Quanto ao incentivo à entrada de capital estrangeiro para financiar o desenvolvimento, de acordo com o plano, tais recursos seriam atraídos pela possibilidade de investir nos setores básicos da economia brasileira, como a Indústria Automobilística.

Ao se comparar o documento da candidatura de JK em 1955, Diretrizes Gerais pra um Plano Nacional de Desenvolvimento, e o Programa de Metas (1956-1961), percebe-se que, ainda que a abordagem frente ao desenvolvimento regional permaneça a mesma – priorizar a eliminação de pontos de estrangulamento com obras de infraestrutura e se utilizar do modelo de substituição de importações para fomentar a industrialização nacional – é possível perceber diferenças significativas tanto na estrutura dos documentos em si quanto no conteúdo dos mesmos, demonstrando uma maior especificação e pragmatismo no que se refere ao Programa de Metas, em detrimento do discurso mais político e global do planejamento regional, encontrado no documento de Diretrizes, que precede a política de governo de JK.

O primeiro documento analisado demonstrou um esforço maior em se entender e demonstrar a integração entre as políticas de desenvolvimento pretendidas, enxergando o desenvolvimento nacional como um todo. A evidência mais marcante seria o fato de que uma das partes prioritárias do documento correspondeu a um capítulo específico para tratar do Planejamento Urbano Regional, destacando o maior enfoque à política regional e a conexão necessária entre elas, para que, implantadas simultaneamente, pudessem, juntas, alavancar o progresso econômico nacional. Já o Programa de Metas não possuiu um setor que tratasse especificamente do planejamento urbano regional, estando esse implícito nas 30 metas, deixando de ser visto como prioridade. Não apresentou, também, diretriz direcionada ao

desenvolvimento do Nordeste, não chegando sequer a mencionar a Operação Nordeste ou a situação catastrófica da seca nordestina, fato divergente do primeiro documento, que traz essa região como prioritária no que tange a políticas de recuperação econômica e combate a desigualdade regional.

Partindo dessa diferenciação entre os documentos e na tentativa de não repetir as informações já dispostas no item anterior, com relação ao documento de diretrizes, analisou-se o Programa de Metas a partir dos valores numéricos de cada uma das metas definidas. Destacou-se, como produto da análise, as obras de infraestrutura e os programas de industrialização para cada região, especificados pelo documento, valorizando aqueles que se referem ao desenvolvimento no Nordeste e Centro-oeste, considerando sua importância para o trabalho. Nesse sentido, a intenção foi buscar entradas de análise para construir a problemática de investigação correspondente a Brasília e SUDENE, questionando quais aspectos do Programa de Metas poderiam contribuir para entendê-las como pontos germinativos capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e territorial brasileiro no período do desenvolvimentismo de JK.

3.2.1. Metas 1 a 5: Energia

Ao tratar da energia como ponto de estrangulamento, o Plano destacou aspectos do problema que, segundo esse, ainda não haviam sido apreciados anteriormente no planejamento, mas que deveriam ser levados em conta no programa de aumento da capacidade geradora. Tais aspectos se resumiam a: 1 – entender o problema da potência elétrica como um todo, não se limitando a construção de barragens e usinas, mas com a própria transmissão e distribuição da rede; 2 – Levar em conta a necessidade de obras a curto prazo, para resolver problemas emergenciais ainda nesse mandato de JK e, simultaneamente, possibilitar o lançamento das bases para concluir um programa a longo prazo a fim de atender a demandas futuras (Nesse sentido, o Programa de Metas definiu estratégias de desenvolvimento a serem cumpridas até 1965); 3 – O planejamento não pode ignorar a pressão inflacionária como resultado desse surto de crescimento.

Dentre as premissas básicas para assegurar o cumprimento da meta de 5 milhões de kW até 1960 e 8 milhões de kW até 1965, para o Governo seria indispensável atrair, portanto, investimentos privados estrangeiros e nacionais para o setor de eletricidade, em virtude da já conhecida insuficiência de recursos públicos no provimento de infraestrutura. A energia elétrica foi entendida, aqui, como uma indústria

de fato, dependente de uma economia reprodutiva; no entanto, já no documento de diretrizes de 1955, o Governo JK deixava claro o fato de que a energia elétrica não sustentava uma rentabilidade lucrativa suficiente para atrair o investimento privado, baseando-se nos relatórios econômicos do Grupo Misto BNDE-CEPAL. Essa questão demonstrou certa contradição, visto que o Programa de Metas, ainda que tenha detalhado as obras em curso referente às usinas, redes de transmissão e barragens, não deixou claro a contrapartida, pelo poder público, que viabilizaria o investimento da iniciativa privada no setor energético. De acordo com o plano:

Sem alterar-lhe o caráter de serviço público, concedido ou executado pelo Estado, o provimento de energia elétrica precisa ser considerado como uma indústria, isto é, ter organização e estrutura jurídica que lhe permitam operar como empresa industrial, buscando com a remuneração justa de suas inversões, não só estimular uma operação de sentido nitidamente econômico, mas também atrair novos capitais que atendam às necessidades sempre crescentes de novos investimentos. Assim, ao mesmo tempo que o Governo organiza as entidades federais responsáveis pelo abastecimento de eletricidade em áreas específicas e apoia programas semelhantes dos Governos Estaduais, procura restabelecer o interesse de capitais privados pelos investimentos no setor de energia elétrica. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 9)

Ainda sobre a atração de capital privado, apontou a atuação da empresa privada na indústria de eletricidade através do “Grupo das Empresas Elétricas Brasileiras”. Com usinas distribuídas por diversos estados e uma capacidade total de 500.000 kW, sua função seria a de complementar o serviço público de energia, aliviando a sobrecarga dos sistemas já existentes. A maior concentração dessas empresas privadas se encontrava, contudo, na região Centro-sul, onde já possuía o projeto da Usina de Furnas previsto como o ponto central do Plano de Eletrificação, com o maior potencial energético registrado no Plano, de 1 milhão e 100 mil kW. Dessa forma, é notável que ainda existia um sentido de concentração industrial na região mais desenvolvida, contribuindo não para o progresso econômico nacional como um todo, mas para a desigualdade regional registrada como um dos entraves à superação do subdesenvolvimento, ainda que investir em uma região mais desenvolvida possibilitasse maiores chances de retorno econômico.

Apesar do potencial de energia elétrica ter sido considerado o cerne do desenvolvimento industrial, sua oferta por si só não geraria o mercado de consumo necessário ao progresso econômico, mas sua escassez se tornava um ponto de estrangulamento; era preciso, portanto, integrar o programa de eletricidade com o incentivo à instalação de indústrias nas zonas de alcance das usinas geradoras. Foi

partindo dessa afirmação que o Plano demonstrou com clareza o vínculo entre a meta de energia elétrica e as metas de industrialização, sobretudo a automobilística e siderúrgica, consideradas as atividades mais promissoras nesse processo de expansão industrial.

A disponibilidade de energia elétrica, por si só não cria progresso nem gera mercados de consumo. A falta de energia, essa sim, entrava o progresso. Sua abundância, entretanto, só é fecunda quando acompanhada de outros fatores, variáveis em cada caso, que assegurem o estabelecimento de indústrias na região considerada e proporcionem à massa consumidora, industrial, comercial e domiciliar, meios de possuir o aparelhamento elétrico que utilize essa energia. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 11)

Um exemplo dessa vinculação entre metas é o fato de que o próprio Plano, ao tratar da ampliação da Usina de Paulo Afonso no Nordeste, pressupunha a instalação de uma indústria siderúrgica para a exploração desse potencial energético, servindo ainda como impulso ao aumento da capacidade energética da região e incentivo a instalação de outras atividades industriais. O setor de transportes rodoviário e ferroviário, por sua vez, se integraria tanto ao setor energético como industrial, possibilitando a consolidação de eixos de atividades produtivas e ocupação territorial, para servir tanto como demanda de energia elétrica e fomento a abertura de novas redes de transmissão, quanto ao escoamento de produtos e matérias primas industriais e a integração entre polos de consumo e produção.

A fim de aprofundar-se na questão da integração das metas de energia elétrica com a indústria e o transporte, dedicou-se maior enfoque à construção das Usinas Hidrelétricas nas regiões Nordeste e Centro-oeste, elementos-chave para desenvolver, posteriormente, o estudo sobre a SUDENE e Brasília:

Paulo Afonso (fundo federal de eletrificação)

A aplicação dos recursos do Fundo Federal de Eletrificação se efetivou na ampliação da capacidade energética da Usina de Paulo Afonso, de 180.000 kW para 300.000 kW, com acréscimo de 120.000 kW, sob o encargo da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF). Além disso, pretendia estender, gradativamente, sua rede de transmissão para todo o Nordeste, iniciando pela ampliação da zona de abastecimento na Bahia, Paraíba e Pernambuco. Ainda que não tenha sido a maior usina hidrelétrica construída no país nesse período, foi vista como prioritária pelo seu potencial de industrialização na região nordestina, sendo esse um dos pontos centrais

da política de desenvolvimento regional e a base da Operação Nordeste, política que resultou na criação da SUDENE.

Usina de Três Marias

O fator importante a ser destacado sobre esse projeto não se limita a construção da Usina em si, mas da construção da Barragem de Três Marias ao longo do rio São Francisco. Seria com essa obra que se possibilitaria a expansão da capacidade energética da Usina Paulo Afonso, sem necessitar construir outra barragem para tal.

Usina de Cachoeira Dourada

O Plano não abordou especificamente as condições da construção de tal usina, deixando claro apenas que se tratava do eixo de integração entre Goiânia e Brasília, bem como eixo de ocupação do interior do Centro-oeste e ponto chave para o abastecimento elétrico da Nova Capital e entorno. A Usina de Cachoeira Dourada teria, inicialmente, 27 mil kW de potência, valor ainda muito inferior ao potencial energético das principais usinas no Nordeste e Centro-sul.

Com relação às metas de carvão e petróleo, essas teriam a função primordial de elemento economizador de divisas, no sentido de se fomentar seu uso integral e eliminar a importação destes combustíveis, para que as reservas de divisas fossem mais bem aproveitadas pela importação de maquinários, como aporte para a expansão da indústria brasileira.

A maior produção característica de carvão nacional, em 1955, bem como suas projeções até 1960, correspondia ao estado de Santa Catarina e era consumida por toda a região, mas principalmente pela Viação Férrea do Rio Grande do Sul.²⁵ No estado do Paraná, esse consumo se dava pela Viação Paraná – Santa Catarina, caracterizando o setor ferroviário como parte importante desse mercado interno. Contudo, tanto a substituição do carvão como combustível às estradas de ferro pelo diesel oriundo do petróleo e pela hidroeletricidade, como a decadência do transporte tornaram-se grandes obstáculos ao consumo de toda a produção nacional. Quanto ao

²⁵ De acordo com a tabela do Anexo IX, presente no documento *Programa de Metas: Tomo II Energia e Transporte, Presidência da República, 1958*, intitulada: “Consumo de carvão nacional e importado nas ferrovias brasileiras”, a Viação Férrea do Rio Grande do Sul representava o maior consumo de Carvão Nacional, sendo utilizado como combustível integral em 1956 e consumindo 318,603 mil toneladas. Exceto pela Estrada de Ferro Central do Brasil, que consumia, no mesmo ano, 195,561 mil toneladas, as demais ferrovias brasileiras apresentavam um consumo muito inferior de carvão nacional em relação às duas primeiras, poucas chegando as 50 mil toneladas e a maioria na faixa de 10 a 20 mil toneladas.

último fator, os pontos de estrangulamento gerados pela falta de reaparelhamento no setor ferroviário e nos portos impossibilitavam o adequado escoamento da produção de carvão nacional para todo o país, obrigando a se aumentar a utilização de carvão importado pela Companhia Siderúrgica Nacional e Estradas de Ferro que ainda utilizavam o coque como combustível. Isso levou a formação de um estoque de carvão em Santa Catarina sem mercado estável para seu consumo. Desta forma o Plano tomou como prioridade a eliminação desse entrave: através da construção de Usinas Termelétricas na região Sul, próximo às minas de carvão, e do reaparelhamento dos meios de transporte, sobretudo o ferroviário e marítimo.

Ao vincular essa meta com o setor de transportes, percebe-se que a indústria do petróleo estava intimamente ligada à meta do transporte marítimo (cabotagem), além da produção de diesel como combustível às locomotivas e caminhões de carga. Isso se explica pelo fato de que, dependendo da localização das novas indústrias de refinação e fontes de produção, seria imprescindível aumentar progressivamente a capacidade do transporte de cabotagem, predominante para a movimentação e comercialização do produto.

3.2.2. Metas 6 a 12: Transporte

a. Setor ferroviário:

Segundo o documento, as metas para o transporte ferroviário correspondiam ao reaparelhamento das ferrovias, contando com a aquisição de quase 12 mil novos vagões e carros de passageiro e 420 locomotivas, bem como a construção de 2,1 mil Km de novos trechos. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958a. P. 18)

Comparando-se as metas citadas acima e a diretriz para o transporte ferroviário no documento *Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento*, de 1955, analisado anteriormente, é possível perceber o aumento na construção de km de estradas de ferro em 600 km, demonstrando o crescimento no interesse econômico ou na demanda de ferrovias desde o documento da candidatura até a elaboração do Programa de Metas, já que o primeiro citava a construção de 1500 km de ferrovias e o segundo já previu 2100 km de novas linhas.

Apesar do fator acima destacado, o Governo JK evidenciou, no Programa de Metas, que a prioridade do transporte ferroviário estava mais em ampliar a eficiência da linha existente e reduzir suas despesas de manutenção e operação, com relação ao transporte rodoviário, do que em aumentar de fato a quilometragem da rede. Essa

questão justificaria, portanto, a disparidade entre as metas de construção de novas estradas de ferro (2100 km) e de novas estradas de rodagem (12000 km), sendo a última quase seis vezes maior que a primeira. Boa parte das ferrovias deveriam ser substituídas por novas rodovias, em virtude de sua suposta inviabilidade econômica frente à função de desbravamento de terras, ocupação do interior e escoamento racional de produção. Desta forma, o Plano propôs a substituição das estradas de ferro por estradas de rodagem nas linhas antieconômicas – que representavam ponto de estrangulamento, onde as demandas de transporte e escoamento não eram supridas – em virtude do poder germinativo da rodovia. Esta proposição estava baseada no relatório da Comissão Mista Brasil – EUA, a qual contava com projetos de reaparelhamento apenas das ferrovias com potencial econômico substancial.

A Comissão Mista Brasil – EUA, ao elaborar os projetos ferroviários, percebeu nitidamente a situação da nossa rede de estradas de ferro. Tanto assim que somente planejou o reaparelhamento das linhas que serviam as regiões onde a potencialidade de tráfego previsível tinha substância para justificar os investimentos necessários. Além disso, recomendou o levantamento dos trilhos das linhas antieconômicas – sem a menor possibilidade de contarem com transporte em termos ferroviários – e que seriam substituídas por estradas de rodagem, com vantagem indiscutível para o desenvolvimento das zonas tributárias mercê do poder germinativo inerente ao transporte rodoviário. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 133)

É possível perceber, nesse sentido, o destaque dado à construção de uma nova rede rodoviária como principal transporte de integração inter-regional, não só de cargas como de passageiros. A essa preferência o Plano tentou justificar de diversos modos, atribuindo ao setor ferroviário problemas de custeio e inviabilidade econômica que, aparentemente, não seriam obstáculos ao transporte rodoviário, ou ainda, acabariam por ser resolvidos com a construção das rodovias. Contudo, se relacionava com questões econômicas que não foram de fato explicitadas no Plano: interessa, neste trabalho, abordar o fato de que o estímulo do setor rodoviário entendido, a partir do Governo JK, como o transporte terrestre principal para o desenvolvimento econômico esteve intimamente ligado à consolidação de um crescente mercado interno para a Indústria Automobilística, fomentando o consumo de veículos e impulsionando o aumento da produtividade, para atrair a instalação de montadoras nacionais, assim como a própria construção de Brasília como uma cidade rodoviária.

O Governo JK entendia que, no que concernia a essa meta específica, sua atuação correspondia a de maior empresário do transporte ferroviário no país. Contudo, ao considerar a incapacidade dos investimentos públicos em manter e

reaparelhar as estradas integralmente, evidenciava a necessidade condicionar o reaparelhamento a uma administração eficiente, deixando parte desse investimento sob o encargo da iniciativa privada.

Embora o Governo Federal arrende uma parte de suas linhas a dois estados, ele é o maior empresário do transporte ferroviário do país, e, por isso, o encargo financeiro normal da remodelação da rede ferroviária brasileira tem que ser suportado em sua maior parte pela União. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 132)

Constatou-se, após uma comparação com a situação das estradas de ferro em outros países, a posição inferior do sistema ferroviário brasileiro, que não condizia com o seu papel de “viga mestra da infraestrutura do país”²⁶, o qual tinha sido atribuído até a análise econômica da Comissão Mista Brasil/EUA em 1952. Na intenção de empreender projetos de reaparelhamento que mudassem essa realidade, o Plano detalhou a meta de construção de cada linha ou novo trecho a ser instalado, dividindo-as em linhas prioritárias – de maior potencial econômico, secundárias e variantes.

As linhas prioritárias, contando com a construção de mais 985 km, abrangiam principalmente o Tronco Principal Sul (TPS). Com extensão aproximada de 1454 km, ligando o Centro-sul (Rio de Janeiro e São Paulo) a Porto Alegre e percorrendo todo o Sul do país; esta seria a linha ferroviária de maior importância econômica na época, sobretudo ao escoamento do carvão nacional como combustível às indústrias de base. Dentro da meta constava a ampliação em 689 km da linha TPS até 1960. Além dessa estrada de ferro, é importante destacar, ainda, a linha Pires do Rio – Brasília, fazendo parte da Estrada de Ferro de Goiás, como eixo de desenvolvimento econômico e integração do interior do estado à nova Capital, com 227 km de extensão. Os principais recursos para a construção e o reaparelhamento do sistema ferroviário originavam-se da União e dos fundos do BNDE, ou seja, investimento predominantemente público.

b. Setor rodoviário:

Considerada uma das principais metas do Governo JK, a consolidação de uma rede rodoviária de integração tanto territorial quanto econômica, buscando alcançar o pleno intercâmbio entre as regiões do país, era vista, no Programa de Metas, como o setor básico do desenvolvimento econômico. A meta, estabelecida para 1960, era construir, acrescentando à rede existente, aproximadamente 12000 km de trechos de rodovia, saindo de 10 mil km de rede rodoviária em 1956 para 22 mil km em 1960.

²⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958. P. 132

Além do papel germinativo para o desenvolvimento regional, deveria suprir as falhas operacionais de outros meios de transporte, aqui destacando o setor ferroviário. De acordo com o Plano:

Repousa no transporte por estradas de rodagem a parcela preponderante do intercâmbio entre várias regiões do país. Cabe-lhe, ainda, papel de proeminência na evolução do sistema viário terrestre, seja diversificando-lhe as correntes do tráfego, seja suprimindo falhas operacionais de outros meios de transporte, seja ainda funcionando como linha de ensaio germinativa de desenvolvimento regional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 165)

É indiscutível o importante papel das administrações municipais na manutenção e operacionalização dos diversos trechos de rodovias que deveriam compor uma rede nacional. Isso se justificou pelo fato de que a grande maioria das estradas de rodagem estava sob o encargo dos municípios.²⁷ Contudo, não foram encontradas, no Plano, diretrizes que especificavam um auxílio direto dos órgãos federais à manutenção das rodovias municipais. O que se pôde inferir foi o estímulo à construção de rodovias federais, já que no Plano não constaram obras rodoviárias de cunho municipal ou estadual. Para coordenar a execução da meta rodoviária, o Governo JK contava com o Programa quinquenal de obras rodoviárias (PQOR – 1956/1960), destinado exclusivamente às rodovias federais; porém, não foi possível localizar a existência do documento físico do PQOR para inseri-lo como objeto de análise na pesquisa. Sabe-se apenas que fazia parte do Programa Rodoviário Federal do Governo JK, sob a supervisão do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)²⁸, tendo sua execução delegada aos órgãos estaduais e ao Ministério da Guerra.²⁹ Cabe lembrar que, o então Ministro da Guerra, Gen. Lott, garantiu a Posse de JK e Jango diante da tentativa da oposição em tomar o poder, em novembro de 1955, se mostrando um apoiador substancial ao Governo.

²⁷ Em 1955, por exemplo, dos 459 mil km de rede, 383 mil km eram de rodovias municipais, enquanto apenas 22 mil km eram de rodovias federais. Semelhante proporção é encontrada em 1956, contando com um aumento geral de 2% na quilometragem da rede. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958. P. 165)

²⁸ O DNER foi criado em 1937 e extinto em 2001, quando da criação do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), órgão que herdou seu legado e substituiu-o como autarquia federal.

²⁹ “A realização do programa rodoviário federal cabe totalmente ao setor público, através do DNER, diretamente ou mediante delegação aos órgãos rodoviários dos Estados e do Ministério da Guerra”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958. P. 167)

Quanto ao financiamento de tais obras, considerando a já conhecida constatação de que o setor de transportes não apresentava, na época, atividade de rentabilidade satisfatória à iniciativa privada, a maior parte dos recursos para as obras rodoviárias provinham do orçamento da União – cerca de 64% em 1957³⁰; o restante, de Fundos Nacionais de Rodovia e Pavimentação, sob controle do BNDE.

A impossibilidade de se concentrarem os recursos disponíveis nas obras prioritárias do PQOR rouba ao esforço rodoviário o rendimento econômico que dele se poderia esperar. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 184)

O Plano relatou a importância econômica e o contexto de integração territorial de cada uma das rodovias prioritárias, em curso ou a serem construídas, presentes no Programa Quinquenal de Obras Rodoviárias. São destacados, neste trabalho, os trechos de todas as regiões que se conectariam com Brasília, bem como os que se referiam à rede rodoviária nordestina.

- BR 11 – Rodovia Litorânea do Nordeste; junto a BR-23 e a BR-53, completaria a ligação do Nordeste ao Centro-sul do país, através da estrada Rio-Bahia, correspondente às BR-4 e BR-5.
- BR 12 – Eixo de apoio à pequena e média industrialização do Nordeste. Facilitaria o comércio intrarregional e integraria o maior centro econômico da região – a saber: Campina Grande – com a Usina Paulo Afonso da CHESF. Como já visto na meta de energia elétrica, essa Usina seria um dos fatores principais de industrialização nordestina, fomentando a criação de um grande polo de desenvolvimento econômico em sua zona de influência.
- BR 13 – Rodovia Transnordestina: apoio à valorização regional nordestina, com acentuada função pioneira.
- BR 14 – Rodovia Transbrasiliana: Belém-Brasília-Porto Alegre. Cumpriria o papel de rodovia tronco longitudinal do sistema viário brasileiro, por causa das várias intersecções com as rodovias transversais de todo o Brasil, possibilitando a integração territorial nacional pretendida. Apesar de sua fundamental importância como eixo estruturante da rede rodoviária nacional, interligando a região Norte até o Sul do país, passando pelo interior do Goiás, em fins de 1956 a rodovia possuía somente 632 km de extensão; em 1957, apenas 94 km de acréscimo à Belém-Brasília haviam sido construídos. De acordo com o Plano, deveriam ser implantados, até 1960, 1173 km de extensão dessa rodovia.³¹

Constituiu-se, a BR-14, ou Rodovia Transbrasiliana, na espinha dorsal do sistema rodoviário brasileiro cortando o país meridionalmente, de Belém do Pará até Livramento, na fronteira com a República do Uruguai, e servindo a diferentes funções regionais da mais alta relevância. Assim, permite o estabelecimento de um sistema rodo

³⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 183.

³¹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 194. Anexo V.

fluvial goiano-amazônico, realiza função pioneira na área desse sistema, passa nas proximidades da nova Capital da República, a que se liga por pequenos sub-trechos das BR-18 e BR-95. Entrosa, ademais, todo o sul de Goiás ao Triângulo Mineiro, ao Oeste Paulista e Alta Sorocabana, ao norte do Paraná, à zona tritícola catarinense e à área central do Rio Grande do Sul, indo até a fronteira meridional brasileira. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958b. P. 172)

- BR 22 – Ligação entre Norte e Nordeste; Rodovia prioritária, sob o encargo dos órgãos DNER e SPVEA.
- BR 28: Integraria o Porto de Salvador ao restante do país. Uma das mais importantes vias de penetração para o Centro-oeste, sobretudo para a ligação Brasília-Nordeste, a partir do trecho Lençóis (BA) – Barreiras (BA) – Taguatinga (DF) ³².
- BR 29 – Consistia na rodovia Acreana (Marechal Rondon), tornando-se não só a ligação pan-americana como a integração entre o Centro-oeste e o Norte do país.
- BR 33 – Ao possuir um entroncamento com a rodovia Transbrasiliana (Belém-Brasília ou BR-14), configurava a ligação entre São Paulo e Brasília. Possuiria, portanto, grande importância na circulação de mercadorias entre toda a região Centro-sul e o Centro-oeste.
- BR 56 – Ligaria a cidade de Araraquara ao Triângulo Mineiro, onde se conectaria à rodovia Transbrasiliana. Por tal motivo era considerada a peça fundamental no sistema rodoviário de ligação entre Brasília e São Paulo.
- BR 71 – Integraria, também na altura do Triângulo Mineiro, a Transbrasiliana com a BR 42 e BR 31. Essas duas últimas, por sua vez, conectavam o Nordeste, pelo estado da Bahia, à Minas Gerais e ao Centro-oeste, nos estados de Goiás e Mato Grosso.

Ao analisar as propostas para a meta rodoviária, percebeu-se uma significativa diversidade e dispersão territorial representada pelas obras em curso no momento, motivadas pelo próprio planejamento regional, que acarretou um surto de progresso econômico regional, com a ampliação do aparato infraestrutural que levou à descentralização dos polos de desenvolvimento, representados pela expansão e diversificação de atividades econômicas germinativas em todas as regiões, exigindo novas rotas de circulação de carga.

Abaixo, na figura 1, tem-se o Mapa das Rodovias Federais consolidadas até 1960, elaborado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, como parte de um estudo da evolução rodoviária no Brasil feito pelo Conselho Nacional de

³² No momento da construção de tal rodovia, Taguatinga fazia parte do território de Goiás, visto que a cidade foi constituída em 1957, antes da inauguração do Plano Piloto e, portanto, da transferência do Distrito Federal da Cidade do Rio de Janeiro para a nova Capital, Brasília. Atualmente Taguatinga é uma Região Administrativa do DF, caracterizada como o maior centro comercial da região metropolitana.

Transportes, constando no exemplar “Plano de Viação – Evolução Histórica”, de autoria do próprio CNT.

Figura 1: Mapa Rodoviário de 1960. Fonte: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. (2010)



3.2.3. Metas 13 a 18: Alimentação

De acordo com a meta 13, de produção agrícola (Trigo) e a meta 15, de Armazéns frigoríficos, o desenvolvimento da agricultura brasileira estava condicionado a uma relação de dependência com as condições de escoamento dos transportes terrestres, refletindo, portanto, os pontos de estrangulamento que esses apresentavam no período. Sem o adequado escoamento da produção, bem como a possibilidade de armazenamento, não seria possível aumentar a produtividade para fomentar a industrialização, bem como empreender a mecanização agrícola para tal. Dessa forma, era preciso, primeiramente, reaparelhar o sistema de transporte e ampliar sua

rede de integração, principalmente o rodoviário, para tornar possível, posteriormente, aumentar a produção agrícola com a mecanização e, dessa maneira, alcançar maiores níveis de diversificação industrial.

Em complemento, é a agricultura excessivamente sensível aos chamados pontos de estrangulamento das atividades produtivas, pelo que a sua expansão está condicionada, em apreciável parcela, pelas condições gerais dos meios de transportes, dos armazéns e silos e de algumas indústrias básicas. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 10)

No que se referiu às máquinas agrícolas, o Plano expressou a ligação entre a mecanização agrícola e a implantação da indústria automobilística a partir da produção nacional de tratores pela última; possibilitaria, nesse sentido, a tão necessária elevação da produtividade agrícola e racionalização da mão-de-obra, dispondo o excedente para as atividades industriais crescentes. Além de fomentar a produção nacional de tratores, o Governo reservaria recursos estrangeiros para a importação de maquinário como paliativo até que a indústria nacional de tratores pudesse cumprir a demanda integralmente, ou mesmo parcialmente.

A implantação definitiva da indústria automobilística e a expansão da indústria auxiliar, já asseguradas, proporcionam a base necessária à produção, também, do trator. Essa real possibilidade vem sendo objeto de prudentes estudos, exigidos pela delicadeza da matéria, por parte dos órgãos federais competentes, aos quais, certamente, muito aproveitará a experiência adquirida na execução do plano estabelecido para a indústria automobilística. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 15)

Já as Meta 14, referentes à construção de Armazéns e Silos, além do vínculo com os setores de transporte e industriais, ligava-se a questão da seca nordestina, visto que era prioridade do Plano financiar a ação do DNOCS na construção de armazéns e silos na região, a fim de estocar gêneros alimentícios nos anos bons para aumentar a reserva de alimentos durante os anos de seca. A empresa da Rede Rodoviária Federal deveria contribuir, também, para a construção de armazéns e silos em diversos pontos de concentração pelo país, como uma forma de estimular o uso das estradas de ferro para o escoamento de produção, demonstrando um vínculo significativo entre essa meta e as do setor ferroviário, abordadas anteriormente nessa análise (6 e 7).

Outrossim, a Rede Ferroviária Federal S/A, dentro das disponibilidades de seus recursos, espera construir armazéns e silos, como parte integrante do esforço da melhor utilização das estradas de ferro sob sua responsabilidade. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 39)

Contudo, essa meta 14 demonstrou-se contraditória à medida que deu prioridade para o armazenamento dos produtos de exportação, ou seja, as monoculturas de café, cacau, algodão e trigo. Tal fator não contribuía para estabilizar o valor do alimento durante a seca, por isso não diminuía sua escassez nem o tornava mais acessível ao trabalhador. Ao contrário, ao priorizar os gêneros de exportação, apenas beneficiava o latifundiário, salvando sua lavoura e mantendo a dinâmica do sacrifício do trabalhador rural, servindo de escudo em prol da oligarquia dominante; dinâmica essa que manteria a desigualdade social elevada.

Reforçando a questão dos pontos de estrangulamento, a meta 17, dos matadouros industriais, acusou, também, a ausência de condições mínimas de energia e transporte para a instalação dos abates. Dessa forma, a concentração desse tipo de estabelecimento se dava no Sul e Centro-sul, estabelecendo um desequilíbrio regional em virtude da escassez de instalações de abate adequadas nas demais regiões do país.

3.2.4. Metas 19 a 30: Indústrias de base

Entendendo a indústria siderúrgica como a base para o desenvolvimento industrial pretendido pelo Governo JK, sua meta consistia em desenvolver o potencial já existente e ampliar suas instalações nas regiões de maior potencial econômico, a fim de atingir a produção de 2 milhões e 279 mil toneladas de lingotes de aço até 1960 e 3 milhões e 496 mil toneladas em 1965. Tal importância se evidenciou desde o documento de Diretrizes, de 1955, ao entender o consumo de aço per capita como índice do progresso industrial do país.

O desenvolvimento econômico brasileiro exige um esforço de expansão da indústria siderúrgica em proporções extraordinárias e que ultrapassem de muito as do simples crescimento vegetativo da indústria existente. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 129)

O Plano evidenciou, ainda, a construção de projetos siderúrgicos, principalmente próximos à região carbonífera do Sul, pela facilidade de acesso ao coque nacional como combustível, possibilitando a ampliação e barateamento da produção de aço. Contudo, a expansão siderúrgica limitava-se essencialmente às regiões Centro-sul e Sul, concentrando-se, portanto, nas áreas mais desenvolvidas economicamente. Contribuiria, ainda, à produção de trilhos para a expansão das ferrovias brasileiras, a fim de aliviar o estrangulamento das linhas com potencialidade econômica suficiente para serem mantidas e reaparelhadas.

Com relação à meta de alumínio, o documento atestou sua importância para o desenvolvimento industrial brasileiro evidenciando a relação entre o aumento do consumo de alumínio e o aceleração do processo de industrialização. Contudo, existia, ainda, significativa incapacidade em atender a demanda de consumo interno deste produto. Boa parte do mercado consumidor desse produto seria formada pela substituição do cobre na expansão das redes de distribuição elétrica e comunicação, em virtude da dificuldade de se obter o último.

Para que fosse possível aumentar sua produtividade, o Plano reconhecia a necessidade de ampliar o potencial de eletricidade no país; considerando, por sua vez, que o aumento da rede de energia elétrica ocasionaria um maior consumo do alumínio produzido, já que consistiria na expansão do mercado consumidor, uma vez que o alumínio poderia ser utilizado em substituição ao cobre na expansão das redes de distribuição elétrica e comunicação, em virtude da dificuldade de se obter o último. Desta forma, pode-se perceber a constituição de uma interdependência entre essas duas atividades econômicas, metas de grande importância no Programa de metas: A indústria de eletricidade e a indústria de alumínio.

Dentro das metas para a indústria de base, o plano destacou, ainda, a importância da metalurgia para suprir a demanda gerada pela aceleração da industrialização no país. Metais como o cobre e o chumbo seriam fundamentais para a expansão das redes de transmissão elétrica e para o desenvolvimento da indústria automobilística, respectivamente, visto que a primeira utilizava o cobre, bem como o alumínio, para a produção de fios elétricos e a última tinha no chumbo uma das principais matérias-primas da produção de automóveis. No entanto, atentou para o atraso em que se encontrava a mineração brasileira no período, significativamente deficitária em relação a uma demanda em rápido crescimento desses metais, e assim continuaria até 1960, onde, de acordo com o Plano, o consumo de cobre seria por volta de 40 mil toneladas enquanto a produção não passaria de 24 mil toneladas³³.

As principais usinas metalúrgicas em funcionamento no período e a serem construídas se localizavam nas regiões mais desenvolvidas do país – Sul e Centro-sul. Quanto ao cobre, o Plano chegou a afirmar que uma das principais jazidas de minério

³³ “O consumo do cobre bruto no Brasil é, atualmente, da ordem de 25.000 toneladas anuais. A produção corresponde a 4.200 toneladas anuais, das quais 1.200 decorrentes do reaproveitamento da sucata de cobre. Dessa forma, o atendimento de pouco mais de 80% do consumo ainda depende das importações. Esse consumo tende, entretanto, a crescer rapidamente, impelido pelo desenvolvimento da indústria em geral e da indústria elétrica em particular. Prevê-se, para 1960, um consumo ao redor de 40.000 toneladas. A produção prevista para o mesmo ano será, provavelmente, de 14.000 toneladas, podendo-se elevar, na melhor das hipóteses, a 24.000 toneladas.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 162)

de Cobre se situava em Caraíba – Bahia, mas não era devidamente explorada em virtude da escassez de serviços básicos, transporte e pela grande distância do litoral. A meta destacou, ainda, as obras da Companhia de Cobre do Nordeste S.A., que intencionava ampliar a exploração de cobre e instalar uma usina metalúrgica no estado do Ceará, buscando uma capacidade inicial para a produção anual de 3 mil toneladas de cobre metálico. Já o minério de Chumbo, apesar de possuir jazidas distribuídas por todo o país, incluindo o Pará e a Bahia, representando as regiões Norte e Nordeste, as principais jazidas e, portanto, a maior extração ainda se localizava nos estados de São Paulo e Paraná, reforçando tais locais como polos de desenvolvimento nacional. Ainda assim, o único projeto de expansão da produção de chumbo contido na Meta correspondia à instalação de uma refinaria no recôncavo baiano (Nordeste), demonstrando certa preocupação, ainda que incipiente, em descentralizar e redistribuir essa atividade pelas regiões menos favorecidas. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 164-165)

A expansão da indústria cimentícia estava diretamente relacionada ao fomento das obras infraestruturais assumidas pelo poder público, na tentativa de ampliar a rede de transporte e capacidade energética para acelerar o desenvolvimento industrial. Isso porque o mercado interno mais substancial para o cimento, nesse período, correspondia justamente à construção de usinas hidrelétricas, açudes e barragens e à pavimentação de rodovias. Ao contrário da maioria das atividades econômicas contidas no Programa de Metas, sobretudo às de infraestrutura, a maior parte dos investimentos dispendidos na indústria cimentícia originavam-se de capital estrangeiro e privado, concentrados nas regiões Centro-sul e Sul do país.

Já a importância da meta da borracha se deu por seu vínculo com a indústria automobilística, entendida como o principal ramo de aceleração do desenvolvimento industrial e atração de capital estrangeiro: a expansão na extração de borracha é fomentada pelo aumento na produção de veículos automotores, sobretudo na produção de pneus. Nesse sentido, o plano destacou a mecanização e racionalização da produção de borracha natural no Norte, contando com a expansão do cultivo em grande escala de seringueiras, a fim de diminuir a necessidade de mão-de-obra massiva que vivia, contudo, em um regime de subsistência semelhante ao do Nordeste. A construção da rodovia Transbrasiliana contribuiria nesse processo, ligando o Norte ao Sul do país e passando por Brasília, estabelecendo um expressivo movimento de migração vindo também do Norte em direção ao norte goiano, bem

como maiores facilidades no escoamento da produção da borracha para todo o país, sendo essa rodovia o eixo estruturante do sistema rodoviário nacional.

1. Indústria automobilística

A importância da indústria automobilística no Governo JK é muito clara no Programa de Metas e até mesmo no próprio documento de sua candidatura, ao enxergá-la como a atividade de maior atração ao capital externo, em virtude de sua elevada rentabilidade, em conjunto com a construção de Brasília. Para justificar isso e vinculá-la à meta rodoviária, o Plano atentou para o fato de que a restrição da importação de veículos em virtude da limitada capacidade de importar, na época, aliada a deficiência no transporte rodoviário, tanto para o escoamento quanto como mercado interno à produção automobilística, poderia constituir um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico nacional.

As deficiências do transporte ferroviário, fluvial e marítimo não poderiam ser corrigidas a curto prazo. A alternativa restante, para permitir o escoamento da crescente produção nacional, era prover os meios necessários para assegurar maior capacidade no transporte rodoviário. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 311)

Além disso, tanto o surto industrial do período quanto a consolidação da indústria siderúrgica nacional também criaram o contexto necessário para fomentar a produção de veículos, diminuindo sua importação e dependência externa, ainda que a maior parte de investimentos na indústria automobilística advinha do capital privado e estrangeiro. O Plano não deixou de destacar, ainda, a importância desse setor da indústria nacional para a questão da segurança nacional, tão cara aos militares, demonstrando, assim, mais um indício da ideia de conciliação política que guiou as ações governamentais do Governo JK:

A par de sua significação econômica, não se pode deixar de reconhecer também a importância da possibilidade de sua conversão, numa emergência de guerra, para objetivos da defesa nacional. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 311)

A ação do Governo, para o fomento à essa atividade, correspondeu mais à elaboração de planos para a implantação da indústria automobilística e à concessão de incentivos para a iniciativa privada do que ao investimento direto de capital vindo do poder público. Isso porque tal atividade econômica correspondia a um setor de elevada rentabilidade ao capital privado; portanto, cabia ao Governo entregar, de certa forma, o setor à iniciativa privada, apenas regulando sua atuação, e concentrar seus

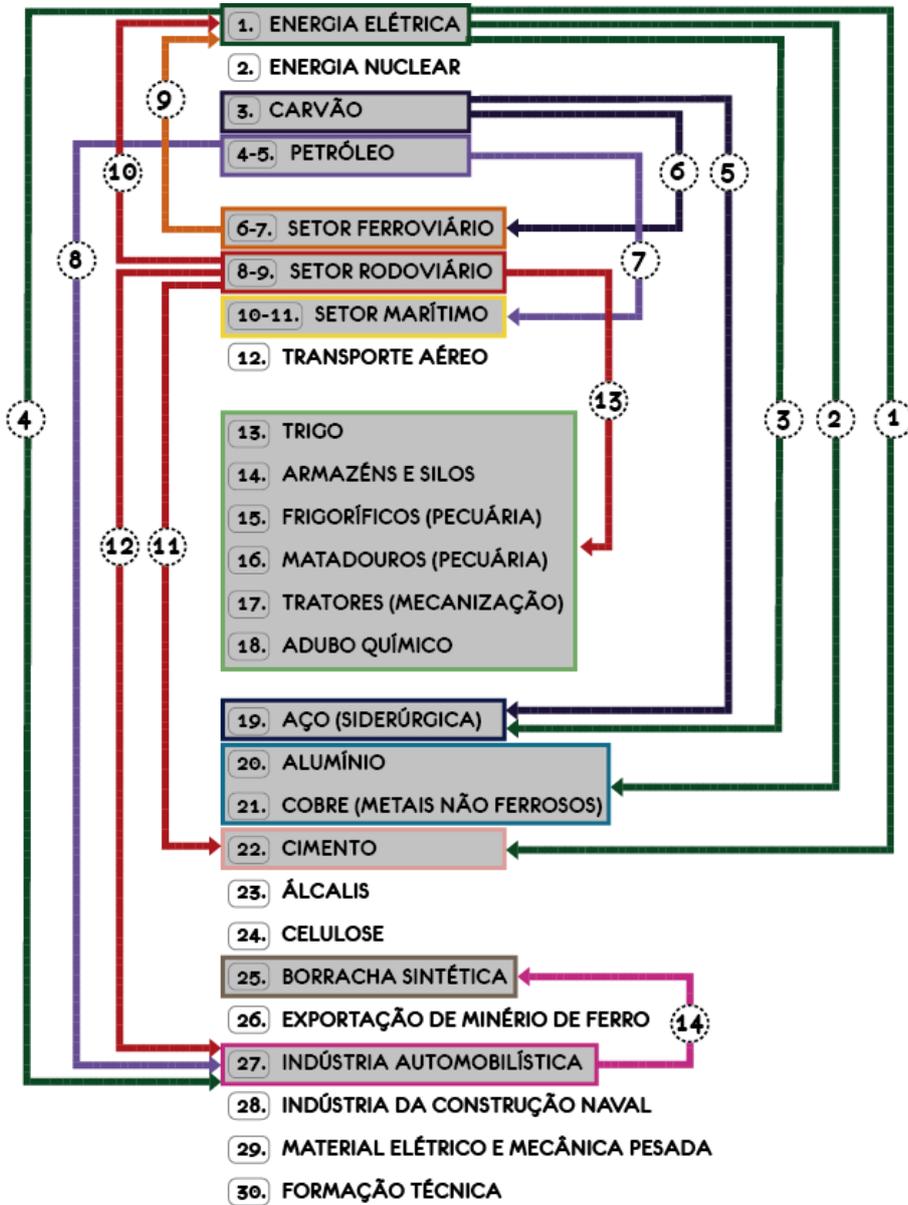
esforços financeiros no investimento em áreas econômicas que não atraíam o setor privado em virtude de sua baixa rentabilidade, como o setor de transporte e energia.

O êxito da implantação da indústria automobilística no Brasil é um atestado eloquente de como pode o Estado, por meios indiretos, criar condições para a rápida e plena expansão da indústria privada. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 326)

Outro ponto que vinculou essa meta à de infraestrutura – entendida como objetivo central do Programa de Metas – foi a crescente produção de veículos passageiros, que teriam, de acordo com o documento, “ampla significação ante o ativo processo de urbanização que se registra no país.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958c. P. 312) Nesse sentido, pode-se perceber que a implantação de uma rede rodoviária de integração nacional, em conjunto com a consolidação de zonas industriais em virtude da construção de usinas hidrelétricas, ao formar eixos estruturantes de desenvolvimento urbano e ocupação territorial, além de instituir um grande mercado interno para a indústria automobilística (tanto à produção de veículos de carga como de passageiros), estimularia a migração inter-regional, facilitada justamente pelo aumento da produtividade de veículos de passageiros – ônibus e automóveis particulares. Isso porque a produção nacional de tais produtos facilitaria seu acesso tanto pela maior oferta quanto pelo barateamento da produção, possibilitando seu uso por uma parcela maior da população.

Essa questão, levantada no parágrafo anterior, tem uma importância crucial na ligação entre Brasília e SUDENE, à medida que a construção da nova capital se tornou um dos mais importantes destinos da migração nordestina, ao coincidir com o período emergencial decorrente da seca de 1957. Até mesmo o relatório do GTDN de 1959, atestava a necessidade de controle demográfico, incentivando a ocupação de fronteiras agrícolas no Centro-oeste e Norte para a saída de parte da população, já que não havia condições de sustento a todos.

DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DO PROGRAMA DE METAS (1956-1960)



- | | |
|---|---|
| ① Construção de Usinas Hidrelétricas como mercado interno para a Indústria do cimento. | ⑦ Produção de Diesel como combustível para frota de cabotagem |
| ② Material para expansão das linhas de transmissão | ⑧ Produção de combustível para veículos automotores |
| ③ Energia elétrica: agente de concentração industrial/Siderúrgica como estímulo ao potencial energético | ⑨ Locomotivas elétricas |
| ④ Energia elétrica: agente de concentração industrial - Infraestrutura | ⑩ Transporte como estrangulamento à Indústria de eletricidade |
| ⑤ Mercado para carvão coqueificável - combustível ao maquinário | ⑪ Pavimentação de rodovias |
| ⑥ escoamento da produção de carvão/Combustível para locomotiva | ⑫ Mercado interno para a Indústria automobilística |
| | ⑬ escoamento da produção de alimentos para armazenagem |
| | ⑭ Produção de pneumáticos |

SUDENE E BRASÍLIA: políticas regionais de desenvolvimento e integração nacional.

4.1. A Operação Nordeste e a criação da SUDENE:

4.1.1. O Conceito de região

Antes de se iniciar qualquer análise referente ao desenvolvimento do planejamento regional no Nordeste, durante a vigência do Programa de Metas e até a elaboração do I Plano Diretor da SUDENE (1956-1961), é imprescindível definir o que se entendia por região naquele momento; não só em uma definição territorial, mas sob uma perspectiva da própria dinâmica social e econômica em diferentes partes do Brasil e como se dava a relação entre essas, a partir da ideia de integração nacional pregada pelo próprio Governo Kubitschek. Sendo assim, apresenta-se, aqui, a definição de Francisco de Oliveira (1977), que adotou, para o Brasil do início do século XX, um conceito de região diferente da noção de uma área limitada geograficamente: estaria, portanto, mais ligada à questão socioeconômica de homogeneização de certa atividade reprodutiva (aqui, no caso do Nordeste, o algodão e a pecuária, e no caso do Centro-sul, a industrialização e cafeicultura), bem como as relações de produção e as lutas de classes consolidadas por ela. Nesse sentido, essas relações de produção consistiam na própria divisão do trabalho – no caso nordestino, a dualidade entre latifundiários e trabalhadores rurais, onde a dinâmica de concentração de renda e exploração do capital acumulativo, na atividade algodoeira e pecuária, resultou em um crescente de tensões sociais próprias dessa forma de reprodução capitalista. As regiões seriam assim definidas pela conformação de distintas atividades de reprodução do capital industrial³⁴, possuindo uma divisão do trabalho que consolidasse a dominação de classes por outra. Dessa forma, Oliveira conceituou região como:

Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial da luta de classes, onde o econômico e político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição. (OLIVEIRA, 1977. P. 29)

Contudo, não se pode ignorar o fato de que a SUDENE foi criada sob a coordenação de Celso Furtado; economista cuja grande parte da formação de seu pensamento foi influenciada pelas concepções e formulações vigentes na CEPAL, entidade na qual atuou durante 1949 a 1957, período que antecede à Operação

³⁴ Para Francisco de Oliveira, a agricultura no capitalismo era entendida também como uma forma de indústria.

Nordeste, ao Relatório do GTDN e a criação da SUDENE, em 1959. Para tanto, depreende-se que sua atuação, intencionada na reestruturação da base econômica nordestina, tinha seus pilares fundamentados no conceito de região desenredada pela ideia de dualismo estrutural cepalino, que, como já explicitado no primeiro capítulo, trabalhava com a noção de dualidade e oposição entre regiões, onde uma seria presumidamente mais desenvolvida e outra região economicamente explorada, sob uma relação de dependência: o desenvolvimento do centro necessitava tanto do fornecimento de recursos primários pela periferia, quanto de sua manutenção como economia agrária e atrasada. A criação de um órgão de planejamento regional no Nordeste, à primeira vista, teria a função de quebrar essa dinâmica polarizada a partir de sua reestruturação econômica, tendo a industrialização como premissa básica: Seria, portanto, a expansão capitalista e diversificação de atividades reprodutivas com o enfoque de dissolver a desigualdade regional a partir de uma intenção de integração nacional.

Francisco de Oliveira (1977), ao tratar do subdesenvolvimento do Nordeste, se afastou significativamente desse pensamento cepalino; sua análise a respeito do planejamento regional nos anos 50 desenvolveu-se de uma ideia contrária, onde enxergou a plena integração nacional, partindo de uma expansão do capitalismo monopolista e homogeneização da reprodução do capital desde o Centro-sul, como o principal fator de aumento no desequilíbrio regional econômico e social. Ao focar no estudo das regiões a partir da consolidação de suas diferenças na divisão regional do trabalho, sob uma perspectiva que levou em conta a heterogeneidade das relações de produção em uma visão nacional, o autor abandonou essa visão dos desequilíbrios regionais para dar maior atenção às contradições postas pela relação entre essas regiões com distintas atividades reprodutivas. Nesse sentido, a definição de planejamento para Oliveira vai de encontro à ideologia de um instrumento de mediação do Estado e uma forma de alcançar a integração nacional, como foi explicitado claramente na análise do Programa de Metas. Estaria, portanto, muito mais ligado à constatação da luta de classes e de um Estado capturado pelas forças dominantes (nesse sentido, a Burguesia Industrial do Centro-sul), levado a homogeneizar essa forma de reprodução do capital a fim de fomentar ainda mais seu crescimento e, dessa maneira, aumentando as disparidades regionais.

O Planejamento emerge aqui como uma forma da intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala nacional e regional, e que tomam a aparência de conflitos inter-regionais; o planejamento não é, portanto, a presença de um Estado mediador mas, ao contrário, a presença de um Estado

capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização, ou conforme é comumente descrito pela literatura sobre planejamento regional, no rumo da integração nacional. (OLIVEIRA, 1977. P. 29-30)

Dentro dessa mesma perspectiva, a visão de região de Amélia Cohn reforçou esse pensamento de Francisco de Oliveira (1977), à medida que também negou o dualismo estrutural da CEPAL. Sua análise da região Nordeste traz um enfoque muito maior nos desafios políticos e sociais, resultado da configuração econômica regional, do que na própria estrutura econômica em si, ainda que essa tenha fomentado a luta de classes e um esforço, pelo próprio Estado, em retomar o controle político da região a partir da criação de um órgão de planejamento regional. Cohn partiu, ainda, da premissa de que a própria herança regional do desenvolvimento brasileiro, partindo da relação econômica entre o açúcar do Nordeste e o café do Centro-sul ainda no século XIX, criou os desequilíbrios regionais enfrentados especificamente pelo Governo JK no final da década de 1950. A análise a respeito do contexto de desenvolvimento regional que levou a criação da SUDENE foi desenvolvida, nesta investigação, baseando-se na bibliografia secundária para estabelecer questionamentos quanto aos motivos e as expectativas na criação de um órgão de planejamento no Nordeste, tendo Oliveira e Cohn como eixos principais.

Em um esforço para estabelecer caminhos que se aproximem de uma resposta, ou mesmo uma reflexão sobre a veracidade dessas perguntas, foi elaborada uma análise de documentos primários referentes à criação da SUDENE: O relatório do GTDN de 1958, intitulado *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, e a *Operação Nordeste* de 1959, ambos de autoria creditada ao economista Celso Furtado, considerado criador da SUDENE e, para tanto, colocando sua obra como ponto central da discussão. Ambas as análises serão apresentadas conjuntamente, partindo inicialmente de um panorama da desigualdade regional entre o Nordeste e o Centro-sul, desde a crise do café em 1929.

4.1.2. O Contexto econômico de criação da SUDENE.

Ao tratar de uma visão do desenvolvimento do Nordeste focada no seu papel como parte integrante da economia nacional, é importante entender o que propulsou o aumento nos desequilíbrios regionais, levando em conta a crise econômica do café, mas, sobretudo, a partir do aceleração industrial dos anos 50. É dentro dessa premissa que a investigação seguiu por uma reflexão de como as medidas econômicas de industrialização do Brasil levaram a uma descapitalização e a uma evasão de mão-de-obra do Nordeste para outras regiões, e quais as implicações

desse processo, anterior ao Governo JK, mas que culminou na transformação da abordagem do problema do Nordeste e na explosão de tensões sociais que pressionaram a criação de um órgão de planejamento regional.

Amélia Cohn chamou a atenção para o contexto de desenvolvimento regional no Brasil a partir da segunda guerra mundial, onde a diversificação da economia no Centro-sul tornou-se concorrente à produção agrária do Nordeste, sem que essa última região demonstrasse uma forte reação no sentido de recuperar seu papel na economia nacional. Isso foi justificado, segundo a autora, pelo tipo de economia latifundiária que predominava na Zona da Mata, de baixa produtividade, alta concentração de renda e má remuneração da mão-de-obra, impossibilitando a formação de um mercado interno consistente; o Semiárido, por sua vez, se caracterizava em uma situação ainda pior: Uma população dominada pela oligarquia rural e dependente de uma escassa agricultura de subsistência que, no período da seca, se tornava o escudo do latifundiário.

O cenário que se propagou, sobretudo depois da crise cafeeira de 1929, foi o da manutenção de uma estrutura econômica subdesenvolvida na região nordestina, como forma de integrá-la à economia nacional: fornecedora de mão-de-obra e matéria prima ao crescimento do Centro-sul. De acordo com o diagnóstico econômico elaborado pelo GTDN (1959) e partindo de uma análise de tal documentação, foi construído o seguinte argumento: o Nordeste, como economia agrário-exportadora de açúcar e algodão, configurava-se como o principal formador de divisas, geradas pelos seus níveis de exportação. O Centro-sul, por sua vez, desde 1930 progredia em um processo de industrialização que o colocava como polo dinâmico da economia nacional, e por isso de alta rentabilidade do capital investido. Diante dos cenários explicitados, o Estado, ao perpetuar o modelo de substituição de importações³⁵, já em vigência desde a era Vargas, partindo de um controle que favorecia a importação de produtos inexistentes no país, excluiu a maior parte das necessidades de consumo do Nordeste, obrigando-o a comprar tais insumos do Centro-sul e formar um mercado consumidor ainda maior para tal região. Além disso, esse protecionismo do Estado impulsionou o uso das reservas de divisas nordestinas não para expandir a economia da região, mas para impulsionar a industrialização do Centro-sul. Essa atitude do próprio Estado, destacada pelo documento, resultou na transferência de capital da região mais pobre para a região mais desenvolvida do país.

³⁵ Retomando a ideia de um modelo econômico de substituição de importações, já explicitado no capítulo anterior do trabalho, tem-se que esse significaria o controle das importações a fim de priorizar a importação de maquinários em detrimento de outros produtos, fomentando, assim, industrialização nacional.

Duas conclusões de significação já se impõem, a esta altura da análise. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire no Centro-Sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa: em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. [...] Dessa forma, a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos, em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando, assim, a disparidade de níveis de desenvolvimento. (GTDN, 1959. P. 26-27)

Dentro dessa perspectiva, Para Francisco de Oliveira (1977), a dinâmica de industrialização do Brasil, ao se concentrar no Centro-sul, diminuiu as possibilidades do Nordeste algodoeiro-pecuário de progredir economicamente através da expansão industrial e capitalista. A economia do Nordeste, nesse período, ainda sobrevivia através da manutenção de formas de acumulação não-capitalistas. Esse contexto foi entendido por Furtado como uma dualidade entre Nordeste algodoeiro-pecuário e Centro-sul industrial, que guiou a elaboração do próprio relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), órgão criado em 1956 e sob a coordenação de Celso Furtado. O autor em questão, ao se referir a relação entre Nordeste e Centro-sul nesse contexto de industrialização pós 30 e sobretudo na década de 50, evidenciou que:

A política econômica ditada pelos interesses da reprodução do capital industrial reduziu as formas de reprodução da economia agroexportadora até o limite necessário para que estas não continuassem a impor sua própria forma de reprodução ao conjunto da economia nacional, mas foi suficientemente elástica pra permitir a sobrevivência dessa forma de reprodução, até mesmo porque as divisas necessárias para a importação dos bens para a indústria continuavam a ser, sobretudo, advindas da realização externa do produto da economia agroexportadora. (OLIVEIRA, 1977. P. 83-84)

Partindo dessa argumentação de dualidade é que Amélia Cohn negou a tese de dualismo estrutural da CEPAL, enxergando essa configuração não como uma polarização, mas como uma relação dependente fomentada por um sentido justamente de integração nacional – sentido esse que guiou toda a política de Governo de JK, justificando até mesmo a construção de Brasília e a expansão rodoviária. É dentro desse pensamento que se pode delinear o seguinte questionamento: Seria, de fato, a integração nacional, como defendida no Governo JK, o eixo central do

desenvolvimento industrial associado e baseado na amenização das disparidades regionais? Ou essa intenção poderia resultar no próprio aumento dessas desigualdades, no sentido de continuar reproduzindo uma relação de dependência entre as principais regiões, submetendo ainda mais o Nordeste à hegemonia da burguesia industrial do Centro-sul, inserindo agora, com maior força nesse cenário, o Centro-oeste, em virtude da construção de Brasília e da ocupação de fronteiras agrícolas?

a. A integração nacional:

A ideia de integração nacional preterida pelo Governo JK, como anteriormente analisado, consistia na premissa básica do Programa de Metas. Integrar economicamente todas as regiões do país, dentro dessa ideologia desenvolvimentista, seria a solução para a superação do subdesenvolvimento, pressupondo, para isso, a diminuição das desigualdades regionais. Essa integração seria alcançada imprescindivelmente pelo progresso industrial e, nesse sentido, teria como pré-requisito a integração territorial e o suporte infraestrutural, representados, sobretudo, pela implantação de uma rede rodoviária nacional e o aumento da capacidade energética. A recuperação do Nordeste, nesse sentido, dependia de sua inserção integrada no desenvolvimento nacional, partindo dos mesmos princípios de industrialização e infraestrutura.

Francisco de Oliveira (1977), no entanto, trouxe um contraponto a essa visão: a política de integração nacional, naquele momento, poderia representar a homogeneização das formas mais adiantadas de reprodução do Capital (no caso, a industrialização em vigor no Centro-sul) utilizando-se, ainda, do planejamento regional como seu instrumento de consolidação. Além disso, o autor levantou a questão da diversificação agrícola do Centro-sul depois da crise do café em 1929, quando a região começou a concorrer com a produção agrícola nordestina. Nesse sentido, a integração territorial a partir da construção rodoviária poderia decorrer na abertura da economia nordestina aos produtos primários do Centro-sul, contribuindo para agravar ainda mais o atraso do Nordeste e as disparidades econômicas entre as duas regiões. Conclui-se que essa integração, para o autor, significaria, na realidade, um processo de nacionalização do capital. Isso se explicou pelo fato de que, ao invés de descentralizar polos de desenvolvimento, levaria justamente à centralização do capital na industrialização do Centro-sul. Esses fatores de integração nacional, tais como a expansão rodoviária, acabariam por contribuir com essa concentração do desenvolvimento.

Considerando que tais afirmações empreendidas por Oliveira (1977) devam ser consideradas, devido ao seu peso para a historiografia do planejamento no Brasil, parece construir uma contradição com o discurso do próprio Governo JK em buscar equilibrar a relação inter-regional a partir de um movimento de integração nacional, supostamente, poderia aumentar essas mesmas disparidades. Essa contradição é reforçada a partir da seguinte fala, sobretudo nos pontos grifados:

No momento, pois, em que a expansão do sistema capitalista no Brasil tem seu locus na região sul comandada por São Paulo, o ciclo toma espacialmente a forma de destruição das economias regionais, ou das regiões. Esse movimento dialético destrói para concentrar³⁶, e capta o excedente das outras regiões para centralizar o capital. O resultado é que, em sua etapa inicial, a quebra das barreiras inter-regionais, a expansão do sistema de transportes facilitando a circulação nacional das mercadorias, produzidas afora no centro de gravidade da expansão do sistema, são em si mesmas tantas outras formas do movimento de concentração³⁷; e a exportação dos capitais das regiões em estagnação são a forma do movimento de centralização. Aparentemente, pois, sucede de início uma destruição das economias regionais, mas essa destruição não é senão uma das formas da expansão do sistema em escala nacional³⁸. (OLIVEIRA, 1977. P. 75-76)

Para responder as perguntas feitas anteriormente, abordando a relação entre o esforço de integração nacional e o aumento das disparidades regionais, buscou-se trazer uma análise de documentação primária, referente ao documento do GTDN intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, resgatando as diretrizes que evidenciaram a necessidade de integração nacional para alcançar o desenvolvimento nordestino e como essa ideia se refletia na relação Nordeste e Centro-sul.

Ainda que não seja possível definir uma resposta estritamente conclusiva, foi possível delinear os principais fatores que agravariam o desequilíbrio econômico entre as regiões, a saber: a ausência de uma compreensão do contexto geral de desenvolvimento nacional na época; a atuação ineficiente do Estado na solução dos problemas da seca, capturado pela oligarquia dominante, sob uma ação assistencial de curto prazo; a saída de investimentos privados do Nordeste para o Centro-sul; as tensões sociais crescentes não só a nível regional, como a nível nacional, quando se volta à questão para a hegemonia da burguesia industrial do polo dinâmico nacional; a

³⁶ Grifo nosso.

³⁷ Idem.

³⁸ Ibidem.

arrecadação tributária desigual entre as regiões, o que retorna à questão da atuação ineficiente do Estado na região nordestina.

O relatório do GTDN já se iniciou afirmando que “a disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento nacional”. (GTDN, 1959. P. 10) Dentro desse pensamento, ao traçar uma comparação profunda entre os níveis econômicos das duas regiões, reforçou o sentido de prioridade dado à solução do desequilíbrio no crescimento inter-regional não só no Governo JK, como na própria política de reestruturação do Nordeste. Para abordar esse problema, o diagnóstico do GTDN evidenciou a institucionalização das disparidades regionais a partir da hegemonização de um grupo social específico e dominante, que tendia a uma irreversibilidade da situação de atraso. Dentro dessa perspectiva, o documento estaria, possivelmente, se referindo a atuação do DNOCS como parte de um Estado capturado pela oligarquia rural, onde a adoção de uma postura assistencial de obras públicas, além de beneficiar apenas o latifundiário com a construção de açudes em suas terras não desapropriadas, estaria contribuindo para institucionalizar um sistema de má-remuneração e dependência econômica plena da população aos latifúndios.

A experiência histórica indica que as desigualdades regionais de níveis de vida, quando assumem características de sistemas econômicos isolados, tendem a institucionalizar-se: os grupos sociais das economias de mais elevado padrão de vida tendem a articular-se na defesa dos níveis de salário e da própria estrutura do mercado criada por esses níveis salariais. A persistirem as tendências atuais, há o risco real de que se diferenciem cada vez mais os dois sistemas econômicos já existentes no território nacional, e de que surjam áreas de antagonismo nas relações entre os mesmos. (GTDN, 1959. P.10)

O relatório demonstrou, ainda, como a política de desenvolvimento nacional empreendida até então contribuiu para agravar as desigualdades regionais nos níveis de renda. Com dados de 1948 a 1956, demonstrou a constante transferência de recursos do Nordeste ao Centro-sul, representada pelos massivos subsídios ao crescimento industrial da última, através do controle de importações. Esse seria o cenário que, se não houvesse uma ruptura nessa dominação do polo dinâmico da economia nacional sobre a economia explorada nordestina, uma política de desenvolvimentismo poderia acabar reproduzindo tal hegemonização e aumentando ainda mais o abismo entre as regiões. Essa quebra da situação vigente, para o Plano de Ação do GTDN, seria conquistada com a institucionalização do planejamento regional no Nordeste, com a criação de um órgão que possibilitasse a modificação do status quo, diminuindo o poder da oligarquia rural sobre a economia nordestina para

viabilizar um processo de industrialização e diversificação produtiva. Contudo, essa conclusão foi um dos fatores que reforçaram as tensões das lutas sociais que já eclodiam no Nordeste, ascendendo um embate que culminaria na criação da SUDENE.

b. O Nordeste como região-problema e sua reestruturação econômica:

A economia agrária do Nordeste, além da relação dialética com o Centro-sul industrial, apresentava uma configuração interna pautada por dualidades que tinham, como ponto comum, a concentração de renda sob o domínio da oligarquia rural. Amélia Cohn (1976) destrinchou tais relações em uma caracterização da microeconomia de cada área nordestina, ligada com o tipo de terra para cultivo e o clima predominante. Na Zona litorânea úmida prevalecia, ainda, o cultivo da cana-de-açúcar em latifúndios, imperando o sistema de meação ligado ao cultivo de subsistência em processo semelhante ao encontrado no Semiárido. Já o agreste, região mais úmida que o próprio semiárido, possibilitava o cultivo de algodão e criação de gado em minifúndios, aliado a certa diversificação produtiva na economia de subsistência. O maior problema se originava no Sertão nordestino, castigado pelas secas periódicas, onde predominava o latifúndio de algodão e gado junto ao sistema de meação: o lavrador recebia pela parte que colhia e tinha o direito a cultivar alimentos para sua sobrevivência nas terras improdutivas. Esse sistema, contudo, resultava em salários baixíssimos, mantendo a população rural dependente da agricultura de subsistência e obrigada a consumir o que era produzido no armazém do latifúndio, endividando-se com o proprietário, já que seu poder de compra era muito baixo. No período mais seco, tanto a palha como parte da plantação de algodão acabava sendo utilizada para alimentar o gado, obrigando o meeiro a vender sua parte ao proprietário por um valor muito mais baixo do que o de mercado. Contudo, no período da seca a produção de subsistência desses trabalhadores também diminuía e, devido à escassez, o valor do alimento local aumentava, diferentemente do seu poder de compra, levando a população a uma situação de miséria catastrófica. Além disso, com a baixa dos valores da produção local, a produção diversificada do Centro-sul encontrava aí, uma oportunidade de capturar o mercado interno nordestino, ainda que fosse rudimentar. Sobre esse problema, a autora se respaldou no próprio documento do GTDN, onde afirmou o seguinte:

Do ponto de vista da unidade produtiva típica das zonas semiáridas, a seca se traduz numa contração da produção que, geralmente, alcança grandes proporções. Demais, os prejuízos são relativamente maiores para quem tem menos resistência econômica, isto é, a classe trabalhadora. Por outro lado, conforme indicamos, a seca

provoca importantes transferências de renda entre fazendeiros, reduzindo o preço do gado e aumentando o dos pastos. O elemento mais resistente à seca, no complexo da economia da região, é o algodão mocó (e outras xerófilas cultivadas em condições similares), que constitui a fonte quase única da renda monetária para os moradores. Contudo, a preocupação natural de salvar o gado – que é a parte do patrimônio do fazendeiro mais ameaçada – induz a sacrificar, parcialmente, a produção algodoeira no ano da seca e nos subsequentes, o que do mesmo modo acarreta prejuízo para a classe trabalhadora rural. (GTDN, 1959. P. 67)

Sobre o pagamento de salários bastante reduzidos aos lavradores rurais nordestinos, o próprio diagnóstico do GTDN confirmou que essa era uma das formas que os latifundiários encontravam para equilibrar os custos de produtividade em relação ao Centro-sul e dar ao Nordeste alguma vantagem sobre essa região. Contudo, isso só seria possível com a disponibilidade de terras para o cultivo de subsistência. Nos períodos de seca essa mesma agricultura de subsistência era substancialmente prejudicada, estimulando a população a migrar para os centros urbanos ou outras regiões. Em virtude da necessidade dessa abundância de mão-de-obra barata para a rentabilidade da economia latifundiária, que se pautava na lavoura extensiva e não mecanizada, o Estado, capturado pela oligarquia rural e representado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), injetava investimentos públicos em forma de obras de infraestrutura. Essa postura correspondia à estratégia de ofertar empregos aos flagelados e, assim, mantê-los no semiárido, beneficiando a oligarquia dominante e perpetuando essa dinâmica econômica que impedia uma expansão industrial: o fato de se pautar na concentração de renda e na elevada desigualdade econômica, mantinha boa parte da população nordestina na mais absoluta miséria, impossibilitando a formação de um mercado interno imprescindível a um esforço mais conciso de industrialização no Nordeste. Essa seria a situação que levaria os trabalhadores rurais a se organizarem para reivindicar melhores condições econômicas e sociais, o que resultou no surgimento das Ligas Camponesas, inflamando as tensões sociais.

Essas questões se convergiam para uma problemática configuração regional pautada basicamente na elevada concentração de renda e no baixo poder aquisitivo da população, impedindo a formação de um mercado interno compatível com um possível desenvolvimento industrial. Nesse sentido, o remanejamento da concentração demográfica se configuraria como um fator que poderia amenizar ou agravar ainda mais os impactos negativos da seca. Quanto mais a população migrasse, menor seria o contingente de flagelados e maior controle se teria de uma situação emergencial. Vale, contudo, levantar o seguinte questionamento, no qual foram buscadas respostas

na documentação primária referente à criação da SUDENE: Houve, de fato, um estímulo à migração nordestina e essa estaria ligada à construção de Brasília, direta ou indiretamente? De que forma?

De acordo com o documento elaborado pelo GTDN, o princípio de recuperação da economia nordestina se baseava em torná-la resistente às secas. Para isso, estabelecia as seguintes diretrizes: O esforço de industrialização e diversificação da produtividade; o aumento da oferta de terras aráveis em locais com disponibilidade de água para suprir a demanda de alimentos, levando ao deslocamento das fronteiras agrícolas para o Maranhão e norte goiano, esse último contribuindo para a ocupação do Centro-oeste; o controle demográfico das regiões mais afetadas pelas secas, favorecendo a migração de parte dos lavradores para locais com uma infraestrutura rodoviária já existente, o que estimularia, também, a vinda massiva de nordestinos para Brasília, ponto de encontro das rodovias.

Segundo o relatório, duas causas básicas eram responsáveis pelo baixo nível de renda do Nordeste: escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital. A industrialização seria, portanto, a única solução para a diversificação da produção, racionalização no uso da terra e aumento do capital cumulativo através do fomento de atividades germinativas. Para embasar tal argumento, o documento apresentou dados relativos à renda per capita do Nordeste e do Centro-sul, bem como da disponibilidade de terras e da produtividade e participação no desenvolvimento nacional, das duas regiões. Assim, evidenciou a perda de mercado externo pelo açúcar do Nordeste e a diminuição das exportações de manufaturas para o Centro-sul, mostrando o atraso da agricultura nordestina em acompanhar o crescimento do mercado sulino e exterior; isso levou a seguinte conclusão:

A única forma de diversificar uma oferta crescente é aumentar as exportações de produtos agrícolas ou industrializar-se. Por conseguinte, diante da escassez da oferta de terras adequadas, a única saída é a industrialização. Na verdade, se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir o caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de abrir esse caminho. (GTDN, 1959. P. 51)

O programa de industrialização previsto pelo Plano de ação do GTDN ao Nordeste, além de recuperar as indústrias tradicionais, buscava dar prioridade na instalação de um núcleo de indústria siderúrgica no Nordeste, levando em conta sua importância pelo caráter germinativo que possuía. Dentro do Programa de Metas, isso se materializou na implantação de uma indústria siderúrgica inserida na zona de influência de Paulo Afonso, elemento-chave para a industrialização do Nordeste. É

importante lembrar a estreita relação entre as indústrias de eletricidade, siderurgia e automobilística no programa desenvolvimentista da época, já que formavam o eixo principal da indústria de base, vista como imprescindível ao progresso econômico pretendido pelo Governo JK. A expansão rodoviária, nesse sentido, assumiria o importante papel de integração entre essas indústrias e seus pontos de consumo. O Relatório destacou, ainda, a possibilidade de expansão da indústria cimentícia no Nordeste, que se vincularia tanto a pavimentação das rodovias como a construção de barragens e usinas, como já mencionada na análise do Programa de Metas, efetuada anteriormente neste trabalho. Essa diretriz de industrialização justificaria, portanto, o fato de que a maior parte dos investimentos apresentados no I Plano Diretor da SUDENE estava voltado para a construção de usinas hidrelétricas e uma rede rodoviária para integrar o Nordeste em si e com o restante do país; visava, assim, a formação de eixos estruturantes de desenvolvimento industrial e facilitando o escoamento de produção.

Ocorre que, ao analisar a conjuntura econômica urbana e rural da região pelo documento do GTDN, constatou-se que o principal obstáculo a essa impreterível industrialização do Nordeste correspondia à oferta inadequada de alimentos e insuficiência de uma produção local baseada na subsistência. Com relação aos núcleos urbanos, a falta de estímulo à indústria se dava não só pela escassez de matéria-prima como pela insuficiência de alimentos para possibilitar que a população urbana se dedicasse integralmente a atividade industrial. Já nos latifúndios, a falta de alimentos tornava a população dependente dessa mesma agricultura de subsistência, considerada o ponto mais frágil da economia. Celso Furtado (1959), em sua obra *Operação Nordeste*³⁹ de 1959, concluiu sobre a importância de se priorizar o aumento da oferta de alimentos nas zonas urbanas e sua redistribuição em conjunto com o fomento à industrialização, visto que:

[...] ou aumentamos a produção de alimentos na região, resolvendo o problema agrícola, ou a industrialização não poderá realizar-se. E se não se realizar a industrialização, não haverá desenvolvimento no Nordeste. [...] O ponto nevrálgico da economia nordestina está, portanto, em sua agricultura. Se não resolvermos o problema da utilização adequada das terras da faixa úmida – subutilizadas nos grandes latifúndios do açúcar e nos chamados vales úmidos da zona litorânea – não poderemos criar, no Nordeste, uma indústria capaz de sobreviver. (FURTADO, 1959. P. 36-37)

³⁹ Tal obra, de mesmo nome que a política de reestruturação econômica do Nordeste, sintetizada na criação da SUDENE, consistiu em uma palestra dada pelo economista Celso Furtado na ocasião do curso *Introdução aos Problemas do Brasil*, ministrado aos oficiais das Forças Armadas, sob o encargo do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).

Ainda que tal constatação seja claramente o eixo estrutural do Plano de Ação do GTDN, influenciando direta ou indiretamente na resolução de todas as diretrizes contidas, o Programa de Metas de JK não deu a mesma prioridade ao setor de Alimentos. As metas de alimentação, correspondente às metas 13 a 18, trataram de forma superficial o problema, não chegando a trazer enfoque à escassez de gêneros alimentícios no Nordeste. Suas ações se limitavam, basicamente, a tratar da armazenagem, da construção de matadouros e frigoríficos (duas metas separadas para atender ao setor pecuarista, que correspondia à oligarquia rural do Nordeste) e da lavoura de trigo como monocultura. Essa seria, como a própria Amélia Cohn evidenciou, a diferença crucial entre o Plano de Ação do GTDN como política de criação da SUDENE e o próprio Programa de Metas, circunscrevendo-os no âmbito do planejamento regional. Constatou o relatório:

A experiência dos últimos decênios indica, claramente, que a construção de uma infraestrutura de açudes e de estradas tem representado uma contribuição importante, mas insuficiente com meio de tornar a economia da zona semiárida mais resistente ao fenômeno das secas. Espera-se desse grupo que ele sugira outras linhas de ação a seguir, reconsidere a utilização atual de recursos dentro das novas diretrizes e indique, com toda a nitidez, até que ponto são insuficientes ou inadequados os meios de que atualmente dispõe o Governo Federal para enfrentar o problema. (GTDN, 1959. P. 80)

De acordo com o citado acima, no período das secas, a escassez de alimentos se tornava um problema social ainda mais catastrófico; a ineficiência das políticas de irrigação fazia com que os açudes, em sua maioria, fossem utilizados predominantemente em benefício da pecuária, diminuindo a mortalidade dos animais no período das secas. Dessa forma, traduzia em vantagem apenas aos fazendeiros, à medida que a produção de alimentos locais em quase nada se beneficiava do represamento de águas. O documento em questão reforçou, assim, que tanto as medidas de curto prazo, representadas pelas frentes de trabalho provisório em obras públicas na seca, quanto às de longo prazo, referente à construção de açudes, tomadas pelo Governo na região, acabavam por agravar o problema das secas, sob a seguinte justificativa: levavam a retenção demográfica da população em um período de extrema escassez de alimentos e água.

Na medida em que tem contribuído para tornar mais rentável a pecuária, a açudagem também contribui para reter uma maior massa populacional na região. Mas, como quase não teve consequência no aumento da oferta de alimentos, o resultado paradoxal é que, também, essas medidas de longo prazo contribuíram para agravar os efeitos das secas. Não há como escapar à conclusão de que todas e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica,

sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca. (GTDN, 1959. P. 70)

É dentro desse pensamento que o estímulo à migração da população nordestina para outras regiões do Brasil poderia tomar a forma de uma solução emergencial para diminuir os impactos sociais da seca. O controle demográfico facilitaria, por exemplo, a tomada de medidas para suprir a necessidade de alimentos e a disponibilidade de terras para o cultivo de subsistência. Essa questão fazia parte, portanto, de uma das diretrizes principais do documento para a superação do atraso no Nordeste: a reorganização da economia agropecuária no Semiárido, estimando o contingente de população a desviar da área, destinando essa mão-de-obra tanto para fronteiras agrícolas em zonas mais úmidas, quanto para ser absorvida por atividades germinativas nas áreas urbanas.

A própria industrialização do Nordeste seria uma forma de absorver o excedente populacional dos latifúndios, os quais representariam mão-de-obra liberada pela reestruturação da economia agrária. Por esse e outros motivos que foi dada tanta importância à ampliação da Usina Paulo Afonso, já que funcionaria como agente concentrador de indústrias e, para tanto, ponto focal na criação de oportunidades econômicas para absorver o excedente de mão-de-obra, bem como a formação de núcleos urbanos próximos a essas indústrias, que fomentariam um mercado interno mais fortalecido. Porém, já existia uma parcela considerável de população, nas áreas urbanas, em busca de emprego, as quais teriam vantagem nesse processo. Nesse sentido é que o documento do GTDN afirmou ser o deslocamento das fronteiras agrícolas, para áreas de clima mais favorável, a solução ideal para absorver a população rural desempregada. Os locais indicados para essas fronteiras correspondiam ao Maranhão e ao norte goiano, relativamente próximo à área onde se localizaria Brasília; tal fator contribuiu para a ocupação do Centro-oeste, aliado a própria transferência da Capital e se tornando mais um elemento catalisador para a expansão rodoviária.

Recomenda-se a constituição de um grupo com técnicos do BNB, do GTDN, do INIC e das Carteiras de Colonização e Crédito Agrícola do Banco do Brasil S. A. para que 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.⁴⁰ O grupo terá como tarefa delimitar as regiões onde conviria abrir uma frente de imigração nordestina, indicar os tipos de

⁴⁰ Grifo nosso.

unidade produtiva agropecuária recomendáveis, do ponto de vista dos planos de produção, estimar os custos do traslado e da instalação dessa população, indicar o tipo de assistência técnica e financeira que deverá ser proporcionada à mesma, sugerir as culturas que devem ser fomentadas, indicar a forma de comercialização recomendável – inclusive, se for o caso, a conveniência de organização de empresas para encarregar-se dessa comercialização – estudar os mercados potenciais e sugerir as linhas de uma política de garantia de preços a fim de que o produtor fique ao abrigo dos intermediários que se aproveitam da desorganização permanente ou ocasional dos mercados. (GTDN, 1959. P. 83)

A migração, portanto, não era vista aqui como apenas um fenômeno cíclico e espontâneo. Havia, por parte do GTDN – entendendo-o como o órgão pré-SUDENE – um expressivo incentivo no sentido de fomentar a saída de parte dessa população, guiando-a não só para fronteiras agrícolas no Maranhão, que ainda fazia parte do Nordeste, como também para o interior goiano, se interligando, assim, com a criação de Brasília, haja vista sua função de canteiro de obras do país e de ponto de chegada das rodovias nacionais. A BR-18, atual BR-020, de Fortaleza a Brasília, bem como a BR-14, de Belém a Brasília, seriam, portanto, troncos principais de escoamento do excedente populacional para sua absorção nas fronteiras agrícolas goianas. Esse pensamento se respaldou na fala de Celso Furtado, em sua obra *A Operação Nordeste*, quando reforçou a importante função da rodovia Transbrasiliana para a expansão das fronteiras agrícolas do Nordeste e sua integração ao restante do país, ao afirmar que “a estrada Belém-Brasília deverá constituir, na verdade, um meridiano para o futuro deslocamento das fronteiras do Nordeste”. (FURTADO, 1959. P. 51)

Buscando se aproximar de uma resposta à pergunta elaborada anteriormente, a respeito da relação entre a migração nordestina e Brasília, depreende-se que a decisão de se transferir a capital foi de encontro a atuação do Estado capturado pela oligarquia rural, representado pelo DNOCS, visto que acabou por estimular a migração de nordestinos para trabalhar na construção, considerada o maior canteiro de obras do período, e, ao mesmo tempo, essa população decidiu ficar no Centro-oeste e buscar novas oportunidades econômicas ao final das obras. Dessa forma, Brasília se transformou no trampolim para o desenvolvimento econômico do Nordeste, ao absorver parte da mão-de-obra flagelada, diminuindo a concentração demográfica da região no período da seca e dando-lhe motivos para se assentarem permanentemente na capital, impedindo que essa população retornasse à dinâmica de miséria dos latifúndios.

Partindo do argumento exposto acima, foi possível entender que o fomento à migração, recomendado pelo GTDN, pressupunha, necessariamente, uma mudança da situação de dominação pela elite rural, já que essa representaria grande resistência à saída de sua mão-de-obra barata, pois decorreria em redução da renda cumulativa do latifúndio. Nesse sentido é que a SUDENE deveria, portanto, modificar o status quo a fim de reorganizar a configuração econômica do Nordeste e facilitar a movimentação demográfica, diminuindo o contingente do semiárido e, assim, a pressão social nos períodos de seca. A migração poderia representar, também, uma desestruturação dos movimentos de luta de classes – as Ligas Camponesas – diminuindo as tensões sociais.

4.1.3. O contexto social e político de criação da SUDENE.

Um esforço de planejamento no sistema capitalista, segundo Francisco de Oliveira (1977), deveria representar ações do Estado voltadas para a transformação do ciclo produtivo imperante, na intenção de se racionalizar as formas de produção a fim de alcançar maiores níveis de desenvolvimento; essa noção correspondia ao conceito de modificação do *Status Quo*. Dentro da realidade nordestina, onde a seca, ao atingir a economia regional fragilizada, se tornava o centro da calamidade social no Nordeste, a atuação governamental, ou seja, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, deveria atuar não no sentido de massificar os investimentos públicos assistenciais, mas sobretudo com a intenção de romper com essa dinâmica imperante. Partindo desse entendimento é que o autor afirmou que tanto os investimentos do DNOCS quanto sua própria ação institucional estavam longe de empreender um esforço planejador, visto que atuavam justamente na manutenção do *Status Quo*, ou seja, dispendo de infraestrutura para manter a dinâmica econômica elegida pela oligarquia rural dominante, que estava, contudo, afundando o Nordeste no atraso e ampliando a miséria.

Retornando à análise da documentação primária, no que diz respeito à postura que o Estado deveria tomar para alcançar o nível de reestruturação econômica proposto pelo Plano de Ação do GTDN, o diagnóstico destacou a importância de se atrair os investimentos privados para a região nordestina não só nos anos bons, mas também nos anos de seca, onde esse capital acabava sendo transferido para o Centro-sul por representar maior rentabilidade. A vantagem no capital privado estava no fato de que esse, diferente dos recursos públicos assistenciais, fomentaria oportunidades de emprego para a população e uma dinamização da economia regional. O que estava dificultando essa abordagem, para o GTDN, era a carga

tributária incompatível com o nível de renda regional, antes da criação da SUDENE. Dentro disso pode-se enxergar a necessidade de uma mudança na própria postura do Estado com relação aos seus investimentos no Nordeste: A SUDENE, ao se configurar como um órgão de Administração Paralela subordinado diretamente ao Executivo, tendo sua atuação aliada à racionalização de recursos pelo Banco do Nordeste, deveria guiar a intervenção estatal no sentido de ampliar os incentivos fiscais para que empresas privadas pudessem injetar capital privado na diversificação das atividades econômicas na região. Constituiria, assim, mais uma estratégia que a aproximava do Programa de Metas.

a. A atuação do DNOCS e a Indústria da Seca.

Criado em 1945, em substituição à extinta Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS, 1909-1945), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) possuía uma atuação que se limitava à construção de obras hidráulicas (barragens, açudes e perfuração de poços) e estradas de rodagem para o interior semiárido, a fim de suprir as necessidades de água no período da seca para a agricultura e possibilitar a circulação do algodão produzido. Elaborava, ainda, estudos técnicos muito específicos com relação ao meio físico da região. Contudo, as barragens eram construídas dentro dos latifúndios com a função primordial de sustentar a produção pecuária e não para a sobrevivência da população rural trabalhadora. Dentro desse pressuposto, Francisco de Oliveira (1977) caracterizou a ação do DNOCS voltada essencialmente para o entendimento da ecologia regional, ou seja: o órgão preocupava-se mais em entender e agir sob as condições ambientais e climáticas, deixando de lado o fato de que era a estrutura de economia primária arcaica e fragilizada por um sistema de meação que potencializavam os impactos negativos da seca.

A crítica construída por Oliveira com relação à atuação do órgão fez levantar importantes questionamentos sobre a postura assistencialista do Estado, que evidenciavam a ausência de planejamento regional no DNOCS. Primeiramente, sendo o órgão um departamento de ação nacional, por que sua atuação se limitou ao Nordeste, visto que esse é um fenômeno que atingia todo o país? Para o autor, seria mais uma comprovação da captura do Estado pelas oligarquias regionais, colocando em diálogo a dialética Burguesia Industrial Centro-sul e Oligarquia Rural do Nordeste.

Seria apressado demais, porém, e cientificamente leviano afirmar que a IFOCS, e posteriormente DNOCS, representam algo parecido com planejamento, ainda que no âmbito restrito do gasto governamental. Note-se, de passagem, que mesmo o problema das secas não era

concebido como um problema exclusivamente do Nordeste semiárido: o DNOCS era um departamento nacional, concebido para atuar no combate a esse fenômeno climático onde quer que ele se apresentasse no território do país. O fato de nunca ter realizado nenhuma obra fora do Nordeste, é um resultado de sua captura pela oligarquia regional, e não uma intenção ou objetivo inicial. (GTDN, 1959. P. 51)

O resultado mais concreto desse domínio oligárquico dos coronéis latifundiários na região nordestina correspondeu à própria indústria das secas: As obras do DNOCS representavam possibilidades de desvio de verba e, ainda, um controle e manipulação de onde seriam construídos os açudes e implantado projetos de irrigação, no sentido de favorecer a parcela dominante com a concentração de água, deixando a míngua os camponeses. Essa captura do Estado pela oligarquia levou ao crescimento exacerbado das tensões sociais, culminando no surgimento das Ligas Camponesas e uma preocupação do próprio Executivo em controlar a luta de classes, que, além de ganhar força rapidamente, possuía em Francisco Julião e alguns deputados nordestinos o apoio do poder político.

Já para Amélia Cohn, o DNOCS possuía sim um sentido de planejamento, mas voltado a soluções hidráulicas para as secas e instauração de medidas de emergência com a racionalização de investimentos públicos na área e emprego da população atingida nas obras, durante o período de estiagem. A autora ainda citou a criação de mais dois outros órgãos em 1948, a saber: A Comissão do Vale do São Francisco e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, sendo que essa última se encarregou, no Governo JK, da ampliação da Usina Paulo Afonso, considerada o cerne da industrialização do Nordeste no período. Apesar de a autora afirmar que a criação desses órgãos deveu-se muito mais pela preocupação em melhorar a comunicação via transporte fluvial do que pelo desenvolvimento econômico regional, já no documento de candidatura de JK, em 1955, o ainda futuro Governo destacava o desenvolvimento do Vale do São Francisco como uma das diretrizes prioritárias de planejamento urbano regional. Tal fato demonstrou a intenção de uma ruptura nessa dinâmica assistencial que poderia ser representada justamente pela maior aproximação do Estado com o planejamento, utilizando-o como instrumento principal de desenvolvimento econômico e, assim, tendendo ao abandono da prática assistencialista de intervenção pontual e tardia efetuada até então. Contudo, a autora acusou a baixa comunicação entre os órgãos que atuavam no Nordeste, levando a

uma atuação ineficiente e a uma irracionalidade nos gastos investidos,⁴¹ além da superposição de serviços que dificultava o controle pelo Executivo. Nesse sentido é que a SUDENE representaria um órgão de Administração Paralela, subordinado diretamente ao Executivo, com missão fundamental de coordenar a atuação desses órgãos locais, partindo da ideia de racionalização da burocracia, a fim de aumentar sua eficiência na execução dos planos regionais.

O que de fato levou ao planejamento regional no Nordeste, com a criação da SUDENE, foi, essencialmente, a politização da miséria: O surgimento das Ligas Camponesas, como forte movimento de reivindicação por parte da classe trabalhadora mais afetada pela estrutura latifundiária do Nordeste, levou a ruptura na reprodução dessa estrutura econômica a partir das lutas de classe; isso sob a perspectiva de análise do planejamento regional no Brasil por Francisco de Oliveira.

A ação 'planejada' do Estado, no sentido aqui proposto, ocorre somente quando a luta de classes chega a um ponto de ruptura, em que não apenas a estrutura existente não tem mais condições de continuar a reproduzir-se, como se vê seriamente ameaçada pela emergência política dos agentes que lhe são contrários. (OLIVEIRA, 1977. P. 52)

O conflito de classes entre as forças populares do Nordeste e as forças dominantes locais (burguesia industrial e oligarquia rural) estava resultando na perda gradual da hegemonia da oligarquia latifundiária. Nesse sentido, cabe trazer a tona os seguintes questionamentos: A criação da SUDENE seria um meio de equilibrar essas forças antagônicas, tornando-a, assim, elemento de conciliação política, tal qual foi o Programa de Metas a nível nacional?

Para empreender um esforço no sentido de se aproximar a uma resposta à pergunta acima, recorreu-se ao documento, redigido por Celso Furtado quando da ocasião da conferência dada pelo Economista ao ISEB, intitulada *A Operação Nordeste*, como já citado anteriormente. Contudo, percebeu-se que, nessa obra em questão, Furtado não chegou a abordar a questão social profundamente, deixando de lado as lutas sociais que rapidamente ganhavam espaço no Nordeste da criação da SUDENE. Para tanto, também se recorreu, como objeto de análise, aos discursos de Juscelino Kubitschek (1959) relativos à operação Nordeste.

⁴¹ Tais gastos públicos na recuperação do Nordeste eram administrados pelo Banco do Nordeste (BNB) deste 1952, ano de sua criação. Seus fundos eram alimentados por recursos públicos advindos do 1% da receita federal destinado, emergencialmente, a socorrer a região no período de seca; esse investimento foi definido pela Constituição de 1946. (COHN, 1976, P. 62)

b. A SUDENE como elemento de conciliação política

O próprio Celso Furtado atribuía à SUDENE, como órgão planejador, a intenção de promover uma relativa reforma administrativa, ao ter como função principal a extinção da multiplicidade de políticas no Nordeste, unificando-as em uma política de integração e reestruturação da economia nordestina, sob sua coordenação, sendo executada pelos vários órgãos atuantes na região, dentre eles o DNOCS, CHESF, CVSF, DNER. O documento do GTDN também apontou a necessidade do próprio Grupo de Trabalho atuar na integração dos planos dos órgãos de atuação no Nordeste, buscando atingir uma racionalidade administrativa a fim de evitar os desperdícios de recursos comumente ocorridos pela Indústria da Seca. Em discurso proferido por Juscelino em 16/02/1959, na ocasião do anúncio de criação da SUDENE, o então presidente deixou clara a intenção de se criar um órgão de planejamento com a função de mediar políticas, convergindo os diferentes anseios dos órgãos locais, sob uma coordenação flexível, intuindo um sentido de conciliação política. Isso porque alguns desses órgãos, como o DNOCS, já representavam uma dominação da oligarquia rural; mas ao mesmo tempo, existia a necessidade de acalmar as forças populares, concedendo uma quebra da hegemonia desses latifundiários para melhorar as condições de trabalho dos lavradores.

De acordo com o programa elaborado, impõe-se desde logo, mediante aprovação legislativa, a criação de um órgão do Governo Federal em condições de coordenar as atividades das numerosas repartições administrativas que exercem atribuições no Nordeste. A ideia que aceitei foi a de uma entidade flexível e eficiente, necessariamente imune às solicitações do empreguismo, que possa não só impulsionar a ação administrativa em curso, dando-lhe perspectiva e continuidade, como executar projetos específicos enquadrados nos esquemas oficiais ou particulares de financiamento. (KUBITSCHEK, 1959. P. 68).

Dessa forma, é importante reforçar a ideia de que, além dessa racionalidade financeira e administrativa, a criação da SUDENE seria sim uma estratégia para fortalecer o poder do Executivo diante das tensões sociais crescentes, no sentido de unificar a ação do Governo, submetendo todos os organismos da região, capturados pela oligarquia rural, ao mesmo conjunto de diretrizes, as quais seriam elaboradas, implementadas e fiscalizadas pela mesma. Com a formação das Ligas Camponesas por todo o Nordeste e o apoio político recebido não só por Julião, mas por outros deputados nordestinos, a luta de classes tomou um sentido reivindicatório profundo, suscitando a ideia de separatismo.

De acordo com Amélia Cohn, os camponeses viam na criação da Superintendência uma solução para terem parte de suas reivindicações atendidas, melhorando as condições de trabalho nos engenhos e latifúndios de algodão. Assim, utilizavam a seca como discurso para a ruptura do *Status Quo*, resultando na perda de hegemonia pela elite rural. Contudo, é possível compreender que a presença de um órgão de planejamento na região, subordinado diretamente ao Executivo pela administração paralela, seria, ainda, uma forma de fortalecer a presença do Estado diante da possível ameaça separatista, evitando maiores confrontos. Nesse sentido é que a SUDENE pode sim ser entendida como um elemento de conciliação política, tal como foi o Programa de Metas para manter certo nível de estabilidade política no Governo JK, diante do cenário de antagonismos políticos vigente. Vale lembrar, ainda, o resultado das eleições estaduais de 1958: o surgimento de líderes populistas de grande aceitação local e a derrota do partido do governo federal (PSD), para a oposição UDN, representou um agravamento na perda de controle político, pelo Estado, na região, reforçando a necessidade de se fortalecer pela criação de um órgão federal no Nordeste.

Os resultados das eleições de 1958 representa, ainda, para o Estado o agravamento da falta de controle político sobre a região, não só pelo surgimento de líderes populistas com grande aceitação local, como também por não ter ganho a ala situacionista. O fato é agravado pela queda ou maior controle sobre o coronelismo e clientelismo vigentes na região, que em última instância representavam os interesses do Governo Central – eram a situação. Isto tudo aliado ao fato de que no nível das eleições para deputados federais e senadores, também ganham os candidatos pela UDN e PTB. Dentro desse quadro, a criação de um órgão de planejamento regional no Nordeste, subordinado diretamente ao Governo Central, representará uma centralização do poder, para retomar o controle político de uma região que, além de apresentar graves tensões sociais e políticas, no nível da representação política lhe havia escapado das mãos.⁴² (COHN, 1976. p. 98)

A *Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco* surgiu em 1955 e foi mais tarde apelidada de Ligas Camponesas, cuja primeira formação se deu no Engenho Galileia, em Pernambuco. Espalhou-se por todo Nordeste e ganhou sólido apoio político e jurídico por parte de deputados nordestinos e advogados, dentre eles se destacando a figura de Francisco Julião, o qual trouxe maior legitimidade ao movimento popular, e ainda o jornalista Antônio Callado, que contribuiu para divulgar e defender seus princípios – em pouco tempo, as ligas repercutiram não só em todo o país como internacionalmente, ao que rendeu o interesse dos Estados Unidos e certo

⁴² Grifo nosso.

apoio à criação da SUDENE⁴³. As reivindicações das Ligas camponesas, além de melhores salários e condições de trabalho nos engenhos e latifúndios, pairavam sob a ideia de reforma agrária, no sentido de empreender uma distribuição coletiva de terra aos lavradores para o estabelecimento de cooperativas, por meio da desapropriação de latifúndios.⁴⁴

Celso Furtado corroborava, em parte, com esse pensamento por parte das Ligas, à medida que acreditava que uma reforma agrária, baseada na distribuição de terras, na caatinga, acabaria por despovoar a região e desorganizar totalmente a economia regional já em situação de instabilidade. Nesse sentido, apoiava-se na ideia de uma reforma agrária a partir da racionalização do uso da terra e capacitação do trabalhador rural para cultivar uma agricultura mais resistente às secas, bem como na eliminação do cultivo de subsistência. Essa última, por ser o ponto de maior fragilidade no período da seca, deveria ser substituída pela faixa de cultivo monetário, aumentando, assim, o poder de compra da população e dando-lhes a possibilidade de comprar e armazenar alimentos nos períodos onde esse se tornava mais escasso. Furtado enxergava, ainda, a questão da irrigação e o controle da disponibilidade de água, para que fosse usada em função do interesse social, como um problema de reforma agrária, visto que essa abrangia, também, a racionalização da produção agrícola e a acumulação intensiva de alimentos como reserva para a seca.⁴⁵ Em sua fala, destacava constantemente que a escolha por desapropriar ou não os latifúndios para empreender uma reforma agrária, ainda que por uma ideia de cooperativismo, e não pela divisão das terras, era uma decisão exclusivamente política, não cabendo a um economista decidir. Isso demonstrava o cuidado que ainda mantinha em não se enredar por discursos essencialmente políticos e partidários, tentando trazer certo caráter de conciliação de interesses divergentes. Em *A Operação Nordeste*, deixou claro sua opinião quanto à reforma agrária no semiárido, situação de maior atraso regional:

Na economia da caatinga, a divisão da terra seria o tiro de misericórdia da economia, inclusive com a possível liquidação da pecuária. Reforma agrária, para o homem da rua, significa divisão da

⁴³ De acordo com Amélia Cohn (1976), “As Ligas adquirem uma repercussão internacional de tal vulto, que Robert Kennedy, irmão do então presidente norte-americano John F. Kennedy, visita a Liga do Engenho Galiléia. Com efeito, o apoio do governo norte-americano à criação de um organismo que se propõe solucionar o problema do Nordeste em termos novos, diante do potencial explosivo que se identifica na região, é evidenciado não só por editoriais do jornal o Estado de S. Paulo, como por uma entrevista dada a esse jornal pelo próprio Celso Furtado.” (COHN, 1976. P. 82)

⁴⁴ JULIÃO, F. **Que são as ligas camponesas?**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.

⁴⁵ FURTADO, 1959. P. 65

terra, eliminação do proprietário do latifúndio, eliminação da renda da terra; Se fizéssemos isso na caatinga, nós a despovoariamos, desorganizando completamente a economia da região, o que seria grave erro. [...] A unidade de produção na caatinga, para subsistir, precisa ser relativamente grande, pois as terras são pobres e, de certo modo, tem de compensar em quantidade sua deficiência qualitativa. [...] Podemos pensar em uma economia coletivista, de cooperativa, ou mesmo em economia de empresários agrícolas, como, aliás, já existem algumas na região. Mas qualquer dessas formas tem uma unidade produtiva maior do que a unidade familiar. Esta é a realidade na caatinga. Portanto, reforma agrária, na caatinga, não pode ser divisão da terra, e sim reorganização da agricultura, proporcionando ao homem melhor nível de vida. (FURTADO, 1959. P. 57-59)

A última questão que caracterizava a SUDENE como elemento de conciliação política parte de sua possível função como mantenedora da segurança nacional, em virtude dessa feição separatista atribuída às Ligas e já comentada anteriormente. Esse ponto foi suscitado por Francisco de Oliveira (1977) ao analisar a relação com uma possível intenção de expansão do capitalismo, tendo a industrialização do Centro-sul como ponto focal. Analisando os discursos de Juscelino, percebe-se que esse deixou claro, pelo menos, a convergência entre a Operação Nordeste e a Operação Pan-Americana como políticas, desejosas pelos militares, de manutenção da ordem nacional. Em seu discurso proferido em 25/04/1959, por ocasião da instalação da sede do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) – criado a partir do próprio GTDN – JK afirmou ser a Operação Pan-Americana a réplica da Operação Nordeste no Brasil, ainda que em um contexto maior de América Latina:

A Operação Nordeste é a aplicação dos princípios de **Operação Pan-Americana**, por um país, dentro do seu próprio território. Realizando-a, demonstraremos às nobres Nações da América que somos capazes de fazer, dentro de casa, aquilo que almejamos, em escala maior, para o continente, conforme tivemos ocasião de expressar, quando dirigimos aos povos americanos o nosso apelo, em favor da luta em comum contra o subdesenvolvimento.[...] 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. 138-139)

Para Oliveira (1977), o debate em volta da SUDENE sobre a questão da segurança nacional seria, expressamente, uma forma de disfarçar os antagonismos

entre a luta de classes dos trabalhadores rurais do Nordeste e a burguesia industrial no Centro-sul, visto que, as reivindicações das Ligas Camponesas batiam de frente com a hegemonia industrial no Centro-sul, centralizando não só o capital como todo o processo de expansão capitalista. O pretexto de controlar as tensões sociais para estabelecer a “ordem e segurança nacional”, seria a forma de submeter tanto a classe popular quanto a incipiente burguesia industrial do nordeste ao domínio hegemônico industrial do Centro-sul. Até mesmo os incentivos fiscais (favores) ministrados pela SUDENE, ainda de acordo com o autor, serviram de mecanismo de concentração e centralização do capital a grupos econômicos monopolistas, dirimindo as especificidades de economia regional e fomentando a centralização de atividades monopolistas a nível nacional.

4.2. Brasília: De Capital Modernista à Meta-Síntese do Governo JK.

A análise de Brasília dentro desta investigação buscou resgatar desde o surgimento da ideia de transferência como corpo da constituição republicana de 1891 até a discussão sobre qual seria, de fato, o objetivo primordial para a construção de uma capital em uma região inabitada e, todavia, sem rentabilidade econômica, mas que poderia se tornar a oportunidade de ocupação e controle de todo o território, bem como o ponto central para a política de integração nacional. Duras críticas foram tecidas por autores contemporâneos à época e parte do debate entre os favoráveis e contrários à mudança da capital foi resgatado, com a intenção de se entender o que Brasília representou como política de planejamento regional e instrumento de desenvolvimento nacional. Levou-se em conta, ainda, a sua importante função como propagadora de uma identidade nacional, se tornando, como capital Modernista, o símbolo da autonomia e soberania de um país que deixava de ser colônia e buscava urgentemente reconstruir sua imagem no cenário internacional.

Para definir os pontos de análise sob a perspectiva de Brasília como política de planejamento regional e a fim de entender sua contribuição para o desenvolvimento nacional, partiu-se, inicialmente, de uma análise de bibliografia secundária, iniciando por um histórico da política de transferência da capital e desenvolvendo as seguintes perspectivas: Brasília como solução à segurança nacional; Brasília como elemento de conciliação política; Brasília como política de planejamento regional; Brasília como fator de integração e desenvolvimento nacional. Para concluir o estudo de cada uma dessas reflexões, utilizou-se da análise de documentação primária, correspondente à fala de Juscelino Kubitschek em seus discursos, no decorrer do Governo, e ao livro intitulado *Por que Construí Brasília*, contendo, também, a narrativa de Juscelino sobre todo o processo de concepção e execução da nova capital, de 1956 a sua inauguração, em 1960.

4.2.1. Contexto histórico de transferência da capital:

O anseio em transferir a capital para o interior do país teve suas origens ainda no século XIX, ocupando a agenda legislativa em 1822, bem como na Constituição Republicana de 1891, delimitando parte do Planalto Central para a concepção futura

da capital federal.⁴⁶ No ano seguinte, em 1892, o então presidente, Floriano Peixoto, constituiu a Missão Cruls, para a exploração físico-territorial do Planalto Central. Antes disso, em 1813, o político Hipólito da Costa já publicava artigos no *Correio Braziliense* defendendo a interiorização da Capital do Brasil, sob o motivo de que, com a edificação de uma nova capital no centro territorial, consolidar-se-ia uma imagem de maior autonomia nacional, além de exaltar a suposta riqueza de recursos naturais do Centro-oeste. Contudo, a incapacidade financeira e técnica do Estado em desbravar e suprir de infraestrutura uma região, no interior do Goiás e ainda não ocupada, fez com que a discussão da transferência ficasse esquecida durante anos, até sua retomada, gradual e incipiente, com a Constituição de 1934 e depois, de fato, com a Constituição de 1946, onde Vargas estabelecia nova Comissão de estudos territoriais da área. (JOFFILY, 1977. P. 24-26)

A capital fica ao abrigo de toda invasão, em estado de defender e mesmo expulsar o inimigo, quando se tenha apoderado de alguma cidade marítima; e, enquanto as circunstâncias não permitirem outras medidas, uma só universidade nos arredores bastará a todas as províncias. (JOFFILY, 1977. P. 25)

A possibilidade real de se construir uma nova cidade para ser a Capital, no interior do país, só se consolidou a partir do fomento ao desenvolvimentismo como ideologia para alcance do progresso nacional. Com o Governo de Juscelino, onde o Estado passou de um nacionalismo protecionista para o desenvolvimentismo associado, estabelecendo certa internacionalização da economia, ou seja, se abrindo para a entrada de capital estrangeiro a fim de promover a industrialização nacional, surgiu, portanto, a oportunidade de se conceber Brasília como a síntese dessa ideologia. O fato de convergir o centro territorial, político e administrativo do país em uma nova capital, tida como a cidade modernista do Brasil, demonstrou a intenção simbólica de solidificar uma ideia de progresso, divulgando ao mundo a força e autonomia do Estado no Brasil, bem como a imagem de estabilidade política e potencial de crescimento econômico. Pode-se entender que, ao traçar esse imaginário simbólico sintetizado pela nova capital, bem como pelo esforço de integração nacional a partir da infraestruturação do país, isso atrairia maior atenção do capital internacional, possibilitando o aceleração de investimentos externos no progresso industrial pretendido pelo Programa de Metas.

⁴⁶ Geraldo Joffily, em seu livro *Brasília e sua ideologia*, traz um trecho da Constituição Republicana de 1891, artigo 3º, na qual afirmou estar contida a seguinte informação: "Fica pertencente à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada, para nela estabelecer-se a futura Capital Federal". (JOFFILY, 1977. P. 31)

No entanto, para Bruno do Couto, essa intenção de consolidar uma nova capital como ponto central desse esforço de integração nacional, bem como a imagem de um novo Brasil, moderno e autônomo no cenário internacional, ainda que efetivada pelo Governo JK, foi concebida bem antes disso, com a constituição de 1891. A capital seria, portanto, o símbolo da soberania e desenvolvimento econômico que se pretendeu alcançar com a proclamação da República; foi esse acontecimento histórico que incitou o desejo de se transferir a capital.

Assim, acreditamos que a gênese histórica de Brasília começa com a República, pois foi com ela que o projeto de transferência ganhou, pela primeira vez, força histórica para se efetivar. Naquele momento, vários segmentos sociais que tomaram o controle do Estado viam a nova capital como uma questão urgente, como condição para efetivação do seu projeto de país. A partir daí, o projeto de transferência apareceria como um imperativo. Dessa forma, a história de Brasília começa a ser gestada em meio à costura de uma nova configuração do campo de poder ao longo das últimas décadas do Império e nas primeiras décadas da República. (COUTO, 2013. P. 13)

Dentro desta questão, relacionada à historiografia da origem do ideário de transferência da capital, foram encontradas contradições no que se referiu ao pensamento, comumente difundido até mesmo pelo próprio Presidente, de que Brasília não fazia parte do Programa de Metas inicialmente. Retomando a análise feita do documento de Diretrizes, lançado na candidatura de Juscelino em 1955, evidenciaram-se referências à transferência da Capital para o interior do Goiás como política de planejamento urbano regional. Outro fator que reforçou essa contradição está na fala de Paulo Timm, quando tratou da escolha do terreno para a capital, ainda no governo de Dutra, de 1946 a 1950: O fato de Juscelino ter participado ativamente do debate para escolher entre o quadrilátero Cruls e o Triângulo Mineiro – ainda quando governador de Minas Gerais – demonstrou claramente uma intencionalidade já presente, anterior a sua candidatura à presidência. Reforçando essa ideia, o autor ainda apresentou a informação de que a escolha da localização da Nova Capital e o posterior pedido de desapropriação das terras do seu quadrilátero foram expedidos ainda em 1955, antes das eleições que colocaram JK e Jango na presidência.⁴⁷

Utilizando-se da fala de Juscelino como documentação primária, o então Presidente, ao tratar do surgimento da ideia de Brasília, na obra intitulada *Por que construí Brasília*, argumentou veementemente que a nova Capital só passou a integrar o seu Plano de Governo depois do comício ocorrido em Jataí, em abril de 1955,

⁴⁷ TIMM, Brazilianas. Brasília: Paralelo 15: 1998. P. 100-111

quando um de seus eleitores perguntou sobre a possibilidade de transferir a Capital, tal qual constava na Constituição desde a Carta Magna de 1934.

A afirmação do comício em Jataí fora política até certo ponto. Até então, eu não me havia preocupado com o problema. Entretanto, a partir dali, e no deslocamento da jornada eleitoral – quando percorri o país inteiro –, deixei-me empolgar pela ideia.⁴⁸ Havia visto o Brasil de cima – a bordo de um avião – e pude sentir o problema em todas as suas complexas implicações. Dois terços do território nacional ainda estavam virgens da presença humana. Eram os vazios demográficos de que falavam os sociólogos. (KUBITSCHEK, 1975. P. 7)

Contudo, as evidências levantadas anteriormente trazem a tona o questionamento sobre tal afirmativa, por parte do Governo JK, de Brasília ter significado, na candidatura, apenas um fator político, sendo introduzida como meta-síntese do seu Programa de Metas somente depois das 30 metas já estarem definidas. Não só a bibliografia secundária, que evidenciou a participação de Juscelino no debate mudancista do período Dutra, como o próprio documento de sua candidatura acabaram por negar tal proposição, levando a concluir que, mesmo que os planos para a construção de Brasília estivessem caminhando a passos lentos desde a Proclamação da República, o Programa de Metas de Juscelino representou muito mais um aceleração e consumação de uma intenção já existente e parcialmente delineada.

4.2.2. Brasília como solução à segurança nacional.

A ideia da transferência da capital estaria interligada, ainda, a questão da segurança nacional, através da manutenção de certos limites e territorialidade, bem como à expansão de redes de transportes e comunicação, integrando todas as regiões e possibilitando seu intercâmbio econômico. No Estado Novo de Vargas esse pensamento agregava, ainda, a necessidade de expansão e centralização do Poder Estatal, penetrando a ação do Estado por todo o território, até as regiões mais dispersas e isoladas. Essa intenção se tornou clara com a Marcha para o Oeste; seu objetivo como política de ocupação territorial foi resumido por Couto (2013), a seguir:

A construção de novas cidades, a criação de novos sistemas de deslocamento pelo território nacional, a expansão das fronteiras econômicas, bem como todos os esforços ligados à integração das regiões mais afastadas, fazem parte de uma tentativa mais ampla de criar tramas territoriais e socioeconômicas mais complexas, capazes de dinamizar o sistema econômico nacional e, ao mesmo tempo,

⁴⁸ Grifo nosso.

ampliar a penetração do poder estatal por todo o território nacional. (COUTO, 2013. P. 145)

Os militares atribuíam, nesse sentido, grande prioridade à questão da segurança: Era preciso ter a sede do Governo longe do litoral e em um local de relevo favorável ao controle militar, a fim de evitar invasões e confrontos. A própria posição geográfica de Brasília reforçou essa questão, visto que o quadrilátero definido para a sua localização coincidia com o centro territorial do país, longe de ameaças de invasões marítimas ou por terra, em uma área de Planalto, circundada por um cerrado baixo, onde o horizonte é livre. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde sua criação nos anos 30, defendia a mudança, pautando-se principalmente nessa ideia de segurança e ordem, bem como no fator integração socioeconômica das regiões.⁴⁹ Para o órgão, a conquista do interior do país se daria, principalmente, pela criação de núcleos urbanos – contribuindo para fomentar a formação de novas cidades a partir desse período: a inauguração de Goiânia, em 1942, é um exemplo disso. Contudo, somente no segundo governo Vargas é que se retomou os estudos da área para a nova capital; difundindo um pensamento incipiente que só se materializaria, de fato, no Governo de Kubitschek. (COUTO, 2013.)

Diversos intelectuais e militares que estavam direta ou indiretamente ligados ao novo regime, compartilhavam a prerrogativa de que a ação coordenadora do Estado se fazia fundamental na regulação de um território demasiadamente fragmentado e disperso. Na visão desses segmentos, era preciso que o novo Estado fizesse coincidir a unidade política e a unidade territorial do país, preservando a segurança e coesão nacional. Essa perspectiva geopolítica acabaria exercendo enorme influência sobre a política de integração executada pelo Estado Novo. (COUTO, 2013. P. 147)

Desta forma, é possível evidenciar o grande interesse por parte dos militares na integração nacional, herdado desde o Estado Novo. Isso porque, já naquela época, ainda que em um governo nacionalista sob um protecionismo que fechava a economia no próprio mercado interno, a integração nacional possuía significado semelhante ao empreendido pelo desenvolvimentismo associado do governo JK: representava, essencialmente, o fortalecimento do poder estatal nas diversas regiões do país. Isso contribuía para o fator segurança nacional a medida que facilitava o controle de todo o território. Contudo, vale ressaltar que a mudança da capital para o interior representava, ainda, a distância e o isolamento das massas populares e dos

⁴⁹ De acordo com Couto (2013), O IBGE, vinha ocupando uma posição central no debate como defensor da necessidade de ocupação do interior do Brasil, a fim de alcançar o desenvolvimento e integração das regiões centrais. (COUTO, 2013. P. 144)

movimentos sindicais do Rio de Janeiro, questionando-se a intenção de se manter a capital longe de possíveis tensões sociais e pressões populares.

Seguindo essa linha de pensamento e retomando a análise, anteriormente apresentada nesse capítulo, a respeito da política de criação da SUDENE, foi possível compreender que Brasília poderia representar a oportunidade de transferir a capital para longe das pressões populares, assim como a SUDENE representou o fortalecimento do Executivo na região Nordeste, com o intuito de controlar as tensões sociais crescentes, resultantes do embate entre as ligas camponesas e a oligarquia rural dominante. Nesse sentido, viu-se importante questionar quais outros aspectos converteram Brasília, dentro do Planejamento Regional no Brasil de 1955 a 1961, em parte de uma significativa política de conciliação, equilibrando os diferentes interesses políticos e sociais em embate no período, sintetizada, ainda, no Programa de Metas.

4.2.3. Brasília como elemento de conciliação política.

A mudança da capital pode ser entendida, no seu sentido de conciliação política, como uma forma de manobrar as tensões sociais crescentes no âmbito político e econômico. A historiadora Vânia Moreira (1998) retratou essas tensões a partir da falta de integração entre interior (rural) e litoral (urbano), que gerava uma concentração do desenvolvimento nas regiões litorâneas e, assim, relegando o interior ao esquecimento, no que tangia às relações de produção e consumo entre o desenvolvimento industrial nacional e a economia agrário-exportadora, levando sempre à exploração da última pela primeira.⁵⁰ Essa dicotomia resultava, ainda, em uma relação de dominação dentro da própria economia ruralista, onde o campesinato vivia esmagado pela dominação da oligarquia, isso porque o que se tinha de atuação do poder público nesse âmbito já havia sido capturado pela elite rural. Nesse sentido é que a Operação Brasília se aproximava da própria política de Operação Nordeste: A SUDENE também viria não só para integrar o interior nordestino com o litoral, como também para reorganizar a economia do Nordeste, a fim de integrá-la ao cenário econômico nacional a partir da industrialização, romper com a dinâmica de dominação oligárquica representada pela política de concentração de renda dos latifundiários e substituí-la pela hegemonia industrial-urbana. Essa ideia acabou sendo endossada

⁵⁰ No documento intitulado A Operação Nordeste, de autoria de Celso Furtado (1959), o mesmo afirmou que: “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)

pelo economista Paulo Timm, quando traçou um paralelo comparativo de semelhanças entre as duas frentes de ação regional:

A SUDENE logra sobreviver, estirpando de seu programa os itens mais controvertidos, como a reforma agrária da Zona da Mata e incorporando uma apetitosa política de incentivos, cujo resultado propiciava razoável incremento na taxa de capitalização das empresas do Centro-Sul. De resto, a preocupação com a segurança nacional passava a justificar uma ação preventiva nessa área. [...] Brasília, por sua vez, acalentando com sua monumentalidade, orgulho nacional, praticamente concluída em sua infraestrutura básica – dispensando, pois, a continuidade dos volumosos gastos que a viabilizaram – incorporava-se à consciência governamental como fato consumado. Aqui, também, de resto, operaram fortes argumentos de segurança para preservar as autoridades distantes dos focos de agitação política por excelência. (TIMM, 1990. P. 55)

Dentro desse pensamento, o sentido para a criação de Brasília estava em consolidar uma cidade, no interior do país, como o agente de hegemonização da burguesia industrial, ao fomentar a entrada de capital externo e a formação de mercado consumidor, principalmente à indústria automobilística e à construção civil, representada pela indústria de cimento. Para tornar a burguesia industrial a classe dominante e dirigente, seria necessário modificar o *Status Quo* da economia nacional, ou seja, romper com a dominação da oligarquia rural agrário-exportadora. Esse se mostrou um dos maiores vínculos entre Brasília e SUDENE, visto que a última, como o órgão federal de planejamento regional, tinha como objetivo primordial modificar o status quo de dominação oligárquica fomentado pela Indústria das Secas, representada no DNOCS, além de controlar as tensões sociais entre campesinato e oligarquia rural, favorecendo os primeiros à medida que introduzia a industrialização na região como forma de diversificar as atividades econômicas, enfraquecer a agricultura de subsistência⁵¹ e gerar oportunidades de emprego salariado, aumentando o poder de compra dos trabalhadores rurais.

4.2.4. Brasília como política de planejamento regional.

Diversos autores, ao tratar do planejamento regional no Brasil dos anos 50-60, apresentaram – independente de ser contra ou a favor – a seguinte expressão: Brasília como a Capital da Esperança. Vê-se importante questionar qual o sentido

⁵¹ Como já dito no estudo sobre a criação da SUDENE, a agricultura de subsistência foi devidamente reconhecida pelo GTDN como o maior ponto de estrangulamento da economia nordestina, visto que potencializava os impactos sociais negativos da seca: a sobrevivência população dependia de um cultivo agrícola de baixa produtividade que, no período de estiagem, era dizimado, diminuindo a oferta de alimentos e levando grande parte da população a um estado de miséria extrema.

dessa afirmação: Seria por representar melhores condições de vida a uma população flagelada pela miséria e pela seca? Ou, ainda, a Capital da Esperança para o próprio Estado, em lançar uma imagem de soberania e autonomia nacional, ao mostrar ser capaz, tanto politicamente quanto economicamente, de consolidar a simbólica Cidade Modernista como capital do país, no seu interior, promovendo a ocupação plena de suas terras? Uma imagem de estabilidade político-administrativa e econômica, materializada em Brasília e na suposta consequente ocupação do Centro-oeste, como esperança de atrair o capital externo para fomentar a tão desejada industrialização de um ideal de Governo desenvolvimentista associado, confirmando a capacidade de integração do Brasil no capitalismo mundial, bem como seu potencial de desenvolvimento.

Sob uma visão mais crítica, Paulo Timm (1990) considerou um mito o fato de Brasília ser uma cidade planejada. Ressaltou a existência de um projeto urbano, de um partido básico expressado em um croqui de Lúcio Costa, mas a ausência de um plano, no sentido estrito da palavra, quanto ao planejamento urbano tradicional no Brasil dos anos 50. Para Timm, o esforço de planejamento de Brasília se converteu apenas na decisão política de se transferir a capital para o interior do Goiás. Nesse sentido, o documento de Diretrizes, elaborado pela equipe de JK ainda na candidatura, colocou a transferência da Capital como um dos pontos estruturais da política de Planejamento Urbano Regional, especificamente no que correspondeu ao desenvolvimento do Brasil Central. Contudo, a nova Capital ainda não apareceu como diretriz detalhada, e sim como fator de vínculo entre as outras diretrizes; semelhante a isso foi sua abordagem no Programa de Metas, já que a construção de Brasília não apareceu como uma das metas do próprio documento, mas, no discurso de JK, como a meta-síntese que serviria de eixo ligante para todas as metas.

Curiosamente, o planejamento de Brasília só existiu à medida em que foi o resultado de uma decisão política de transferir a capital, levada a efeito por Juscelino Kubitschek. Nessa medida o que aparece como planejamento é, na verdade, um projeto: O Projeto-Brasília. O que houve, efetivamente, foi a elaboração de um croqui básico do partido urbano a ser adotado, secundado pela maestria de Niemeyer nas obras individuais a serem erigidas: 'Planejamento' nunca existiu. (TIMM, 1990. P. 13)

Rodrigo de Faria e Antonio Carpintero, dentro da reflexão sobre Brasília como decisão política de planejamento regional, destacaram que a concepção urbanística do Plano Piloto, em si, não construiu, de fato, um plano territorial. Ao contrário, deu enfoque predominante ao desenvolvimento do traçado urbano em si, essencialmente da área central mesma, que hoje corresponde ao polígono do tombamento. O que

circunscreveu Brasília como frente de ação planejadora, segundo os autores, foi o fato de ter sido a ela atribuída a função de ponto de convergência para integrar as políticas de eliminação dos pontos de estrangulamento no setor de transporte – a nova Capital seria o ponto de encontro das rodovias – e de estímulo aos pontos de germinação, por se tornar agente catalisador do desenvolvimento industrial associado. Transformou, assim, consolidação do setor de transportes como base estrutural do desenvolvimento nacional: A Brasília planejada foi a cidade resultante de um desenvolvimento orientado pela lógica dos transportes, reforçando a primazia do sistema rodoviário no Plano de Governo de JK. Além disso, justificou-se historicamente como papel indutor não só do desenvolvimento nacional, mas sobretudo pautado na ideia de internacionalização da economia, partindo da expansão industrial dependente – o fato de reforçar a lógica rodoviária até mesmo em seu desenho urbano, que priorizava a circulação por veículo individual, fez com que um de seus objetivos centrais partisse da ideia de consolidação de um mercado interno a indústria automobilística. Tais argumentos foram claramente desenvolvidos pelos autores nos trechos compilados a seguir:

Brasilia se consustanció en la complementaridad y articulación de los dos conceptos, el de *estrangulamiento* y el de *germinación*, asociando la necesidad de eliminación de esa demanda insatisfecha con la necesidad de oferta de infraestructuras para la expansión de la economía y del desarrollo nacional. Una decisión política que contiene dos temporalidades: la primera relacionada con la elaboración del proyecto urbanístico –el concurso–, la segunda relacionada con la construcción de la ciudad propiamente dicha, y ésta sí resultó fundamental para consolidar los dos conceptos y sus objetivos.[...] “Brasilia, por lo tanto, es la expresión crucial del proceso de desarrollo orientado por la lógica de los sistemas de transporte, en su caso, reforzando historicamente la primacía del tráfico por carretera en el plan nacional brasileño, como una concepción vial para el plan gubernamental con respecto al deseado proceso de integración nacional. [...]Brasilia puede interpretarse como una gran paradoja para el proceso histórico del desarrollo nacional, que permite incluso forjar una idea de ‘(des)construcción’ de la economía y del desarrollo. Un proceso contradictorio: por un lado, representación simbólica en el imaginario social del progreso nacional y del desarrollo regional, de la interiorización de la urbanización, y, por otro, representación económica y política de la dependencia estructural y desestructuración macroeconómica severamente explicitada después de la fase de euforia entre 1957 y 1961.” (FARIA. CARPINTERO, 2012. P. 108-111)

Partindo da fala de tais autores, tem-se construída uma ideia paradoxal e mesmo contraditória de Brasília a partir de dois pontos divergentes: Por um lado, a materialização de um imaginário coletivo, que atribuiu à Capital a imagem soberana de progresso e autonomia nacional, demonstrada pela conquista do interior através de

sua ocupação e urbanização. Por outro lado, uma imagem que representou a consolidação de uma economia dependente do capital externo para sua reestruturação. É essa segunda ideia que foi desenvolvida dentro deste estudo, sobretudo no próximo item, referente a como Brasília se tornou instrumento da integração nacional e alavancou o progresso econômico industrial brasileiro.

4.2.5. Brasília como fator de integração e desenvolvimento nacional

Em se tratando da ideia de Brasília como fator de integração nacional, dentre a bibliografia estudada, viu-se importante sintetizar e trazer os principais aspectos, tanto contra a visão integracionista da capital, quanto a favor. Para tanto, é importante contextualizar o que Brasília representava dentro do ideário político desenvolvimentista incitado no governo JK.

A internacionalização da economia, com o Estado agindo minimamente para possibilitar a atuação autônoma de investimentos privados nacionais e estrangeiros em um impulso industrializante do país, fazia parte de uma pauta de Estado mínimo, defendida pela oposição – UDN. Nesse sentido, a conciliação política no Governo JK, dentro de uma vertente desenvolvimentista que aliava a intervenção do Estado à participação da iniciativa privada e tentando, assim, atender aos interesses tanto de seus eleitores quanto, em parte, de sua oposição, se materializou também na criação de Brasília. A concepção da nova capital servia como elemento-chave tanto para a integração nacional quanto para a abertura da economia ao capital externo. A indústria que mais possibilitava o investimento privado era a Automobilística, a qual teria, tanto em Brasília quanto na expansão rodoviária nacional (onde a Capital seria o ponto de encontro das rodovias), a consolidação de seu mercado interno.

A implantação de uma cidade moderna no centro do território nacional combinada à integração dos principais centros econômicos do país por meio da expansão de uma malha rodoviária que tem a nova cidade como eixo, criaria uma espécie de centro irradiador que levaria os processos de industrialização e urbanização para os quatro cantos do país. A construção de uma grande cidade em pleno Planalto Central serviria como importante instrumento de desenvolvimento da região, difundindo as novas formas urbanas e industriais pelo vasto interior do país, transformando os pequenos povoados dispersos pelo território em centros comerciais, industriais e agrícolas. (COUTO, 2013. P. 170)

Dentro dessa visão, Brasília seria, portanto, o ápice de uma política econômica desenvolvimentista e de modernização que estava sendo constituída desde o final do 1º Governo de Vargas, momento em que se transitava de uma política essencialmente nacionalista baseada no protecionismo para um programa de desenvolvimento

nacional associado ao capital externo. Nesse sentido é que se passou a entender a integração nacional não como uma forma de fechar a economia ao capital interno, mas justamente de se integrar as regiões do país a fim de consolidar uma expansão do capitalismo mundial, sob um grande esforço de industrialização. É dentro desse pensamento que a imagem da nova Capital Modernista como veículo de internacionalização da economia se alinhou à questão da segurança nacional, preterida pelos militares. Aqui, porém, analisada sob uma diferente perspectiva: Brasília contribuindo para a realização da Operação Pan-Americana, já que facilitava o estabelecimento de uma relação de cooperativa com os EUA, onde caberia o investimento de seu capital na recuperação econômica dos países da América Latina. Ao lançar-se a ideia de uma Capital como símbolo do progresso e do desenvolvimentismo, o Brasil teria a oportunidade de conquistar maiores investimentos externos junto aos EUA. Vale ressaltar que a Operação Pan-americana, durante o Governo JK, recebeu, dos militares, o sentido de política de segurança nacional, à medida que possibilitaria o maior controle das pressões sociais – entendia-se a pobreza e a desigualdade socioeconômica como o catalisador de movimentos reivindicatórios e, por conseguinte, do confronto entre a população e o Estado.

Em se tratando do debate intelectual sobre a transferência da nova Capital, tem-se como um dos principais atores Roland Corbisier, quando ainda presidente do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, entidade essa de grande importância na discussão sobre a interiorização da Capital. Corbisier afirmou em sua palestra de março de 1960 – *Brasília e o Desenvolvimento Nacional* –, que o objetivo central de Brasília seria a integração, entendendo-a em sua forma mais geral, referindo-se tanto à integração econômica, territorial, social, física e cultural de todas as regiões do país.

Partindo desse pensamento integracionista enraizado, Vânia Moreira reforçou a ideia abordando a questão da localização geográfica de Brasília, visto que, por se tratar do interior ainda não urbanizado do país, rompia com a estrutura urbana colonial de cidade litorânea, demonstrando maior autonomia política do Estado nacional como República, e não mais como colônia. Além disso, representava, de certa forma, a quebra da hegemonia de uma economia agrário-exportadora de concentração de renda; isso porque, além de estimular a abertura econômica já citada anteriormente, a nova capital também possuía o objetivo de estimular a implantação de uma infraestrutura para integrar todas as regiões, levando a formação de novos pontos de industrialização e ocupação territorial, com uma diversificação de atividades germinativas. Dessa forma, é possível evidenciar que esse ideário de ocupação do interior do país e integração do desenvolvimento nacional não tinham seu discurso

centrado unicamente na política de transferência da capital. Para Vânia Moreira (1998), a Operação Brasília como política de desenvolvimento nacional incluía, ainda, interligar a nova capital ao restante do país por meio de um conjunto de rodovias bem articuladas. Com relação ao Norte e sobretudo ao Nordeste, consideradas as regiões mais isoladas e atrasadas historicamente, essa conectividade e interiorização teve como tronco estruturante as rodovias Belém-Brasília e Fortaleza-Brasília, construídas no período JK. As rodovias cumpriam também o papel de estimular a formação de pontos germinativos, sendo a própria política de mudança da capital e a construção urbana de Brasília o principal deles.

Dentro desse pensamento, Brasília foi entendida como trampolim do Sudeste por Farret⁵², mas foi Moreira (1998) quem explicitou de forma mais clara a questão. Baseando-se na autora, foi possível entender que, justamente pelo fato da nova capital ser apresentada como o ponto de encontro das rodovias expandidas no Governo JK é que a mesma impulsionaria a ligação da demanda de consumo no interior do país aos polos industriais do Centro-sul, aumentando o mercado interno nacional; contudo, também concentrando ainda mais seu impulso industrializante no Sudeste. Ao facilitar o escoamento da produção entre as regiões do país, em virtude de uma maior oferta de infraestrutura no sistema de transporte, barateava ainda mais a produção na região mais desenvolvida e já em um estágio mais avançado de industrialização, em detrimento das outras regiões. Esse fator possivelmente favoreceu a hegemonia de São Paulo como polo de produção ao invés de impulsionar a descentralização e diminuir a desigualdade, como era, de fato, o foco da política do Programa de Metas. A desigualdade econômica entre as regiões do Brasil poderia, dessa forma, ser explicada pelo isolamento econômico das regiões mais atrasadas, bem como de seu interior; essas diferenças se davam, ainda, entre o âmbito urbano e industrial, e o rural. Nesse sentido, a construção de estradas de rodagem representava a superação desse mesmo isolamento, entendido como um obstáculo ao desenvolvimento nacional. É dentro desse argumento que a autora evidenciou que, supostamente,

A construção de Brasília e do cruzeiro rodoviário promovia a integração entre o interior arcaico, atrasado e subdesenvolvido e os centros urbanos industrializados, modernos e em pleno desenvolvimento. A política mudancista sinalizava em direção a um

⁵² “Em outras palavras, Brasília e seu entorno regional constituir-se-iam no verdadeiro trampolim do Sudeste industrial para a expansão da fronteira agrícola em direção ao Centro-Oeste e Norte do Brasil.” (FARRET, 1985. P. 25)

processo de socialização dos benefícios usufruídos até então exclusivamente pelo setor urbano, ou, para usarmos uma expressão da época, pela população litorânea do País. (MOREIRA, 1998. P. 33)

Ainda assim, a capital representou um ponto de germinação imprescindível na política desenvolvimentista do Programa de Metas, por contribuir na ampliação do mercado interno e aumentar a integração territorial entre as regiões urbanas e agricultoras de todo o país, garantindo o abastecimento e fomentando a formação de novos polos industriais, ainda que subjugados pela já mencionada hegemonia do Centro-sul industrial; por isso deve-se dar importância a tentativa do Estado – sobretudo no Nordeste, através da atuação da SUDENE em conjunto do BNDE e BNB – em favorecer a expansão industrial nas regiões mais atrasadas a partir do fornecimento de incentivos fiscais; caracterizada, assim, como uma tentativa de modificar o status quo e romper com a centralização dos polos de produção em uma só região, levando, também, a concentração de capital e benefícios no processo de desenvolvimento até então.

Um dos pontos de estrangulamento da economia brasileira, apontado pelo Plano (de metas), era, justamente, a carência de integração entre as regiões industrializadas e o conjunto do mercado nacional. A construção de Brasília e do cruzeiro rodoviário também significavam novas estradas ligando extensas regiões do interior aos polos industriais do Sudeste. As expectativas eram de que haveria uma ampliação do mercado interno que absorveria a produção industrial já com tendência de crescimento. Ademais, as novas estradas deveriam igualmente garantir o abastecimento dos centros urbanos e industriais com gêneros e matérias-primas. A política mudancista adquiria, assim, um claro matiz industrializante. [...] 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. Não por acaso Juscelino referia-se à nova capital, com muita frequência, como a grande meta de integração nacional. (MOREIRA, 1998. P. 31)

Aprofundando-se nessa visão de Brasília como o impulso de ocupação e desenvolvimento do centro-oeste, Paulo Timm (1990) introduziu um pensamento mais crítico: a escala regional, nesse sentido, era uma consequência de sua construção, ou ainda, uma forma de justificá-la historicamente como ponto central da integração nacional. Citando as palavras do autor, “Brasília é concebida não como solução econômica em si, [...] mas como projeto nacional capaz de produzir efeitos secundários em cadeia.” (TIMM, 1990. P. 102)

A consolidação da escala regional de Brasília é uma consequência da construção da cidade e um imperativo para que ela se justifique historicamente como o vértice da interiorização. Brasília está para o Centro-Oeste como a SUDENE está para o Nordeste ou a SUFRAMA para a Amazônia. É a ponta-de-lança para a ocupação do Centro-Oeste, no âmbito da busca de um novo modelo auto-sustentável de desenvolvimento. Brasília – Entorno – Região Geoeconômica – Centro-Oeste são círculos concêntricos de referência regional que não podem ser dissociados, sob pena de se levar Brasília a sua negação conceitual e histórica. (TIMM, 1990. P. 55)

Outra crítica que persistiu na fala de Paulo Timm foi o questionamento se Brasília teria sido, de fato, o impulso inicial e mesmo o centro de encontro de uma rede rodoviária, interligando todo o território brasileiro. Nesse sentido, o autor enxergou a rodovia Belém-Brasília muito mais como veículo dessa integração nacional do que a própria Capital, bem como o deslocamento das fronteiras agrícolas para o norte goiano, tornando-se, também, um eixo de ocupação. Atribuiu um fator relativamente espontâneo à ocupação do Centro-oeste, à medida que foi crescendo a demanda por terras para cultivo agrícola, aliado ao esforço de industrialização: o acelerado crescimento demográfico no pós 2ª guerra mundial – a própria urbanização contribuiu para aumentar a expectativa de vida da população – elevou a demanda por gêneros alimentícios e produtos de bens de consumo diversos, fomentando um mercado potencial para o desenvolvimento industrial. Esse último, por sua vez, necessitaria, ainda, de um aumento na produtividade agrícola como fornecedora de matéria-prima; isso sem citar a configuração da política de desenvolvimentismo do período, enxergando o fortalecimento da indústria nacional, aliada a uma abertura ao capital externo, como a única saída ao progresso econômico de um país subdesenvolvido, tal qual o Brasil. Assim, salientou que:

Com ou sem Brasília, as pressões para a ocupação de novas áreas, com maior ou menor intensidade, teriam se processado. Isso não quer dizer que Brasília não tenha contribuído para valorizar esse processo. Valorizou e muito. Mas não foi nem a inspiração nem o veículo dessa ocupação, foi apenas um fator coadjuvante. Os principais veículos parecem estar sendo, desde algum tempo, a Belém-Brasília, e o eixo de penetração do Sudeste até Porto-Velho, em Rondônia, visto encontrarem-se aí as melhores oportunidades agrícolas. (TIMM, 1990. P. 14)

Apoiou-se, ainda, no economista Henrique Rattner (1974), o qual, ao tratar do planejamento urbano e regional no Brasil dos anos 60, também adotou uma posição crítica a política de criação de Brasília. Enxergou, sobretudo, a questão dos gastos de recursos federais para construir Brasília como sendo um desperdício, em detrimento de regiões já consolidadas e em situações ainda muito precárias no Brasil da época,

que necessitavam de assistência, mas que viam o poder financeiro público sendo revertido na construção de uma capital no centro do país. Para ambos os autores, a nova capital não conseguiu amenizar os problemas de concentração urbana e econômica no Centro-sul, mas acabou tornando-se novo foco de problemas urbanos. Por não cumprir, inicialmente, a sua função colonizadora, teria se tornado, na época, uma Capital Modernista isolada em meio a uma área inóspita, predominantemente vazia e não urbanizada. É dentro desse pensamento contrário ao que constava no comumente discurso do Governo JK que importa retomar a pergunta, anteriormente colocada nesta investigação, sobre qual seria o motivo inicial da construção de Brasília, acrescentando à essa questão a dúvida sobre ter sido ou não essencial para fomentar a expansão rodoviária do País como ponto de germinação, por se caracterizar como o centro de encontro das rodovias.

À falta de medidas complementares apropriadas, colonizando o Interior e levando o progresso ao longo das estradas, até o último povoamento, a próxima geração perguntar-se-ia se valeu a pena os esforços, os sacrifícios, o custo social incalculável, investidos na criação desta 'jóia', perdida no planalto goiano infundável que, embora construída numa época de esperança e de entusiasmo coletivos, acabou sendo relegada a um objeto de vitrina para 'americano ver'. (RATTNER, 1974. P. 126)

Além das posições críticas de Paulo Timm e Henrique Rattner, e, ainda, endossando a reflexão sobre os reais motivos para a transferência da Capital, Joffily (1977) também acreditava que a ideia de ocupação do Centro-oeste e integração territorial pela equidistância entre as outras regiões, por si só, não justificava a construção de Brasília. Afirmou, para tanto, que a construção de estradas e interligações comunicativas diversas entre as regiões poderiam ocorrer com ou sem a transferência da capital para o interior, levando em conta o país já possuir capacidade técnica para tal. Reforçando esse aspecto, o fato de que o próprio relatório do GTDN já possuía diretrizes de deslocamento da fronteira agrícola para o norte goiano, bem como o estímulo à migração nordestina para a área, sem ao menos citar o advento da capital, demonstrou que já havia outras estratégias de ocupação do Centro-oeste que independiam da concepção de Brasília.

Aprofundando nas críticas estabelecidas pela bibliografia secundária quanto o real motivo para o surgimento da Capital Modernista, Roberto Segre, crítico e historiador da arquitetura, seguiu uma linha criticamente mais apurada, ao rechaçar a ideia de que Brasília se constituía como objeto principal em um esforço de reencontro nacional e amenização das disparidades regionais, sobretudo entre Nordeste e Centro-sul. Reconheceu, de fato, o papel de Brasília como acelerador do progresso

econômico ao sintetizar as ações do Programa de Metas, em um período conturbado pela instabilidade política e crescente desequilíbrios regionais. Contudo, criticou expressamente o pensamento, propagado pelo próprio Governo JK, de ter sido a transferência da Capital um desejo expresso em conjunto pela nação.

Acreditava que a construção de uma cidade planejada como capital necessitaria de uma dinâmica social e econômica que, solidamente, justificasse sua existência em benefício coletivo a nível nacional, para que pudesse ser reconhecida como um centro urbano, territorial e administrativo de fato. Ocorre que o autor viu em Brasília uma criação quase pessoal de JK e do pequeno grupo político progressista que apoiava a mudança; mais como uma manipulação política de interesses econômicos restritos, talvez como síntese de sua manobra de conciliação de interesses divergentes. Contudo, teria sido “vendida” à população em geral como a imagem de soberania nacional propagada, ou de um milagre econômico que ainda não estava ocorrendo, a fim de conseguir sua aceitação. Esse pensamento ficou claro quando afirmou que:

Si la ciudad está fundamentada en premisas económicas, políticas e ideológicas, su concreción primaria se produce generalmente en un lapso mínimo de cinco a diez años, lapso casi imperceptible en la dimensión urbana. La decisión de materializar una nueva estructura urbana a nivel nacional implica la existencia de una dinámica social y económica que motive comunitariamente la conciencia y facilite la participación en la concreción del nuevo centro urbano. Pero tal no es el caso de Brasilia. Se trata de una iniciativa casi personal de un pequeño grupo gubernamental, bajo la dirección de Kubitschek, y se funda en transformaciones de signo contrario a los postulados técnicos y conceptuales asumidos como justificación proyectual de la nueva ciudad. [...] Por lo tanto, ni existe el rencuentro nacional, ni la expansión geográfica coincide con el intento de equilibrar los desajustes existentes en el nordeste o en los centros urbanos de la costa, ya que ello benefició fundamentalmente a las corporaciones extranjeras que se apoderaron de extensas superficies para explotar sus riquezas. [...] En resumen, las condiciones positivas que debían hacer de Brasilia – usando las palabras de Niemeyer – una ciudad de hombres libres nunca existieron en la realidad. (SEGRE, 1977. P. 93-96)

Além disso, denunciou o fato de que, mesmo a criação de Brasília, representando no nível ideológico o agente de estímulo a um impulso industrializante nacional, prioritário para o progresso desenvolvimentista, no nível econômico a realidade contradizia esse discurso. Brasília não significou, para Segre, o intento de reencontro nacional ou a superação do subdesenvolvimento, mas sim uma forma das empresas estrangeiras se aproveitarem da política de desenvolvimentismo, através

dos incentivos fiscais distribuídos sobre o pretexto do discurso de progresso econômico associado para desfrutarem dos recursos naturais e da mão-de-obra excedente e barata, característica das regiões mais atrasadas e pouco urbanizadas do interior do Brasil.

Tal pensamento fez questionar a ideia de ser esse o motivo incipiente de criação da nova Capital: A ideologia de polo de desenvolvimento regional e a integração nacional seria mais uma consequência da consolidação de Brasília do que o objetivo primordial. Qual foi, portanto, o motivo para o pontapé inicial de Brasília? O que se pode afirmar, a partir da análise do autor, é que a ocupação do Centro-oeste e seu progresso econômico frente ao desenvolvimento nacional esteve – e ainda está – intrinsecamente ligado à construção de Brasília pois, de outra forma, a cidade não teria argumento concreto para existir. Porém, não foi uma solução para um processo espontâneo de interiorização que teria culminado na transferência da Capital, tal como foi a criação da SUDENE – órgão de planejamento surgido no auge das tensões sociais do Nordeste, como solução à recuperação regional.

Essa justificativa foi atribuída depois, conciliada ao processo de colonização de terras agrícolas e a construção da rodovia Belém-Brasília. Dentro dessa questão, buscando referências na documentação primária, encontrou-se que o próprio Juscelino, em sua narrativa sobre os motivos para a existência de Brasília, colocou-a em uma posição de agente pioneiro para a ocupação do Centro-oeste, destacando, em um sentido de desbravamento e afirmação da soberania nacional, que a nova capital seria erigida no meio do nada e deveria forçosamente alavancar o progresso do interior do Brasil Central, no sentido de deslocar o eixo do desenvolvimento, desviando-o do litoral para o interior do país. Sendo assim:

O grande desafio da nossa História estava ali: seria forçar-se o deslocamento do eixo do desenvolvimento nacional. Ao invés do litoral – que já havia alcançado certo nível de progresso –, povoar-se o Planalto Central.⁵³ O núcleo populacional, criado naquela longínqua região, espalhar-se-ia como uma mancha de óleo, fazendo com que todo o interior abrisse os olhos para o futuro grandioso do País. Assim, o brasileiro poderia tomar posse do seu imenso território. E a mudança da Capital seria o veículo. O instrumento. O fator que iria desencadear novo ciclo bandeirante.⁵⁴ (KUBITSCHEK, 1975. P. 7)

Nesse sentido, evidenciou-se que a expansão rodoviária como um esforço integrador interregional, dependia, dialeticamente, da consolidação de Brasília como

⁵³ Grifo nosso.

⁵⁴ Idem.

ponto de chegada. As rodovias eram vistas pelo então Presidente como eixos de ocupação primordial; contudo, necessitavam de um objetivo econômico para existir. Dessa forma, para cruzar todo o interior com estradas seria necessário que estas chegassem a algum lugar, um polo desenvolvidor. Ou seja, era preciso que estas rodovias se encontrassem em um ponto de germinação central, que seria, portanto, Brasília. Nesse ponto é que a análise da bibliografia secundária, exposta acima, diferiu do que consta nos discursos e narrativas de JK: A ocupação do Centro-oeste dependia, de fato, da consolidação de estradas para desbravar o território, a fim de fomentar polos de atividades econômicas e urbanizadores. No entanto, ao contrário do que afirmaram os autores, essas estradas de rodagem, por sua vez, dependiam da construção da nova capital como fator de irradiação do desenvolvimento, como motivo para existirem. Dessa forma é que se demonstrou que a própria ocupação do interior goiano tinha uma relação direta e dependente com Brasília. Isso ficou claro na seguinte narrativa:

Tive, então, a visão do que deveria ser feito. Rasgaria um cruzeiro de estradas, demandando dos quatro pontos cardeais, tendo por base Brasília. Não se conquista uma terra se não se tem acesso a ela. E a estrada é um elemento civilizador por excelência. [...] A construção prévia de Brasília seria imprescindível para o êxito daquele ambicioso plano. Qualquer estrada deve ter um ponto de chegada, que justifique a implantação. Não poderia dirigi-la para o interior, fazê-la rasgar a selva, sem um objetivo econômico. Seria insensato despender somas fabulosas apenas para se chegar a uma taba de índios. (KUBITSCHEK, 1975. P. 84)

A rodovia Belém-Brasília, nesse cenário, seria um dos mais importantes braços de ligação entre o centro (a nova Capital) e o Norte, representando um dos 4 eixos primordiais da integração nacional através do cruzeiro rodoviário de que tanto JK falava, cortando o Brasil longitudinalmente e, também por Brasília, se ligando ao Sul do país. Destacou, ainda, as rodovias Brasília-Anápolis e Brasília-Belo Horizonte como elementos-chave no empreendimento da articulação entre todas as regiões do país, saindo do centro territorial elegido no Planalto Central; a última, como instrumento para desenvolver a ligação entre Brasília e o Centro-sul industrial – São Paulo e Rio de Janeiro.

No que dizia respeito a essas ligações, construíam-se através de turnos, de forma que o trabalho nunca se interrompesse, duas rodovias-chaves: a Brasília-Anápolis e a Brasília-Belo Horizonte. Brasília, ligada a essas duas cidades, conseqüentemente estaria articulada, através de rodovias de primeira classe, com os principais centros do país. (KUBITSCHEK, 1975. P. 106)

É importante destacar que o próprio Juscelino, em documento primário onde consta sua visão sobre Brasília, afirmou não ser a rodovia Belém-Brasília uma diretriz concebida, de forma pioneira, em seu Governo, apesar de sua implantação ter ocorrido nele. Isso porque foi inicialmente idealizada no Estado Novo de Vargas, ainda em 1934, onde, na elaboração do Plano Geral de Viação Nacional, previu um projeto de ligação entre o Norte e o Sul do país, através da chamada Rodovia Transbrasiliana, partindo de Belém e chegando até o Rio Grande do Sul; bem antes do Governo JK conceber como política fundamental a transferência da capital para o interior⁵⁵. Para sua execução, em 1958, foi preciso criar um órgão federal de atuação regional no Centro-oeste – a Rodobrás – que, juntamente com a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em Belém, ficaria sob o encargo de consolidar a estrada que ligaria as duas cidades: Uma frente partindo de Anápolis, ligando-se à Rodovia Brasília-Anápolis e sob o encargo do Engenheiro Bernardo Sayão, e outra partindo de Belém, sob o encargo da SPVEA e de Rui Almeida, para encontrarem-se no meio caminho. A prioridade dada pelo Governo JK à construção da rodovia, como se ela fizesse parte do próprio esforço de consolidação de Brasília, pode ser vislumbrada na seguinte fala:

No dia 21 de abril de 1960, nós estaremos trilhando o planalto central, rumo à residência definitiva da Presidência da República. Nesse dia, além de agradecermos ao povo carioca a hospedagem que, durante dois séculos, ele deu ao Governo da República, estaremos já inaugurando obras de tal alcance para o desenvolvimento do Brasil, que só elas justificariam a mudança da capital. Com efeito, nesse dia o litoral já estará ligado a Brasília por uma estrada de mais de 1000 quilômetros, pavimentada. O Rio de Janeiro, por Belo Horizonte, também por uma estrada pavimentada de mais de 1000 quilômetros, estará ligado à futura capital. Belém, a 2200 quilômetros de distância de Brasília, igualmente já estará ligada à capital, no dia da inauguração desta. Nós então assistiremos ao espetáculo da unidade física do Brasil. E então o cidadão poderá sair de automóvel de Belém e ir até Porto Alegre, varando todo o interior do Brasil, sentindo, assim, que agora não nos prendem, apenas, os mesmos ideais e laços de comunhão nacional: estaremos fisicamente unidos

⁵⁵ De acordo com o livro *Porque construí Brasília*, Juscelino narrou que: “em 1934, a ligação Norte-Sul voltara a despertar, mais uma vez, a atenção das autoridades. Isso ocorreu, por ocasião da elaboração do Plano Geral de Viação Nacional, durante o governo de Getúlio Vargas. Constava desse plano um projeto de ligação do Norte com o Sul do país, à base do traçado da Rodovia Transbrasiliana – a BR-14 – a qual, partindo de Belém, serviria aos Estados do Pará, Maranhão, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, numa extensão de quase 6.000 quilômetros.” (KUBITSCHKE, 1975. P. 116)

para as empreitadas grandes do futuro.⁵⁶ (KUBITSCHEK, 1958. P. 74)

Tomando como premissa o argumento acima explicitado, vale reformular a reflexão, questionando se a própria consolidação de Brasília no interior do País não se tornou o impulso que faltava à implantação dessa rodovia. O que se pode afirmar com segurança é que a expansão rodoviária nacional, tendo a rodovia Transbrasiliana como eixo principal, visto ser a mais extensa ligação longitudinal do país, só poderia ocorrer, de fato, com a política desenvolvimentista empreendida pelo Governo JK. Isso porque foi vista como prioridade da intervenção do Estado, já que a eliminação dos pontos de estrangulamento no transporte e energia era o pré-requisito fundamental para a aceleração da industrialização nacional. Política essa que foi sintetizada, portanto, na construção de Brasília: o cerne da abertura econômica, ou a meta-síntese do Programa de Metas.

Considerando o contexto de desigualdade regional vivido pela economia nacional na época, destacando a situação de emergência em que se encontrava o Nordeste durante a construção de Brasília, por ocasião da seca de 1958 – fenômeno com impactos regionais muito mais socioeconômicos que meramente climáticos, como já demonstrado neste trabalho, é fato que a concretização de uma rede de estradas de rodagem cruzando o país de Norte a Sul e tendo, supostamente, a nova capital como seu centro de encontro, fomentaria um processo de êxodo nordestino acima do esperado. Contudo, importa lembrar que Brasília não teve a intenção factual em receber a população migrante – vinda sobretudo do Nordeste e interior do Goiás –, considerando que não possuiu uma política específica prévia voltada ao acolhimento dessa população, apenas a criação de assentamentos provisórios para a moradia dos que chegavam para trabalhar na construção do Plano Piloto e, posteriormente, o atendimento social por entidades assistenciais⁵⁷, sem que se pensasse na permanência definitiva dos que ali resolvessem ficar após a inauguração das obras. Ora, com a ocasião da seca nordestina em 1958, fenômeno de ocorrência cíclica na

⁵⁶ Trecho retirado do discurso realizado por Juscelino Kubitschek, em São Paulo, no dia 25/01/1958, por ocasião da inauguração do Reator de Pesquisa do Instituto de Energia Atômica da USP.

⁵⁷ Juscelino, referindo-se à políticas sociais de assistência ao trabalhador migrante no período da construção do Plano Piloto, afirmou que: “No setor da assistência social, as primeiras iniciativas foram, além da do SAPS com seu restaurante, a do IAPI, com a instalação de uma agência, que constituía a etapa experimental de uma rede de proteção à mão-de-obra pioneira, em atividade no deserto. O candango, que antes corria o risco de morrer de fome ou ser dizimado por enfermidades nas zonas de onde havia vindo, já tinha assistência médica e frequentava sua cantina. Proteção aos deserdados no mesmo local, pouco antes inacessível, onde as onças ainda rondavam, à noite, os acampamentos.” (KUBITSCHEK, 1975. P. 77)

região, que há décadas já apresentava impactos sociais catastróficos, sob uma economia fragilizada, resultando no ápice das tensões sociais reivindicatórias com a criação de um dos mais expressivos movimentos de luta camponesa – as Ligas Camponesas –, era de significativa previsibilidade que a construção de uma nova capital no interior do Goiás atrairia uma massiva população nordestina com a intenção de reconstruir suas vidas nas terras de Brasília. Pode-se aliar a esse argumento o fato de que, até mesmo o GTDN, em seu relatório de 1958, havia previsto o impulso à migração nordestina, para ocupações de fronteiras agrícolas no norte goiano, como uma das principais diretrizes de recuperação da economia do Nordeste.

Em sua narrativa sobre o período inicial das obras em Brasília, Juscelino tratou da migração de trabalhadores ao Planalto Central, em busca de oportunidades de melhores condições de vida, com um caráter mais simbólico, enxergando-os como bandeirantes em uma terra inóspita, mas prometida a se tornar o centro político, administrativo e da identidade e soberania nacional. Contudo, em uma passagem do livro *Por que construí Brasília*, a fim de demonstrar que o vasto esforço empreendido em construir a nova capital não relegou às margens as metas do seu programa de governo, o então presidente afirmou a imprescindível necessidade de fomentar a migração interna, a fim de redistribuir a densidade demográfica pelo interior e promover a descentralização dos polos de desenvolvimento, aliados a tão falada implantação de infraestrutura básica para a industrialização de base. Traz, nesse sentido, tanto a criação de centrais elétricas quanto o desbravamento de rodovias como pontos focais da concentração populacional, levando a consequente ocupação e urbanização do interior.

Teria de desencadear forças ou impulsos capazes de acelerar o progresso, e essas forças só poderiam provir dos pólos de desenvolvimento, que seriam as siderúrgicas, as centrais elétricas e a extensa rede de estradas, criadoras do indispensável módulo da industrialização. Ao lado dessas providências, porém, teria de forçar uma migração interna, de forma a obter uma melhor distribuição da camada populacional. Em vez de densas concentrações na faixa litorânea, melhor seria que se forçasse um deslocamento das massas para o interior, através de incentivos relacionados com a melhoria dos padrões de vida no Planalto Central. (KUBITSCHKE, 1975. P. 82)

A busca de uma justificativa para a construção de Brasília a fim de torná-la símbolo do desenvolvimento e modernidade no Brasil resultou na idealização de uma cidade democrática, de reencontro nacional, podendo modificar as relações de desigualdade social. A análise de Brasília como polo de desenvolvimento regional e instrumento facilitador do desenvolvimento nacional a partir tanto de uma integração

econômica quanto territorial, tal qual abordado como perspectiva central deste trabalho, sugeriu um sentido de crescimento econômico e urbano a partir da construção de uma cidade privilegiada por um aparato infraestrutural, tornando-se agente do desenvolvimento econômico e de desconcentração urbana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a análise desenvolvida neste trabalho, sobretudo a forma como se estruturou a relação entre o Estado e o esforço de Planejamento, concluiu-se que a atuação do Governo de Juscelino correspondeu 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.

Dentro desse contexto, cuja discussão se iniciou com o documento de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em sua candidatura (1955), e se desenvolveu nas 30 metas do Programa de Metas (1956-1960), compreendeu-se que 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 como objetos centrais os seguintes pontos, detalhados sob as três perspectivas de análise desenvolvidas no primeiro capítulo:

1 – A conciliação política, como meio de propiciar a execução efetiva do Programa de Metas frente ao Congresso (Perspectiva 1);

2 – A eliminação dos pontos de estrangulamento e a criação de pontos de germinação, com a implantação expansiva de uma infraestrutura básica, sobretudo no que tange a rede rodoviária e a capacidade de energia hidrelétrica. Isso seria o meio pelo qual se possibilitaria a internacionalização da economia, abrindo o mercado para a entrada do capital privado estrangeiro, como forma de, juntamente aos incentivos fiscais oferecidos às empresas nacionais, financiar o impulso industrializante (Perspectiva 2);

3 – A criação de uma Administração Paralela, que correspondia a órgãos federais subordinados diretamente ao executivo, como forma de racionalizar a burocracia federal e tornar mais efetiva sua atuação, diminuindo os custos fantasiosos e facilitando a execução das metas específicas do Programa de Metas, bem como a disponibilização de incentivos fiscais aos Grupos Executivos Industriais.

Esse caso se coaduna especialmente com a criação da SUDENE, por ser uma autarquia federal de atuação regional, buscando otimizar os recursos dispendidos na

região, eliminando a política clientelista da Indústria das Secas, empreendida por parte de um Estado capturado pelas oligarquias regionais (DNOCS) e, assim, tornando possível a reestruturação econômica de base fundamental na região, bem como o controle das tensões sociais. Esse último fator relacionava-se ao fato de que a Administração Paralela também tinha em seus órgãos a função de fortalecer o poder do Executivo frente às lutas de classes e ao antagonismo político que poderia ameaçar a tão tentada imagem de estabilidade política do Governo JK.

Retomando a análise aprofundada do Programa de Metas e do Documento Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento, abordados como documentação primária no segundo capítulo, chegou-se a conclusão de que a intenção principal do documento de diretrizes foi a de lançar as diretrizes que serviriam de base para um futuro Plano Nacional de Desenvolvimento, que corresponderia ao Programa de Metas do Governo JK. O Estado, neste Plano Nacional, assumiria o papel de investidor pioneiro, consolidando uma infraestrutura básica para a reestruturação econômica. Contudo, seu papel não se limitou a um controle integral dos investimentos econômicos, mas ao aumento da capacidade nacional de investimento, buscando superar a crise de transformação enfrentada pelo setor de infraestrutura. (KUBITSCHEK, 1955).

Desta forma, o Programa de Metas deveria atuar como um documento que guiaria as condições necessárias para a formação de pontos de germinação econômicos. O Estado, como orientador de incentivos, entraria com o investimento incipiente e primordial para estimular a iniciativa privada a fomentar o desenvolvimento econômico. Em um de seus discursos, em 1956, o presidente afirmou que

Na medida em que possa o governo determinar, com antecipação, os prováveis pontos de estrangulamento da economia, estará ele habilitado a proporcionar à iniciativa privada estímulos para evitar que eles se formem, ao invés de ter de intervir tarde demais para apresentar corretivos nem sempre eficazes. (KUBITSCHEK, 1956. P. 245)

Esse reaparelhamento infraestrutural, definido como necessário à aceleração do desenvolvimento pelo Estudo do Grupo Cepal-BNDE de 1955, permitiria a desconcentração do desenvolvimento, gerando polos de crescimento econômico e territorial no Norte, Nordeste e Centro-oeste. Desta forma, pretendeu-se descentralizar a economia produtiva do país, possibilitando deslocar o foco do Centro-sul para áreas mais problemáticas, o que pôde ser percebido com a análise da parte referente ao

Planejamento Urbano e Regional do documento, trazendo um enfoque maior à recuperação das áreas em atraso.

Esse levantamento da documentação primária, bem como os questionamentos lançados pela bibliografia secundária, permitiu que se considerasse e analisasse tanto Brasília quanto SUDENE como pontos focais do desenvolvimento nacional, a partir de políticas regionais distintas que se aproximavam dentro da execução maior das metas de um Plano Nacional Desenvolvimentista. Brasília se justificaria, de fato, como o meio pelo qual o desenvolvimento do Nordeste, empreendido pela SUDENE, pudesse se integrar ao restante do país.

No que se refere a Brasília e aos reais motivos para a decisão política de sua construção, concluiu-se que a mesma se justificou historicamente como síntese do desenvolvimento nacional, entendida aqui como uma frente de ação de planejamento regional. Isso se deu pelo fato de ter representado uma tentativa, ainda que forçada pela intervenção do Estado, de ocupação do Centro-oeste e de integração das regiões mais atrasadas, sobretudo o Nordeste, à economia nacional como um todo, a fim de amenizar os desequilíbrios nacionais.

Portanto, Brasília pode sim ser entendida como ponto central de germinação, ou até mesmo como símbolo do progresso e da soberania nacional – imagem na qual o próprio governo se esforçou exacerbadamente para divulgar – à medida que se atribuiu a ela a função de centro da integração nacional econômica e territorial, partindo da ideia de ponto de encontro das rodovias, bem como de consolidação do mercado interno imprescindível à expansão da indústria automobilística, considerada pelo Plano de Governo o cerne da industrialização de base, juntamente à indústria de eletricidade e siderurgia.

Assim, sua real motivação teria sido a criação de uma imagem de autonomia econômica e política dentro do cenário internacional, além de representar o trampolim para o desenvolvimento não só das regiões mais atrasadas (Norte e Nordeste, possibilitando sua integração territorial por meio da expansão rodoviária) como também das mais desenvolvidas (facilitando a consolidação da hegemonia da burguesia industrial do Sudeste).

No que se refere a política da Operação Nordeste, apresentada como meta 31 por Celso Furtado e por Juscelino Kubitschek, concluiu-se que a própria criação da SUDENE também representava um ponto germinativo central da política desenvolvimentista do Governo JK, por motivos que se alinhavam à própria concepção

de Brasília. O Plano de Ação do relatório do GTDN, considerado documento pré-SUDENE, colocou a criação de um organismo de planejamento regional, subordinado diretamente ao executivo, como o fator preponderante na estratégia de reestruturação econômica nordestina.

A SUDENE deveria, portanto, otimizar os recursos dispendidos no Nordeste, incentivando a permanência dos investimentos privados para fomentar a única solução possível para tirar a região do atraso relativo: a industrialização. Para tanto, sobretudo no primeiro Plano Diretor, o órgão coordenou o investimento massivo em uma infraestrutura econômica básica que, diferentemente da construção assistencial de açudes e estradas feito até então pelo DNOCS, objetivava consolidar um anteparo ao aumento da produtividade e mecanização agrícola, bem como dar suporte à expansão industrial na região, tornando possível a descentralização dos polos econômicos até então concentrados no Centro-sul. Contudo, apesar dessa primeira visão de uma política voltada à amenização dos desequilíbrios regionais, a própria SUDENE, no sentido político, representou o fortalecimento da presença do Estado em uma região onde as lutas de classes cresciam e tomavam uma escala de difícil controle, chegando a construir um ideário possivelmente separatista.

Seria essa a forma de controlar as manifestações das Ligas Camponesas, sob a roupagem de um órgão que viria para tirar a população da pobreza, mas que até essa intenção também estava ligada à propagação da hegemonia da burguesia industrial do sul. Isso porque a SUDENE, ao objetivar a modificação do *status quo*, com a quebra da dominação oligárquica rural, sendo a concentração de renda dos latifundiários o motivo central que tornava a economia regional tão frágil ao fenômeno das secas, buscava aumentar o poder de compra da classe trabalhadora nordestina, como forma de torna-la mais resistente ao período da seca, mas não só isso: essa estratégia fomentaria a formação de um mercado interno que favoreceria a industrialização do Nordeste, mas uma industrialização subordinada à burguesia do Centro-sul, que via na região também um mercado interno para sua própria indústria, mais desenvolvida.

Com relação ao ideário do planejamento regional como instrumento de desenvolvimento econômico, compreendeu-se também que, Tanto a SUDENE como Brasília contrariavam as soluções assistenciais de curto prazo e de correção tardia ao subdesenvolvimento, adotadas até então pelo Estado capturado pela oligarquia rural dominante, ainda que sob um sentido político de intervenção protecionista e nacionalista. Isso porque ambas inseriam, nesse novo cenário desenvolvimentista do

Governo JK, o planejamento regional a longo prazo e institucionalizado como solução primordial para amenizar os desequilíbrios regionais, convergindo-se, como frentes de ação de uma mesma política de integração nacional, em prol da hegemonização do capital industrial. Desta forma, ambas representaram, portanto, políticas desenvolvimentistas regionais de desconcentração urbana, econômica e demográfica. Criou-se, com estas duas frentes de ação, uma infraestrutura básica que impulsionaria o desenvolvimento industrial e o fortalecimento de um mercado interno, a partir da integração entre as regiões, decorrente da expansão da rede rodoviária, dentre outros fatores.

Assim é que Brasília e SUDENE, como frentes de ação regional, fomentaram o desenvolvimento nacional, ao representarem políticas que sintetizavam todos os aspectos do planejamento regional levantados neste trabalho: Ambas seriam instrumentos de conciliação política para a consolidação de uma imagem de estabilidade a ser internacionalmente reconhecida; agentes de internacionalização da economia e integração nacional – tanto territorial quanto econômica, buscando amenizar as disparidades regionais para superação do subdesenvolvimento; O fortalecimento do Executivo e do Controle do Estado, tanto pela institucionalização do Planejamento – No caso da SUDENE – quanto pela concepção de uma Capital Modernista – como forma de desbravar o interior e divulgar ao mundo um ideário de autonomia e soberania nacional, com o objetivo de atrair capital externo à industrialização nacional. Em síntese: SUDENE por um novo Nordeste, Brasília por um novo Brasil.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANÁLISE E PROJEÇÕES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [do] GRUPO MISTO BNDE-CEPAL. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, 1957.
- BENEVIDES, Maria. **Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.
- 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.
- CORBISIER, Roland. **Brasília e o desenvolvimento nacional**. Rio de Janeiro: ISEB-MEC, 1958.
- COUTO, Bruno. Ideologia e utopia de Brasília: disputas em torno do projeto de Brasil Moderno. 2013. 181 f. **Dissertação** (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- FARIA, Rodrigo. CARPINTERO, Antonio. Brasília, Capital del Brasil: Desarrollo Nacional y Urbanismo (1930 – 1960). In: SAMBRICIO, Carlos. **Ciudad y vivienda en América Latina: 1930-1960**. Madrid: Lampreave, 2012.
- FARRET, Ricardo. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: o espaço urbano em questão**. São Paulo: Projeto, 1985.
- 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.
- JOFFILY, Geraldo. **Brasília e sua ideologia**. Brasília: Thesaurus, 1977.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. **Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 1955.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. **Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1956**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. **Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1957**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. **Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1958**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. **Discursos: proferidos no mandato presidencial, 1959**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. **Por que Construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, 1975.
- LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

- LAFER, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- LESSA, Carlos. **15 anos de Política Econômica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- MODESTO, Hélio. **Pesquisas básicas para o planejamento regional e local**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1957.
- MOREIRA, Vânia. **Brasília: A construção da nacionalidade: um meio para muitos fins (1956-1961)**. Vitória: Edufes, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco. **O Estado e o Urbano no Brasil**. São Paulo: Revista Espaço & Debates. n. 6, São Paulo, jun./set. 1982.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Resenha do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek**. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1960.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. Serviço de Documentação, Rio de Janeiro, 1958a.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: Tomo II**. Casa Civil, Rio de Janeiro: 1958b.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: Tomo III**. Casa Civil, Rio de Janeiro: 1958c.
- RATTNER, Henrique. **Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.
- SEGRE, Roberto. **Las estructuras ambientales de a América Latina**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1977.
- 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.
- TIMM, Paulo. **Brasílianas**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- TIMM, Paulo. **Brasília, o direito à esperança**. Brasília: KUARUP, 1990.
- UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE [do] GTDN. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.